

Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad Pablo de Olavide



La crisis económica global (2008-2014) y su
impacto en las políticas públicas de igualdad:
Un análisis con perspectiva de género de las
medidas de austeridad en España

Tesis Doctoral

Laura Flores Anarte

Doctoranda

Rafael Rodríguez Prieto

Director

Sevilla, marzo 2019

A Nani y a Carlos, por *todo*, pero sobre todo por haberme inculcado el sentido de la justicia que subyace a esta Tesis.

A la memoria de Domingo Anarte, que se fue demasiado pronto, cuando aún nos quedaban muchos debates sobre feminismo que mantener.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN	19
Abstract.....	19
El porqué de este trabajo: genealogía del tema de tesis a partir del recorrido de la doctoranda	21
Contextualización y pertinencia del tema.....	25
Delimitación del objeto de la tesis.....	29
Hipótesis	32
Objetivos.....	33
Metodología.....	33
Estructura y contenido	36
PRIMERA PARTE. MUJER, ESTADO Y CIUDADANÍA	39
CAPÍTULO I. Una aproximación a la noción de ciudadanía desde la teoría política feminista	41
1.1. La concepción clásica de la ciudadanía.....	44
1.2. Los orígenes de la sociedad civil: la teoría del contrato social	48
1.3. El contrato sexual oculto	63
1.4. La separación de las esferas pública y privada.....	68
1.5. La división sexual del trabajo.....	78
1.6. La ruptura parcial del modelo de división sexual del trabajo.....	97
CAPÍTULO II. El Estado del bienestar como corrector de las desigualdades de género: potencialidad y límites	103
2.1. Una aproximación generalista al estudio de los Estados del bienestar.....	104
2.1.1. Génesis y conceptualización del Estado del bienestar.....	104
2.1.2. Modelos de Estados del bienestar.....	115
2.2. La crítica feminista a los estudios generalistas sobre el Estado del bienestar.....	125
2.2.1. La desmercantilización como premisa insuficiente.....	130

2.2.2. La estructura patriarcal del Estado del bienestar: la reproducción social de la jerarquía de género	137
2.2.2.1. El sistema dual de protección social.....	141
2.2.2.2. El maternalismo y su institucionalización a través de las políticas públicas.....	151
2.2.3. La ruptura del modelo: la crisis de los cuidados	157
2.2.4. Las tipologías feministas de los Estados del bienestar. Los Regímenes de los Cuidados	165
2.3. La paradoja del Estado del bienestar: contribuye a mejorar la situación de la mujer a la vez que reproduce las desigualdades de género	172
Primera conclusión parcial: Sobre la necesidad de reescribir el contrato social	179
SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA	187
CAPÍTULO III. El desarrollo institucional de la igualdad de género en España..	189
3.1. Evolución del concepto de igualdad de género: marco internacional	190
3.1.1. Consideraciones previas: el género como categoría de análisis	192
3.1.2. La igualdad de género en el orden internacional.....	199
3.1.3. La igualdad de género en el ámbito de la Unión Europea.....	208
3.2. La configuración jurídica del género en la legislación española.....	216
3.2.1. Antecedentes: el Derecho como origen de desigualdad	217
3.2.2. La configuración de la igualdad constitucional: el paradigma asimilacionista y antidiscriminatorio.....	227
3.2.2.1. Consideraciones previas: la falta de participación de las mujeres en el proceso constituyente del 78	227
3.2.2.2. Las menciones a la igualdad en la Constitución española.....	243
3.2.2.3. La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	249
3.2.2.4. La insuficiencia del derecho antidiscriminatorio.....	261
3.2.3. El desarrollo legal e institucional de la igualdad de género en España..	272

3.2.3.1. El feminismo de Estado.....	275
3.2.3.2. El desarrollo institucional de la igualdad de género desde el Ejecutivo: el Instituto de la Mujer y los Planes de Igualdad de Oportunidades	284
3.2.3.3. Las leyes de igualdad en España	305
CAPÍTULO IV: La potencialidad género-transformativa de las políticas públicas.	331
4.1. Breve aproximación a la noción de políticas públicas	331
4.2. El debate igualdad versus diferencia aplicado a las políticas públicas: el dilema Wollstonecraft	334
4.3. Redistribución, reconocimiento y representación en la teoría política de la justicia de género de Nancy Fraser.....	341
4.4. Estrategias de aproximación a la igualdad de las políticas públicas	345
4.4.1. Igualdad de oportunidades.....	346
4.4.2. Acción afirmativa	348
4.4.3. Gender mainstreaming y abordaje estructural de las causas de la desigualdad	348
4.5. Potencialidad transformativa de las políticas públicas: una aproximación integral y estructural a la desigualdad.	351
4.5.1. Sobre el grado de vinculación y coercitividad de las disposiciones legales sobre igualdad de género	354
4.5.2. Políticas públicas de redistribución	366
4.5.2.1. Medidas de igualdad de trato y no discriminación.....	372
4.5.2.2. Medidas de igualdad de oportunidades	375
4.5.2.3. Medidas de corresponsabilización de género	392
4.5.2.4. Medidas de redefinición del espacio público y el espacio privado.	401
4.5.3. Políticas públicas de reconocimiento	419
4.5.3.1. Violencia contra las mujeres	419
4.5.3.2. Educación y formación en igualdad	444

4.5.3.3. La imagen de la mujer en la publicidad y los medios de comunicación	454
4.5.3.4. Salud y autonomía sexual y reproductiva.....	456
4.5.3.5. Ámbito institucional	460
4.5.4. Políticas públicas de representación	476
4.5.4.1. Algunas consideraciones teóricas sobre la representación desde la perspectiva de la paridad	476
4.5.4.2. Estrategias para fomentar la paridad electoral.....	488
4.5.4.3. El debate sobre la constitucionalidad de las cuotas.....	490
4.5.4.4. Otras medidas para fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de poder.....	493
4.5.5. Valoración general de las políticas públicas analizadas.....	494
Segunda conclusión parcial: Insuficiencia del planteamiento de las políticas públicas de igualdad de género.....	517
TERCERA PARTE: CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS DE IGUALDAD	521
CAPÍTULO V. La crisis económica y su impacto sobre la situación de la mujer ...	523
5.1. La crisis del Estado del bienestar: una cuestión ideológica.....	523
5.1.1. Surgimiento y auge del Estado del bienestar.....	523
5.1.2. La ofensiva neoliberal contra el Estado social	528
5.1.3. Las particularidades del Estado del bienestar español.....	532
5.1.3.1. Antecedentes: los seguros sociales	533
5.1.3.2. El nacimiento del Sistema Nacional de Seguridad Social.....	538
5.1.3.3. El Estado social de la democracia	540
5.2. Sobre las causas de la Gran Recesión: la crisis financiera de 2008	545
5.3. La gestión de la crisis económica: las políticas de ajuste estructural abordadas por el Gobierno.....	551
5.3.1. Los planes de recuperación y la crisis de la deuda	551

5.3.2. Las medidas de consolidación fiscal: estabilidad presupuestaria mediante reducción drástica del gasto público.....	560
5.4. El impacto diferenciado de la crisis en mujeres y hombres	569
CAPÍTULO VI: El impacto de la crisis económica en la promoción institucional de la igualdad	579
6.1. La regresión en las políticas públicas de igualdad de género: una introducción.	579
6.2. Políticas públicas de redistribución	584
6.2.1. Medidas de igualdad de trato y no discriminación	584
6.2.2. Medidas de igualdad de oportunidades	590
6.2.3. Medidas de corresponsabilización.....	600
6.2.4. Medidas de redefinición del espacio público y del espacio privado	608
6.3. Políticas públicas de reconocimiento	615
6.3.1. Violencia de Género	615
6.3.2. Educación	627
6.3.3. Imagen de la mujer y medios de comunicación	645
6.3.4. Salud y autonomía reproductiva	649
6.3.5. Ámbito institucional	667
6.4. Políticas públicas de representación	699
6.5. Retroceso material en las políticas públicas de igualdad de género: otras variables explicativas.....	705
6.6. Retroceso ideológico: el repunte de los valores patriarcales.....	711
Tercera conclusión parcial: Retroceso material e ideológico en igualdad en el contexto de crisis económica.....	717
CONCLUSIONS AND PROPOSALS	723
BIBLIOGRAFÍA	731
Obras consultadas	731
Artículos de prensa.....	759

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. <i>Clasificación de los regímenes del bienestar de Esping-Andersen</i>	121
Tabla 2. <i>Tipología de los Estados del bienestar de Jane Lewis</i>	167
Tabla 3. <i>Gender Policy Regimnes de Diane Sainsbury</i>	169
Tabla 4. <i>Documentos sobre igualdad de género aprobados por la ONU</i>	200
Tabla 5. <i>Diputadas en el Congreso en la Legislatura Constituyente, grupo al que pertenecían y lugar que ocupaban en la candidatura de la circunscripción por la que concurrieron</i>	232
Tabla 6. <i>Senadoras en la Legislatura Constituyente, grupo al que pertenecían y circunscripción por la que concurrieron</i>	233
Tabla 7. <i>Principales hitos de la promoción institucional de la igualdad de género en España (1977-2011)</i>	303
Tabla 8. <i>Organismos de igualdad de las Comunidades Autónomas por año de creación</i>	324
Tabla 9. <i>Leyes de igualdad dictadas en las Comunidades Autónomas por fecha de aprobación</i>	326
Tabla 10. <i>Organismos de igualdad existentes a nivel estatal (diciembre 2018)</i>	472
Tabla 11 (Organigrama). <i>Organismos de igualdad existentes a nivel estatal (diciembre 2018)</i>	475
Tabla 12. <i>Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con políticas redistributivas</i>	497
Tabla 13. <i>Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la violencia de género</i>	502
Tabla 14. <i>Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la educación</i>	504
Tabla 15. <i>Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la imagen de la mujer</i>	508
Tabla 16. <i>Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la salud y la autonomía reproductiva de las mujeres</i>	510
Tabla 17. <i>Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la promoción institucional de la igualdad</i>	512

Tabla 18. <i>Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la dimensión representativa de la justicia de género</i>	515
Tabla 19. <i>Evolución de la duración de los permisos de paternidad y maternidad (1980-2018)</i>	601
Tabla 20. <i>Medidas para incorporar la perspectiva de género en el ámbito sanitario contenidas en la página del Ministerio de Sanidad (febrero 2019)</i>	654

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1: Tipo de pensiones contributivas por razón de sexo. 2017.....	149
Gráfica 2: Cuantía de pensión contributiva por sexo	150
Gráfica 3: Pensiones no contributivas por sexo. 2017.....	150
Gráfica 4: Evolución del número de víctimas mortales por violencia de género a manos de sus parejas o ex-parejas (2003-2017).	427
Gráfica 5: Evolución de la presencia de mujeres y hombres en el Congreso de los Diputados (1979-2018).....	478
Gráfica 6: Evolución de la presencia de mujeres y hombres en el Senado (1979-2018).	478
Gráfica 7: Evolución del presupuesto del IM. 1984-2014 (en millones de euros).....	691
Gráfica 8: Evolución del gasto en igualdad en los PGE. 2006-2018 (en millones de euros)	693

ÍNDICE DE SIGLAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEAT	Agencia Estatal de la Administración Tributaria
AFDC	Aid to Families with Dependent Children
AFHD	Ayuda a Familias con Hijos Dependientes
AFL-CIO	Federación Estadounidense del Trabajo y del Congreso de Organizaciones Industriales
AGE	Administración General del Estado
ANECA	Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación
ANME	Asociación Nacional de Mujeres Españolas
AP	Alianza Popular
APA	American Psychological Association
ATTAC	Asociación para la Tributación de las Transacciones Financieras y la Acción Ciudadana
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCE	Banco Central Europeo
BOC	Boletín Oficial de las Cortes
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CCOO	Comisiones Obreras
CDC	Convergencia Democrática de Cataluña
CE	Constitución Española
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CEEP	Centro Europeo de Empresas Públicas
CEMA	Consejo Estatal de Medios Audiovisuales
CES	Confederación Europea de Sindicatos
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial

CIDEM	Centro de Información de los Derechos de la Mujer
CIS	Centro de Estudios Sociológicos
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CP	Código Penal
CR	Consejo Rector
CSM	Conferencia Sectorial de la Mujer
CSW	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
CUNY	Graduate Center de la City University of New York
DA	Disposición Adicional
DF	Disposición Final
DT	Disposición Transitoria
EAJ	Euzko Alderdi Jeltzalea
EE. UU.	Estados Unidos
EEES	Espacio Europeo de Educación Superior
EET	Encuesta de Empleo del Tiempo
EIGE	European Institute of Gender Equality
EPA	Encuesta de Población Activa
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
ESO	Educación Secundaria Obligatoria
ET	Estatuto de los Trabajadores
EU	European Union
EWL	European Women's Lobby
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FJ	Fundamento Jurídico
FMI	Fondo Monetario Internacional
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
GP	Grupo Parlamentario
HETUS	Harmonised European Time Use Surveys
IEIG	Informe de Evaluación de Impacto de Género

IM	Instituto de la Mujer
IMIO	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades
IMSERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
JVM	Juzgado de Violencia sobre la Mujer
LD	Ley de Dependencia
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LET	Ley del Estatuto de los Trabajadores
LGBT	Colectivo de Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transexuales
LGP	Ley General de Publicidad.
LGSS	Ley General de la Seguridad Social
LGTBI	Colectivo de Personas Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales
LO	Ley Orgánica
LOCE	Ley Orgánica de Calidad de la Educación
LOE	Ley Orgánica de Educación
LOGSE	Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo
LOI	Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
LOIEMH	Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres
LOMCE	Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
LOMPIVG	Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LPRL	Ley de Prevención de Riesgos Laborales
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local
LRSAL	Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
LRTTE	Ley de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal

LTRHA	Ley sobre Técnicas de Reproducción Humana Asistida
MDM	Movimiento Democrático de Mujeres
MF	Movimiento Feminista
NGOs	Non-governmental Organizations
NINJA	No Income, No Job and No Asset
NOW	New Opportunities for Women
NPM	New Public Management
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
OIM	Observatorio de la Imagen de las Mujeres
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSAGI	Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women
OSM	Observatorio de la Salud de las Mujeres
PAH	Plataforma de Afectados por la Hipoteca
PCE	Partido Comunista de España
PEIO	Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades
PETRA	Plataforma de Madres Feministas por la Ampliación de los Permisos Transferibles
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derecho Económicos, Sociales y Culturales
PIOM	Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres
PMFVUR	Protocolo Médico Forense de Valoración Urgente del Riesgo de Violencia de Género
PNC	Pensión No Contributiva
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular

PPiNa	Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción
PSC	Partido Socialista de Cataluña
PSI	Progresistas y Socialistas Independientes
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
PSUC	Partido Socialista Unificado de Cataluña
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RAE	Real Academia Española
RD	Real Decreto
RC	Registro Civil
RJ	Repertorio de Jurisprudencia
RNGS	Research Network on Gender Politics and the State
RTVE	Corporación de Radio y Televisión Española, S.A. (Radiotelevisión Española)
SAAD	Servicios para la Autonomía y Atención a la Dependencia
SMI	Salario Mínimo Interprofesional
SNS	Sistema Nacional de Salud
SOE	Seguro Obligatorio de Enfermedad
SOVI	Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez
SPD	Partido Socialdemócrata Alemán
SS	Seguridad Social
SSTC	Sentencias del Tribunal Constitucional
SSTS	Sentencias del Tribunal Supremo
SSTSJ	Sentencias del Tribunal Superior de Justicia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado Fundacional de la Unión Europea

TINA	There Is Not Alternative
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
TRA	Técnicas de Reproducción Asistida
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
U.K.	United Kingdom
U.S.	United States
UCD	Unión de Centro Democrático
UCIs	Unidades de Cuidados Intensivos
UE	Unión Europea
UE-15	Unión Europea de los 15
UGT	Unión General de Trabajadores
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICE	Union of Industrial and Employers Confederations of Europe / Unión de Industrias de la Comunidad Europea
UNICRI	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
US	United States

INTRODUCCIÓN

Abstract

Many studies have shown the different impact on men and women of the Great Recession triggered in 2008 due to the financial crack. Specifically, structural adjustments and fiscal consolidation policies have caused an increase on gender gaps which previously exist in all areas of society— from the access to resources to employment participation, going through the access to power centers and decision making— as well as an increase on unpaid work carried out by women. At the same time, a generalized recession on equality standards achieved in previous times is noted. This recession is tightly related with the political priority loss that development's institutional measures for the equality of men and women have experimented in the economic crisis context.

Since 1983, when Institute of Women was founded, the institutional structures for equality have been strengthened slowly and unequal in Spain, but, roughly, in a constant way. It is from 2004, with the arrival of Rodriguez Zapatero's socialist government and first time on our country's history parity executive, when gender equality incorporation to public administration policy making at all levels becomes a political priority. At this time, a series of significant legislative advances where the Organic Law for Effective Equality between Men and Women approval supposes the maximum exponent, are produced. Other measures such as the Equality Minister creation in 2008, the gay marriage legalization, the Dependency Law approval or the Gender Violence Law, in force since 2004, show up too the paradigm change in the equality model that aspire to be articulated in a transversal way to overcome the limitations that traditional policies(rules) of anti-discriminatory law presents for effective equality's achievement. Nevertheless, the public policies' approaches contained in approved standards of this periods, suffer from determined fails and deficiencies that show up when; due to the economical crisis context and with the excuse of the need to cut public spending drastically as the Government main strategy to palliate recession effects; its enforcement is halted. This reveals that a full institutionalization of values and principles who inspired equality policies was not produced. Those policies, that are with greater or lesser resistance articulated in expansive periods, are finally removed from

the political agenda in the recessive context to consider them unacceptable luxuries which block the economic recovery.

This research is a deep reflection on gender equality public policies framed in the Spanish State and about its becoming in the economic crisis context. It aspires to determine how far we can talk about the dismantling of institutional structures for equality promotion, as well as identifying the root causes that are found after the undergone retrogression.

El porqué de este trabajo: genealogía del tema de tesis a partir del recorrido de la doctoranda

Esta tesis doctoral es el resultado de un largo camino de aprendizaje personal y profesional que no se circunscribe únicamente a los cuatro años que han transcurrido desde que empecé a elaborarla. No hace falta ahondar mucho en el contenido para adivinar que este trabajo obedece no solo al interés científico que el objeto de investigación pueda suscitar, sino que existe una militancia personal para con las ideas y principios que la sustentan. Esto, como en alguna ocasión me fue advertido, puede poner en riesgo la objetividad de quien mira la realidad desde una perspectiva apasionada, fruto de la implicación emocional, cuando debería estar analizándola desde la frialdad científica. No obstante, no solo apasionamiento y rigurosidad científica no tienen por qué ser en todo caso mutuamente excluyentes, sino que, en muchas ocasiones, la investigación de calidad requiere del empuje de la efervescencia de quien cree profundamente en aquello que hace. Como leía recientemente en un artículo del profesor Joan Santacana: «La investigación, al igual que la docencia, son tareas apasionantes. Cuando son reales, te absorben por completo y no hay forma de librar al cerebro de la necesidad de pensar. El deseo de aprender, de descubrir, de investigar, se convierte a veces en obsesión. Esto ha sido siempre así y seguirá siéndolo»¹. En este sentido, si bien reconozco que a la hora de analizar hipótesis no puede exigirse menos que una organización de los datos y las ideas desde la templanza y la objetividad, no es menos cierto que la aspiración personal de aprender más sobre un tema que me apasiona, así como de generar con mi trabajo un conocimiento que, aunque fuera mínimamente, pudiera contribuir a transformar este orden social patriarcal en el que vivimos en un modelo más justo ha sido el principal motor de esta investigación, que me ha empujado a hacerla mejor y con más ganas en los momentos en que otras razones han podido decaer.

Mi interés por las desigualdades sociales generadas por la crisis económica surge en el año 2013, cuando estaba cursando el Máster en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo en la Universidad Pablo de Olavide. La sólida formación

¹ Santacana, Joan «La burbuja científica y el desencanto de la investigación», *El Cuaderno*, febrero 2019. Recuperado el 02/03/2019 de <https://elcuadernodigital.com/2019/02/08/la-burbuja-cientifica-y-el-desencanto-de-la-investigacion/>.

en teoría crítica del Derecho que nos brindaron a lo largo de este posgrado contribuyó de forma decisiva a cambiar mi percepción sobre el mundo y sobre el Derecho. Tuve asimismo la oportunidad de recibir clases de la mano de un profesorado excelente, como Lina Gálvez o Gerardo Pisarello, que ya entonces se convirtieron en referentes para mí. Ese año conocí también al que sería mi director y maestro, Rafael Rodríguez Prieto, quien, ante mi planteamiento de elaborar una tesina sobre derechos sociales, me propuso como tema de investigación de la reforma del artículo 135 de la Constitución, para estudiar cómo había afectado la constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria a los recortes en prestaciones y servicios públicos que habían protagonizado el período de recesión. Durante la realización de dicho Máster y la elaboración de la tesina —titulada «La reforma del artículo 135 de la Constitución española. Déficit democráticos y constitucionalización de la austeridad pública»— se consolidaron mi vocación investigadora y mi sensibilidad feminista. De ahí, acabar investigando sobre cómo habían afectado a las mujeres en nuestro país los recortes presupuestarios articulados por el Gobierno en respuesta a la crisis, era solo cuestión de tiempo.

En un primer momento —como suele pasar con los trabajos de investigación, que se va afinando el objeto cuanto más te sumerges en el tema— el planteamiento fue abordar, en términos generales, el efecto que la crisis económica había tenido sobre las condiciones de vida de las mujeres en nuestro país. Esa idea se fue puliendo y concretando, enriquecida por una revisión bibliográfica profunda de la amplia literatura específica existente, así como por los diversos escenarios, actores y experiencias que han influido de manera decisiva en el camino recorrido.

Lo primero de lo que fui consciente era de que necesitaba retrotraerme bastante atrás en el tiempo para poder contextualizar el tratamiento que los poderes públicos dan a la desigualdad de género en la actualidad. La teoría política feminista fue clave en esta búsqueda. Toda la literatura que analizaba la construcción cultural de la ciudadanía como un modelo androcéntrico, excluyente de las mujeres, se erigió como una pieza fundamental e imprescindible para poder comprender determinados patrones sociales actuales que no se explican por sí solos desconectados del momento fundacional del Estado como forma de organización política.

Cuando comencé a buscar información sobre el Estado del bienestar desde una perspectiva feminista me sorprendió encontrar muy pocos trabajos de origen nacional al respecto. En cambio, resultaba abundante la literatura anglosajona, sobre todo estadounidense, de autoras que durante los años ochenta y noventa se habían centrado en desmontar las teorías generalistas de los *Welfare State* desde una perspectiva feminista. Mi estancia de tres meses en el Graduate Center de la City University of New York (CUNY) me brindó la oportunidad de consolidar mi marco teórico a este respecto, acercándome a las obras de autoras como Ann Shola Orloff, Julia O'Connor o Diane Sainsbury de la mano de otra gran teórica del Estado del bienestar y activista por los derechos de la mujer, Mimi Abramovitz, quien tuve la suerte de que guiara mi investigación durante mi andadura al otro lado del charco. Por su parte, Hester Eisenstein, directora del Center for the Studies of Gender and Society de la CUNY, y reconocida *femócrata*, iluminó mi camino poniéndome sobre la pista del feminismo de Estado como concepto clave a la hora de abordar el estudio del proceso de institucionalización de la igualdad de género. A partir de ahí, me resultó más fácil situar a las autoras españolas que hablaban del Estado del bienestar en perspectiva de género y de feminismo de Estado sin utilizar por lo general dichas categorías en términos formales, pero en referencia a los mismos conceptos.

Cuando volví de Nueva York, en 2016, empecé a impartir clases de Derecho Constitucional en la Universidad de Sevilla. A pesar de que la perspectiva constitucional está presente en el proyecto de investigación desde un principio como un elemento fundamental, es a partir de este momento que se consolida con fuerza la centralidad del enfoque constitucional que vertebra toda la tesis. Todos los aportes y matices que, desde el constitucionalismo, contribuyen a enriquecer el análisis y los argumentos que sostengo a lo largo de la tesis son fruto de esta oportunidad laboral, que me exigió reforzar mis conocimientos de la materia para la preparación de las clases y me brindó la inestimable oportunidad de aprender y compartir saberes y experiencias con mis compañeras y compañeros del Departamento de Derecho Constitucional de la US, cuya aportación a mi crecimiento como profesional del Derecho ha sido decisiva. En concreto, fue la profesora Blanca Rodríguez Ruiz quien me descubrió con su trabajo la posibilidad de un Derecho Constitucional feminista.

A lo largo de estos cuatro años he asistido con regularidad a los cursos de verano organizados por la Universidad Pablo de Olavide en su sede en la sevillana localidad de Carmona. Cada año, las sucesivas ediciones se superan en su planteamiento y contenidos produciendo en mí una catarsis, ante la concentración de información, saberes y experiencias en tan corto período de tiempo, cuyos efectos luego me han valido para desarrollar y mejorar amplias partes de este trabajo. En concreto, el curso «La Ley de Igualdad diez años después: conquistas, retrocesos y luchas por venir», celebrado en julio de 2017, me brindó la inestimable oportunidad de escuchar el testimonio de mujeres que habían asistido desde la primera línea política al auge y desmantelamiento de las políticas públicas de igualdad de género, como Soledad Murillo o Carmen Alborch, y de escuchar de primera mano y en torno a una misma mesa de debate a muchos de los autores y autoras cuyas investigaciones juegan un papel fundamental en la conformación del marco teórico de esta tesis, como María Luisa Balaguer, Maggy Barrère, Ana de Miguel, Carmen Castro, Octavio Salazar, o Rosa Cobo, con algunos de los cuales me he seguido encontrando después en reuniones científicas de diversa índole con resultados muy satisfactorios.

Por último, mi visita hace tan solo unos meses al Centro de documentación del Instituto de la Mujer me sirvió para terminar de conformar mi visión de cómo funciona este organismo cuya actividad ha resultado tan fundamental para la promoción institucional de la igualdad desde su fundación en el año 1983. La posibilidad de acceder a las Memorias de la actividad del Instituto previas al año 2008 fue fundamental para confirmar algunos de los datos de los capítulos IV y VI y recabar otros.

En definitiva, este trabajo de investigación no es sino el producto de un largo camino de formación y aprendizaje que comienza con la elección de un tema fruto de mis inquietudes personales que supuso trasladar al ámbito de la investigación determinados interrogantes que asomaban ante cualquier intento por mi parte de conceptualizar la realidad, que estaban presentes cada vez que leía un libro o un artículo de periódico. Ese germen, ha ido creciendo y desarrollándose, alimentado por todos los aportes recibidos y las experiencias vividas a lo largo de estos cuatro años para generar el conocimiento especializado que ha dado como resultado la elaboración de esta tesis.

Contextualización y pertinencia del tema

La realidad social, en términos de Pierre Bourdieu, o el hacer humano, utilizando la terminología de Joaquín Herrera Flores, se encuentra dividida y jerarquizada y es el resultado de procesos de opresión que se corresponden con la correlación de fuerzas de poder existentes. Dichos procesos de opresión/división configuran un sistema restringido, desigual y jerarquizado de las posiciones que las personas van a ocupar en el acceso a los bienes necesarios para la satisfacción de derechos y libertades y que coloca a algunas en situaciones favorables y a otras en situaciones de opresión y dominación. La opresión de género, sin embargo, se presenta como una exclusión de las mujeres originaria, estructural y estructurante del modelo de ciudadanía y de Estado que se superpone a todos los demás. En palabras de Juana Gil (2012: 22) pese a la interseccionalidad de otros factores, como puedan ser la raza, la clase, la etnia o la nacionalidad, «el factor sexo-género reatraviesa a todos los demás, hasta el punto de constatar con la experiencia que, la mitad de la humanidad, como son las mujeres, aparecen subdiscriminadas en todos los países y sociedades a escala mundial».

Por otra parte, la Historia ha demostrado que la lucha por los derechos, en tanto procesos conflictivos de redistribución de poder que suscitan resistencias inevitables, está abierta a avances y retrocesos de manera constante y que las crisis económicas se presentan como coyuntura favorable a la regresión en las conquistas sociales (Pisarello, 2011). En concreto, la Gran Recesión que se origina en Estados Unidos en 2008 y que pronto se extiende a las economías del resto de los países ha supuesto un grave retroceso en derechos sociales para la población materializado a través de las políticas de austeridad y ajuste estructural que buena parte de los Gobiernos nacionales, apremiados desde instancias supraestatales, ponen en marcha como respuesta a las consecuencias generadas por el crack financiero.

Esto afecta específicamente a la situación de las mujeres desde dos perspectivas singularizadas, aunque estrechamente relacionadas entre sí: por un lado, dado el desigual acceso a los recursos y al poder de mujeres y hombres al que se ha hecho alusión, unas y otros se ven afectados de manera diferenciada por las coyunturas económicas y por las políticas públicas. En concreto, la crisis económica contribuye a aumentar dramáticamente las brechas de género previamente existentes en todos los ámbitos de la sociedad. Por otra parte, la crisis económica se ha revelado también como

un contexto favorable a la regresión en los estándares de igualdad alcanzados previamente que se materializa a través del abandono —cuando no involución— de las políticas públicas de igualdad de género emprendidas de manera específica como una estrategia de los Gobiernos por paliar la situación de subdiscriminación sufrida por la mitad de la población. Dichas estrategias se habían desarrollado en las décadas precedentes a un ritmo desigual y con resultados dispares, pero, en todo caso, se habían traducido en avances constantes.

Desde la promulgación de la Constitución de 1978, el Tribunal Constitucional ha ido desarrollando en su jurisprudencia un contenido del principio de igualdad consagrado en los artículos 14 y 9.2 CE favorable a la tutela de las mujeres frente a la discriminación sufrida por razón de su sexo que ha debido ser incorporado por el resto de los poderes públicos en la elaboración y aplicación de las normas. Paralelamente, desde que se crea el Instituto de la Mujer en 1983, se va desarrollando todo un entramado institucional dedicado a incorporar la perspectiva de género a toda la Administración pública. En 2003, en respuesta a las exigencias comunitarias, se aprueba la primera ley que incorpora específicamente la perspectiva de género al ordenamiento jurídico español, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. En 2004 es aprobada otra ley que marcará un antes y un después en la manera de abordar una de las consecuencias más extremas de la desigual distribución de poder propia de las sociedades patriarcales. La Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral de las víctimas de violencia de género es promulgada, al inicio de la nueva legislatura, como respuesta a las demandas sociales de reacción firme por parte de los poderes públicos frente a la lacra de la violencia de género. En 2007, se aprueba la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que, concebida como una ley-código de igualdad, parte de una concepción de la igualdad material que supera el tradicional abordaje a la igualdad de género a través de la igualdad de trato y no discriminación e incorpora un amplísimo elenco de obligaciones dirigidas a los poderes públicos en su actuación en distintos ámbitos de la sociedad al objeto de incorporar la perspectiva de género a todos los niveles. Al mismo tiempo, la institucionalización de las políticas públicas de igualdad se va consolidando a través de la incorporación de nuevos organismos específicos. La creación, en 2008, del Ministerio de Igualdad supone un hito significativo a este respecto.

Estos avances en la institucionalización de la perspectiva de género a todos los niveles de la Administración pública que presenta una trayectoria, a grandes rasgos, de avances constantes, aunque lentos, desde la reinstauración de la democracia en nuestro país, con especial impulso a partir del año 2004, van a ver frenado en seco su desarrollo a partir del año 2010. Las políticas públicas de igualdad de género se presentan en el contexto de crisis económica como la excentricidad o el lujo insostenible que es necesario sacrificar en favor de medidas económicas de ajuste estructural. Los recortes en las partidas presupuestarias destinadas a financiar los planes y programas de igualdad, la inobservancia de las medidas previstas en las leyes de igualdad y la desaparición o degradación de las instituciones de igualdad se revelan como elementos decisivos a la hora de definir el nuevo escenario alumbrado en el contexto de recesión que se caracteriza por una absoluta pérdida de prioridad política de la igualdad de género. No obstante, a pesar de las razones económicas que fueron aducidas para justificar la necesidad de eliminar las políticas e instituciones de igualdad, la relativa recuperación económica experimentada a partir de 2014 no se ha traducido en el restablecimiento de la maquinaria institucionalidad de igualdad al nivel de prioridad política previo a 2010. Como en otros ámbitos, las medidas coyunturales puestas en práctica con la excusa de la crisis parecen haberse consolidado para naturalizar las reformas estructurales cuyos efectos permanecen en el tiempo una vez la economía vuelve a crecer.

En todo caso, cuando a finales de 2014 comenzamos a plantear esta investigación, el momento se revelaba como idóneo para comenzar una reflexión sobre el período de recesión en tanto la época de mayor crudeza de las políticas de recortes ya se había producido y se podían apreciar los efectos de las mismas en el objeto de estudio y, al mismo tiempo, la proximidad temporal del período objeto de análisis lo hacía lo suficientemente interesante por la luz que las conclusiones que pudieran extraerse del mismo podrían llegar a arrojar sobre la coyuntura social y política existente a la finalización de la investigación.

Lo cierto es que, a lo largo de estos años de trabajo, especialmente en los últimos meses, se han producido importantes cambios a nivel social y político que no se podían si quiera contemplar en el momento en que se inició esta investigación y que han transformado el contexto sobre el cual interactúan las distintas variables de este estudio.

No obstante, esto no hace que la investigación pierda vigencia, sino que incorpora elementos extra de interés para con el análisis del período estudiado.

La aproximación estatal a las políticas públicas de igualdad de género parecía haber cambiado en 2018 cuando el socialista Pedro Sánchez es investido presidente del Gobierno tras el éxito de la moción de censura contra Mariano Rajoy. Sánchez pone al frente de un Gobierno que se dice abiertamente feminista a once mujeres, que ocupan diez de los diecisiete ministerios, así como la Vicepresidencia del Gobierno, que recae sobre Carmen Calvo, quien además asume las competencias en Igualdad. El nuevo Gobierno se muestra favorable a la recuperación de las estructuras que habían desaparecido en el contexto de crisis, como el Observatorio de Salud de la Mujer o el Consejo de Participación de la Mujer, así como al impulso de medidas favorables a la igualdad cuyo desarrollo se había visto interrumpido o revocado en los años precedentes, como los permisos parentales iguales e intransferibles o la cotización a la Seguridad Social de las cuidadoras no profesionales. No ha dado tiempo a constatar si estábamos ante meras declaraciones de buenas intenciones con fines electoralistas o ante la efectiva implementación y dotación presupuestaria de medidas concretas con vocación de perdurabilidad. El rechazo en el Congreso a los Presupuestos Generales del Estado presentados por Sánchez para el año 2019 ha supuesto la paralización de gran parte de las medidas anunciadas y ha sido la razón aducida por el presidente para la convocatoria de elecciones anticipadas, el próximo 28 de abril de 2019. Este adelanto electoral abre un escenario de incertidumbre no solo con respecto al futuro del desarrollo de las políticas de igualdad prometidas por el Gobierno de Sánchez, sino con respecto a la propia pervivencia de las estructuras de igualdad ya existentes. El auge de la formación de extrema derecha VOX —que en las pasadas elecciones al Parlamento andaluz obtuvo doce escaños que resultaron decisivos para la investidura del popular Moreno Bonilla como presidente de la Junta y a quien los sondeos electorales auguran incluso mejores resultados para las generales—, cuyos dirigentes se muestran abiertamente contrarios a cualquier medida que favorezca la igualdad de género, defendiendo entre sus propuestas electorales la derogación de la ley de violencia de género y de la ley de igualdad desde un discurso de defensa de la familia tradicional y de criminalización de la lucha por los derechos de la mujer, abre la puerta a una posible regresión profunda en las ya de por sí depauperadas conquistas de igualdad, dado el papel clave que desempeñaría la formación en un hipotético Gobierno de derechas a la

andaluza. Evidentemente, en el momento actual no se puede trabajar más que con hipótesis o conjeturas que no se verán resueltas hasta dentro de unos meses, pero se trata de una posibilidad que existe.

En todo caso, lo cierto es que nos encontramos ante un momento de incertidumbre para el devenir de las estructuras institucionales de igualdad de género que no puede ser más propicio para llevar a cabo una reflexión profunda de su evolución que evalúe los éxitos y carencias en su formulación y puesta en práctica de cara a obtener la foto completa que nos permita entender mejor qué es lo que está sucediendo ahora mismo. En este sentido, este trabajo de investigación aspira a identificar las causas del retroceso en igualdad que se produce en el contexto de crisis, así como en qué medida se puede hablar de dicho retroceso en los compromisos políticos para con la igualdad de género.

Delimitación del objeto de la tesis

El objeto de estudio de esta tesis son las políticas públicas de igualdad de género y el efecto que sobre las mismas han tenido las decisiones políticas adoptadas por el Gobierno central durante el período de recesión económica (2008-2014), en especial, las medidas de austeridad y consolidación fiscal que se generalizan a partir del año 2010.

Desde una perspectiva material, el objeto lo constituye el régimen de género que, a nivel institucional, se viene desarrollando en España desde la creación en 1983 del Instituto de la Mujer y que se consolida a partir de 2004 con el impulso fundamental que experimenta durante las dos legislaturas del socialista Rodríguez Zapatero. Dicho objeto viene dado por la conjugación del análisis de tres elementos constantes: los organismos de igualdad que se articulan en la Administración General del Estado, el presupuesto destinado a la promoción institucional de igualdad y las medidas contenidas en las leyes de igualdad, ostentando un papel central el análisis de estas últimas. En este sentido, es necesario puntualizar que cuando nos referimos a las «leyes de igualdad» estamos haciendo alusión a aquellas normas que a partir del año 2003 se consolidan como la principal herramienta para la articulación de medidas con cuya formulación se aspiraba a garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ya sea de manera explícita (Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno; Ley Orgánica 1/2004,

de medidas de protección integral de las víctimas de violencia de género; Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), o tácitamente (Ley 14/2006, sobre técnicas de reproducción humana asistida; Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; Ley Orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo).

Así, las políticas públicas de igualdad son analizadas a la luz del efecto que sobre las mismas han tenido las medidas de austeridad y ajuste estructural implementadas como respuesta a la crisis económica.

Somos conscientes de que la delimitación del objeto únicamente a las políticas de igualdad de género constituye solo una parte del análisis del conjunto de políticas gubernamentales cuyo devenir en el transcurso de la crisis han tenido cierto impacto sobre las mujeres (políticas educativas, laborales...) y por tanto puede reflejar solo una visión parcial de cómo ha afectado el período recesivo a los estándares de vida de las mujeres en nuestro país. Sin embargo, el objeto de esta tesis no es tanto analizar el impacto que la crisis ha tenido en las mujeres en términos generales —cuestión que, por otra parte, ha sido ampliamente estudiada, sobre todo en el terreno de la economía feminista, en rigurosos estudios de los que nos hacemos eco— como documentar el desmantelamiento que el régimen institucional de género ha sufrido en nuestro país durante dicho período. Las consecuencias de dicho desmantelamiento no son realmente objeto de nuestro análisis —aunque no descartamos que puedan serlo en un futuro—, pero los graves retrocesos y deficiencias constatados en la implementación de políticas institucionales que son centrales en la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres ofrecen datos que hablan por sí solos a este respecto.

En cuanto a la delimitación territorial o geográfica del objeto de la tesis, nos centramos exclusivamente en la dimensión estatal de las políticas públicas. A pesar del gran protagonismo e influencia que han adquirido los Parlamentos y Ejecutivos autonómicos y las Corporaciones Locales en la articulación de medidas favorables a la igualdad en los últimos tiempos, hasta el punto de poder referirnos al carácter multinivel de las políticas públicas de igualdad (Alonso, 2015), consideramos no solo que la aproximación a las políticas públicas de igualdad de género desde la perspectiva de la normativa estatal resulta más adecuada por ser la única que nos permite extraer

conclusiones generales sobre el estado de la cuestión, sino que además resulta ser desde el Gobierno central desde donde se marcan las pautas sobre estabilidad presupuestaria y recorte del gasto público que van a determinar esta tendencia hacia la austeridad del conjunto del Estado. Nos hacemos cargo de la valía innegable de un estudio que, *además*, tuviera en cuenta los importantes matices que al escenario analizado incorporan las divergencias existentes entre los distintos territorios que componen el Estado y no descartamos emprenderlo en un futuro, sin embargo, al objeto de analizar las hipótesis aquí planteadas, y dentro de las limitaciones de recursos temporales y materiales que en la elaboración de todo trabajo de investigación exigen acotar bien el objeto de la misma, hemos considerado más adecuada la aproximación territorial propuesta.

Desde la perspectiva de la delimitación temporal, el objeto de la tesis se centra en el período de crisis económica, tomando como fecha de inicio y de fin de la recesión los años 2008 y 2014, respectivamente². Siguiendo a Gálvez Muñoz (2016), en el desarrollo de la crisis es posible distinguir cuatro etapas diferenciadas: una primera y más breve fase que comprende los años 2008 y 2009, en la que se articulan políticas expansivas de gasto al objeto de estimular la economía; una segunda fase (2010-2012), marcada por la crisis de la deuda soberana en la que se inaugura una tendencia de severa implementación de políticas de austeridad y estabilidad presupuestaria; un tercer período de intensificación de dichas políticas de austeridad (2013-2014); y una cuarta fase, inaugurada en 2015, en el contexto ya «postcrisis», en la que se ha producido cierta recuperación del gasto público, aunque ello no ha significado la reversión de las profundas reformas estructurales operadas en las tres etapas anteriores.

Nuestro análisis comprende fundamentalmente el período que transcurre entre 2010 y 2014, por tratarse de los años de recesión en los que se da una respuesta más agresiva por parte del Gobierno a la crisis económica, materializada en la reducción drástica del gasto público. Sin embargo, aparte de que, como es obvio, para la contextualización de las políticas públicas de igualdad nos retrotraemos a fechas bastante anteriores, se han tenido en cuenta también consideraciones acaecidas con

² Tomamos el año 2008 como punto de referencia a la hora de referirnos al inicio de la crisis financiera porque es el año en el que se declara formalmente la quiebra de uno de los principales bancos de inversión estadounidense, Lehman Brothers, que pone de manifiesto la existencia de profundos fallos en el sistema crediticio hipotecario a nivel mundial. Por su parte, según datos del Gobierno, la economía española cerró 2013 con un crecimiento del 0.2% del PIB, lo cual lleva a situar 2014 como el año del fin de la recesión económica, al menos desde una perspectiva macroeconómica.

posterioridad a 2014, en tanto las políticas regresivas se mantienen más allá del momento en que los indicadores económicos revelan una relativa recuperación de la economía en términos absolutos de crecimiento.

Hipótesis

Esta tesis parte de las siguientes hipótesis:

1. Las mujeres fueron excluidas en el origen del Estado de derecho de la categoría de ciudadano que, bajo una apariencia de universalidad, engloba únicamente a los varones.

2. La equiparación formal de los sexos ante la ley y las normas clásicas de derecho antidiscriminatorio se han revelado del todo insuficientes para superar el modelo de opresión que han venido experimentando las mujeres a lo largo de la Historia.

3. La manera diferenciada en que hombres y mujeres han sido incorporados como ciudadanos —estrechamente ligada con la división sexual del trabajo y la separación entre la esfera pública y privada— va a tener una repercusión directa en la configuración de los Estados del bienestar, en los que el trabajo formal remunerado va a ser la clave para acceder a los derechos y prestaciones sociales.

4. Los sistemas de provisión social propios de los Estados del bienestar presentan elementos de continuidad con el modelo clásico patriarcal de ciudadanía, de manera que contribuyen a la reproducción de los roles de género que anclan a las mujeres a determinados estereotipos, fundamentalmente en el papel de cuidadoras.

5. Al mismo tiempo, las políticas públicas características del Estado del bienestar, adecuadamente articuladas en perspectiva de género, se presentan como herramientas útiles para modificar los patrones de comportamiento generizados de la sociedad que se encuentran en la base de la subordinación de la mujer.

6. Ni en su formulación jurídica ni en su efectiva puesta en práctica, la mayoría de las políticas públicas que se han articulado en España al objeto de garantizar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres exploran todo el potencial que en principio presentan como herramientas de cambio de los estereotipos de género y de la división de espacios.

7. La erosión que, en el contexto de crisis económica, han conllevado las políticas de austeridad para el Estado del bienestar ha supuesto un retroceso cuantificable en los estándares de igualdad entre mujeres y hombres alcanzados en nuestro país en épocas de expansión económica y un empeoramiento de la posición social que las mujeres ocupan en nuestra sociedad que se ve reflejado en los indicadores referidos a diversas materias (empleo, nivel educativo, nivel de renta, representación política, etc.).

8. En concreto, durante la recesión se ha producido un dismantelamiento de las instituciones y las políticas de igualdad de género que se habían ido desarrollando en España de manera desigual desde 1983 y con mayor impulso a partir de 2004.

Objetivos

El objetivo principal de este trabajo es responder a dos preguntas fundamentales: (1) ¿Hasta qué punto pueden resultar las políticas públicas de igualdad de género, propias del Estado del bienestar, favorables a la desarticulación del sistema sexo-género que se encuentra en la base de la opresión de las mujeres?; y (2) ¿hasta qué punto se han visto afectadas dichas políticas públicas de igualdad en el contexto de crisis económica?

Metodología

De manera general, en cuanto a la comprobación de las hipótesis planteadas, se utiliza el método regresivo-progresivo desarrollado por Simone de Beauvoir en *El segundo sexo* y teorizado más tarde por Sartre en su *Crítica de la razón dialéctica*. De esta manera, de manera regresiva o inductiva, primero se analizan las situaciones de hecho que se dan en la realidad —la deficiente implementación de las políticas públicas de igualdad de género en nuestro país en el contexto de crisis— para encontrar las causas más inmediatas de las mismas, que, apriorísticamente identificamos con las políticas de austeridad y ajuste estructural puestas en práctica por el Gobierno a partir de 2010 (aunque finalmente, a lo largo del análisis, se confirma la concurrencia de otras causas). Es decir, de situaciones de hecho individualizadas que se repiten se pretende extraer un patrón que permita generalizar una hipótesis sobre la causa de las mismas. A modo de conclusión, para reforzar la validez de las hipótesis, se recorre el mismo

camino a la inversa, desde la prospección; es decir, se recapitulan los datos extraídos para comprobar que los motivos que hemos identificado como causas producen los efectos que hemos supuesto que producen.

Adrienne Rich (1979) denunciaba en su obra *Sobre mentiras, secretos y silencios* que

Toda la historia de la lucha por la autodeterminación de las mujeres ha sido ocultada una y otra vez. Uno de los obstáculos culturales más serios que encuentra cualquier escritora feminista consiste en que, frente a cada trabajo feminista, existe la tendencia a percibirlo como si saliera de la nada, como si cada una de nosotras no hubiera vivido, pensado y trabajado con un pasado histórico y un presente contextual. Esta es una de las formas por medio de las cuales se ha hecho aparecer el trabajo y el pensamiento de las mujeres como esporádico, errante, huérfano de cualquier tradición propia.

Este trabajo trata de hacerse eco de gran parte de la genealogía feminista de la que es heredero, tratando de visibilizar tanto las luchas como los avances científicos del pasado que han quedado ocultos y conectarlos con las aportaciones que en él se contienen. En este sentido, la teoría feminista constituye el principal eje vertebrador a partir del cual se construye todo el marco teórico: partiendo de la incorporación al conocimiento científico del concepto de género como categoría de análisis y utilizando aquellos estudios que, en las distintas disciplinas, llevan a cabo su aproximación al objeto de estudio desde la perspectiva de género. En todo caso, en tanto el objeto de trabajo de esta investigación lo constituye la intención cognitiva sobre un fenómeno de la realidad que, como tal, no puede ser compartimentado dentro de una sola disciplina o área del conocimiento, pues se encuentra influido por infinidad de factores, la tesis parte de un enfoque analítico interdisciplinar en el que se combinan aportaciones teóricas y herramientas metodológicas de diversas áreas de conocimiento. Así, la filosofía y la teoría política feminista nos van a permitir establecer el marco teórico sobre el que se articula toda la investigación; la teoría del derecho y los conceptos jurídicos de las distintas áreas del derecho se utilizan para abordar el estudio de toda la normativa y la jurisprudencia analizadas; la macroeconomía nos va a dar las claves para comprender las medidas de contención de gasto adoptadas durante la crisis económica; y desde la ciencia política y la sociología se analiza la incidencia de las políticas públicas de igualdad concretas.

Si bien el marco teórico se consolida fundamentalmente en la primera parte y parte de la segunda, los capítulos IV y VI integran la aportación original fundamental de

la tesis. Así, en el capítulo IV se lleva a cabo una clasificación de las políticas públicas contenidas en las leyes de igualdad atendiendo a dos criterios de clasificación que hemos formulado al objeto de resaltar mejor los elementos de las mismas que nos interesan: el grado de coercitividad de las medidas, atendiendo a la formulación jurídica que se hace de las mismas; y la potencialidad de las medidas para contribuir a la deconstrucción de los estereotipos y las lógicas relacionales diferenciadas de la división espacio-género. El propósito de esta clasificación no es otro que responder a la primera de las preguntas cuya resolución planteábamos entre los objetivos de la tesis, es decir, dilucidar hasta qué punto las políticas públicas de igualdad analizadas son favorables a la deconstrucción del sistema sexo-género que se perfila como causa última de la situación de opresión sufrida por las mujeres.

Partiendo de los datos obtenidos en la aludida clasificación, en el capítulo VI se lleva a cabo un análisis del devenir de las políticas públicas de igualdad de género que han experimentado una clara paralización o, incluso involución en el contexto de crisis, atendiendo a la interpretación que los distintos agentes destinatarios de las normas de igualdad, en especial los poderes públicos, han hecho de estos mandatos, para intentar dilucidar hasta qué punto se ha producido un retroceso en el nivel de institucionalización de la igualdad de género en el contexto de crisis económica y cuáles son las causas que se hallan tras el mismo, respondiendo así a la segunda de las preguntas fundamentales planteadas como objetivo de este trabajo. Se toman como factores determinantes de la existencia de retrocesos o paralización indicadores como la reducción drástica del presupuesto asignado, la falta de cumplimiento de los plazos establecidos legal o reglamentariamente, la falta de interpretación de los preceptos legales conforme a los principios y valores de igualdad incluidos en las leyes, el incumplimiento generalizado de mandatos de hacer vinculantes o la bajada de rango o desaparición de organismos de igualdad.

Por último, desde una perspectiva formal, se siguen las pautas recomendadas por ACNUR en lo referente al uso de lenguaje inclusivo, evitando la utilización del masculino genérico para designar a las personas o el masculino plural para referirnos a grupos mixtos de personas. En cambio, se utilizan expresiones inclusivas como «todas las personas» en lugar de «todos», «ciudadanía» o «población» en lugar de «ciudadanos», «alumnado» en lugar de «alumnos», etc. siempre que es gramatical y

morfológicamente correcto, y se desdobra el género cuando no. Asimismo, cuando hacemos referencia a ambos géneros, se altera indistintamente el orden, de tal manera que las formas masculinas no vayan siempre en la primera posición³. En todo caso, somos conscientes de que el uso del lenguaje no inclusivo se encuentra fuertemente interiorizado tanto en la academia como en el lenguaje coloquial por lo que probablemente se incurra en ocasiones en usos involuntarios del masculino genérico.

Estructura y contenido

La tesis está dividida en tres partes y seis capítulos. La primera parte está dedicada a explorar la relación existente entre las mujeres, como sujeto político, y el Estado, como centro de poder, y en ella se sientan las bases teóricas necesarias para comprender mejor el recorrido de las políticas públicas de igualdad que se analizan más tarde. El primer capítulo es una revisión desde la teoría feminista del modelo de ciudadanía androcéntrico que parte de un análisis del pacto fundacional del Estado moderno explicado desde la crítica feminista a los clásicos. Este capítulo también ahonda en la significación de la división sexual del trabajo, lo cual nos sirve para contextualizar las causas estructurales que se encuentran en la base de la subordinación de la mujer, a las que después se hace alusión de manera continuada a lo largo de toda la tesis. El segundo capítulo parte de una genealogía de los estudios generalistas de los Estados del bienestar, en la que cobra especial protagonismo la teoría de Esping-Andersen, que da paso a la crítica que, desde los estudios feministas, señalan las insuficiencias tanto de las categorías propuestas para dar cuenta de los efectos que los sistemas de provisión social tienen sobre las mujeres, como de la propia noción de justicia redistributiva que subyace a los Estados del bienestar para superar otras situaciones de desigualdad más allá de la de clase, como la de género.

La segunda parte está dedicada al estudio de las políticas públicas de igualdad y en ella se aborda el análisis del contenido que tanto a nivel nacional como internacional se le ha atribuido a la noción de igualdad. En el tercer capítulo nos retrotraemos a un momento en el que la desigualdad formal se encontraba institucionalizada en nuestro

³ «Recomendaciones para el uso de un lenguaje inclusivo de género». Recuperado el 03/03/2019 de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11627.pdf>

país para, a continuación, analizar en perspectiva histórica la evolución que tanto a nivel legal como institucional ha tenido la igualdad de género desde la entrada en vigor de la Constitución en 1978. Lo que se pretende en este capítulo no es tanto analizar detenidamente el contenido de las políticas de igualdad, como contextualizar el momento en que se adopta cada una de las medidas, ofreciendo una visión cronológica en la que cobran todo el protagonismo los distintos agentes sociales implicados en el desarrollo institucional de la igualdad de género. Por su parte, el capítulo IV sí ahonda en el contenido de las medidas concretas contenidas en los instrumentos normativos a los que se ha aludido en el capítulo III, que son sistematizadas conforme a las categorías propuestas por Nancy Fraser en políticas de redistribución, reconocimiento y representación al objeto de tratar de discernir cuántas de las medidas analizadas presentan un verdadero potencial género transformativo, esto es, aspiran en última instancia a la deconstrucción de los patrones conductuales de género y relacionales característicos de los espacios público y privado.

En la tercera parte se relaciona todo lo estudiado sobre políticas públicas en los dos capítulos previos con la crisis económica. El capítulo VI es una contextualización de la Gran Recesión en la que se analizan, por un lado, las causas más inmediatas de la misma y, por otro, el ataque al Estado del bienestar que han supuesto las políticas públicas de ajuste estructural implementadas de manera generalizada por parte de los Gobiernos como respuesta a la crisis de la deuda generada por la inyección masiva de capital que reciben de los Estados las entidades financieras tras el colapso de 2008. En este capítulo también se recogen las conclusiones de distintos trabajos que documentan el desigual impacto que la crisis económica ha tenido en mujeres y hombres, agravando las brechas de género existentes en todos los ámbitos de la sociedad. Por último, el capítulo VI hace un recorrido por aquellas políticas públicas de igualdad que han sido desgranadas en el capítulo IV y con respecto a las cuales puede documentarse que se ha producido un incumplimiento o, en todo caso, una puesta en práctica deficitaria, que difiere de lo proyectado por cada una de las leyes de igualdad para tratar de discernir la dimensión de dicho retroceso, así como las causas de la regresión producida.

PRIMERA PARTE. MUJER, ESTADO Y CIUDADANÍA

CAPÍTULO I. Una aproximación a la noción de ciudadanía desde la teoría política feminista

Es incomparablemente más difícil cambiar en los hombres los puntos de vista basados en prejuicios que los adquiridos por razones más convincentes o sólidas. No existe ninguno tan antiguo ni tan universal como el que se tiene sobre la diferencia entre los dos sexos y todo lo que depende de ella.

Poulain de la Barre, *De l'égalité des deux sexes*, 1673⁴.

El Estado constitucional es la forma de organización política característica de la modernidad. El nacimiento del Estado liberal, la primera forma de Estado constitucional que surge tras la caída de las monarquías absolutas europeas, se corresponde con el origen del sujeto-ciudadano como modo de consideración de los miembros de una comunidad política⁵. La ciudadanía se erige por tanto como el concepto base sobre el que se articula la relación de los sujetos entre ellos y con el Estado de derecho, en tanto se es ciudadano se es titular de determinados derechos inherentes a la personalidad del individuo (en un primer momento histórico este elenco de derechos primitivamente reconocidos por el Estado se limita a los de propiedad, libertad de conciencia e integridad física, aunque irá aumentando progresivamente) que actúan como límites al ejercicio abusivo del poder político y les reconocen como miembros de la comunidad, de la sociedad civil. En este sentido, las mujeres fueron excluidas en las raíces del pensamiento filosófico moderno de la categoría ontológica de individuo que, aunque pretendidamente universal, hacía referencia solo a los varones; quedaron excluidas, por tanto, de la ciudadanía. Las mujeres no son ciudadanas, no son sujetos políticos, no son titulares de derechos en tanto individuos autónomos porque, a juicio de los pensadores ilustrados del siglo XVIII —herederos de las corrientes de pensamiento dominantes que a lo largo de todas las épocas anteriores habían construido en torno a la diferencia biológica entre los sexos un prejuicio de la inferioridad femenina con respecto al varón—, carecen naturalmente de las cualidades necesarias para serlo. En este sentido, el modelo de racionalidad y, por ende, el modelo político de la Modernidad, se

⁴ Cit. por Varela (2014).

⁵ En un primer momento, la palabra «*citizenship*» hacía referencia a aquellas personas que residían en las ciudades y, dado que los habitantes de las ciudades fueron pioneros en liberarse de las relaciones de servidumbre que caracterizaban al régimen feudal, el término «ciudadano» pasó a identificarse con la idea de libertad (Fraser y Gordon, 1992: 69).

constituye como un modelo excluyente de las mujeres, que solo van a formar parte de la sociedad civil, no a través del acuerdo originario que da lugar al poder político suscrito por todos los varones en condiciones de igualdad, sino a través de otro tipo de contrato, el contrato matrimonial, por el cual son incorporadas a la sociedad como esposas y no como individuos.

En este sentido, los Estados del bienestar⁶ —en tanto modelo de Estado que surge en Europa en la primera mitad del siglo XX por la evolución del Estado liberal a un tipo de Estado más comprometido con la calidad de vida de sus ciudadanos que se manifiesta a través del reconocimiento de un elenco más amplio de derechos, esta vez de contenido social— se constituyen sobre la misma base de relaciones entre los ciudadanos y los Estados liberales. Es decir, aunque la concepción de Estado evoluciona tras la Segunda Guerra Mundial para definir un centro de poder político que ya no solo se limita a asegurar ciertas condiciones de seguridad en las cuales se desenvuelvan las relaciones entre las personas, sino que asume cierta responsabilidad en paliar o amortiguar las situaciones de desigualdad económica inherentes al mercado (desigualdad de clase) y ofrecer una alternativa a las contingencias vitales que experimentara la población (enfermedad, viudez, desempleo, etc.) para que no dependiera exclusivamente de este, los Estados del bienestar y los sistemas de provisión social que estos desarrollan, se asientan, asimismo, sobre la idea de ciudadanía definida conforme a parámetros excluyentes establecidos en los orígenes del Estado moderno. Por tanto, abordar las relaciones existentes entre la mujer y el Estado y la relevancia del papel que juega el Estado del bienestar en la igualdad de género exige detenerse en el análisis del concepto de ciudadanía para entender «la manera sexualmente diferenciada mediante la cual ha sido constituido el Estado del bienestar» (Pateman, 2000). En este sentido, el trabajo asalariado, del cual —primero *de iure* y más adelante, una vez alcanzada la igualdad ante la ley, solo *de facto*— quedaban excluidas las mujeres, va a constituirse como condición *sine qua non* para ostentar la ciudadanía social, para ser beneficiario de pleno derecho de los derechos y prestaciones reconocidos por los Estados del bienestar, de tal manera que los ciudadanos que no participen en el mercado de trabajo no van a ostentar una ciudadanía plena. De este modo, las prestaciones

⁶ La expresión «Estado del bienestar» utilizada para denominar a este modelo de Estado constitucional, traducción de la expresión inglesa originaria «*Welfare State*», fue utilizada por primera vez en 1939 por el obispo de York como una manera de definir el Estado por oposición al «Estado de guerra» o «*Warfare State*» (Pateman, 1989; Esping-Andersen, 2000: 17).

quedan, por lo general, diseñadas para una unidad de medida masculina, obviando la separación existente entre lo público —esfera en la que se inscribe el trabajo asalariado— y lo doméstico, ámbito en el que van a quedar recluidas las mujeres.

Existe, por tanto, una doble concepción de ciudadanía o una ciudadanía sin adjetivos, pensada para el modelo masculino y una ciudadanía incompleta, asociada a las mujeres. Esta dualidad se va a ver a menudo reforzada por las políticas del Estado del bienestar, que va a poner en práctica dos tipos de medidas diferenciadas en función de a qué sexo vayan dirigidas: en el primer caso, los beneficios del Estado del bienestar serán adquiridos como derechos por sus titulares, en el segundo estaríamos más bien ante prestaciones que se disfrutan, bien en función de la relación de parentesco existente con un ciudadano varón, miembro de pleno derecho del Estado de derecho, bien como «limosnas» o «*benefits*» que se dirigirían a aquellas personas que no han logrado integrarse en el sistema por sus propios medios.

Por otro lado, la importancia de las políticas públicas características del Estado del bienestar en la igualdad de género es innegable y ello radica en el papel del Estado como garante de los derechos y la autonomía de los individuos, autonomía que se sigue viendo en la actualidad mucho más comprometida para las mujeres que para los varones, dado que, con base en los estereotipos culturales que se han construido en torno a la diferencia biológica sexual, la mujer se ha visto siempre condicionada por la subordinación y la dependencia con respecto al varón. En este sentido, la mujeres son prominentes receptoras de los beneficios del Estado del bienestar (Pateman, 2000), beneficios que, bien suplen su deficitaria participación en el mercado laboral mediante prestaciones monetarias, o bien la facilitan, rebajando la carga doméstica a través de servicios públicos de diversa naturaleza. No obstante, dados los antecedentes de la construcción del modelo de Estado sobre la base de un modelo dual de ciudadanía, los servicios públicos que se articulan en muchas ocasiones no hacen sino contribuir a reproducir los estereotipos de género que se encuentran en la base de toda subordinación de la mujer.

Al mismo tiempo, también es innegable la potencialidad de las políticas públicas puestas en marcha por el Estado para influir en la modificación de las pautas de comportamiento de una sociedad, atacando los estereotipos de género que se encuentran en la base de todo trato desigual con respecto a la mujer. Sin embargo, las políticas

públicas orientadas en este sentido tienen un recorrido mucho más corto, pues no se han empezado a diseñar y poner en práctica hasta que en fechas más recientes los Gobiernos no han asumido la necesidad de abordar la desigualdad de género como una cuestión estructural y estructurante de nuestra sociedad que requiere, como tal, de medidas que confronten la raíz de la desigualdad para su verdadera erradicación.

A lo largo de este capítulo se abordará el estudio de la noción de ciudadanía desde una perspectiva de género, rescatando el análisis de la teoría del contrato social como mito explicativo de la génesis del poder político que, como veremos, es relatado en términos excluyentes para las mujeres y se erige como justificación teórica de la separación de los espacios público y privado, y se analizará la división sexual del trabajo como modelo que consolida esa división de espacios y sobre la base del cual se construyen los sistemas de provisión social propios de los Estados del bienestar.

1.1. La concepción clásica de la ciudadanía

El feminismo se ha afanado desde sus inicios en la *deconstrucción* y *reconceptualización* de ciertas nociones clave para la teoría política y jurídica que, si bien se han presentado y se siguen presentando como neutrales, adolecen de un importante sesgo de género, con las evidentes consecuencias para la práctica política y social que ello conlleva. En este sentido, las reflexiones que desde la teoría política se han llevado a cabo acerca del contenido del concepto de ciudadanía desde la perspectiva de género han sido extensas y numerosas (Mestre i Mestre, 2012: 15), como veremos a continuación.

La formulación más difundida teóricamente del concepto de ciudadanía es la elaborada por T. H. Marshall en su conocido ensayo *Citizenship and Social Class*. Marshall (1950) define la ciudadanía como un estatus conferido a aquellos que son miembros plenos de la comunidad a la vez que distingue tres fases diferenciadas en el acceso a la misma que se corresponden con el reconocimiento de tres categorías de derechos que se irán adquiriendo en cada una de las fases hasta alcanzar la ciudadanía plena. El autor toma como referencia la experiencia histórica británica para teorizar acerca de las distintas fases: la primera tipología de ciudadanía identificada por Marshall —la ciudadanía civil— se adquiriría junto con el derecho de propiedad, y los

derechos relativos a la libertad personal, así como con el establecimiento de un sistema judicial que sirviera de garantía frente a las intromisiones en los mismos, todo ello propio del Estado liberal que surge tras el período revolucionario del siglo XVIII; la ciudadanía política se correspondería con el reconocimiento de los derechos de voto y de organización política, que datan del siglo XIX; y, como corolario de este desarrollo de la ciudadanía moderna, la ciudadanía social vendría dada por el reconocimiento de los derechos sociales y económicos propios de los Estados del bienestar que empiezan a surgir tras la Segunda Guerra Mundial, ya entrado el siglo XX⁷.

Es conveniente puntualizar que esta teoría es desarrollada por Marshall en el momento de surgimiento de un incipiente Estado del bienestar en Reino Unido, con respecto a cuyas capacidades transformativas de la sociedad en una más igualitaria el autor se mostraba bastante optimista (Pateman, 2000) por el contexto en que surge: tras la guerra, el Partido Laborista acababa de derrotar al conservador Winston Churchill en las elecciones en Reino Unido y prometía la creación de un sólido sistema de protección social. Para T.H. Marshall, la universalización de la educación y la sanidad constituía solo el comienzo de un nuevo modelo de sociedad en la que las desigualdades y el sistema de clases sociales que hasta entonces habían imperado quedarían abolidos⁸. Por otra parte, Marshall reconoce que esta periodización de distintos estatus de ciudadanía no se produce de manera natural, sino que es el resultado de la lucha por el reconocimiento de determinados derechos. El autor, que considera la adquisición de la

⁷ La tipología de los derechos de Marshall como fases en el acceso a la ciudadanía plena se ha correspondido con una clasificación de los derechos ya clásica, en la que estos quedan divididos y jerarquizados por «generaciones», tal y como después han sido incorporados a los textos legales que los reconocen.

⁸ Fraser y Gordon (1992) califican de utópica la visión de la ciudadanía social de Marshall: «Marshall previó un Estado que no sólo eliminaría las desigualdades más clamorosas producto de la sociedad de clases, sino que borraría realmente algunas diferencias de estatus basadas en la estructura de clases misma. [...] Marshall imaginó que los servicios universales de educación y salud, al desconectar progresivamente la renta real de la renta en dinero, ayudarían a disolver las diferentes culturas de clase en una ‘civilización unificada’. Anticipó que el ‘patrón mínimo’ establecido por los bienes sociales se elevaría alguna vez hasta aproximarse al máximo, de modo que los extras que los ricos podrían comprar serían simplemente objetos decorativos. Lo normal llegaría a ser el servicio público, en vez del privado» (p. 68). Sin embargo, a día de hoy parece que el concepto ciudadanía social ha caído en desuso. La crisis de los Estados del bienestar y la ofensiva neoliberal de los años 70 provocaron una desconexión a nivel teórico entre el concepto de ciudadanía y la categoría de los derechos sociales, dejándose de lado progresivamente la idea de que los servicios públicos se configuraran en términos de *derechos* universales inherentes a la condición de ciudadano e identificando más este concepto con la categoría de ciudadanía civil y política. Este es el punto de partida que toman Fraser y Gordon (1992) en su artículo «Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social» para argumentar cómo la noción social de ciudadanía se ha ido desgastando con el tiempo.

ciudadanía social como corolario de la ciudadanía moderna que adquieren los miembros de pleno derecho de la comunidad, reconoce la capitalidad de los derechos civiles y políticos en la medida en que fue su previo reconocimiento el que permitió la lucha por la conquista de los derechos sociales. Estos y aquellos, democracia y Estado del bienestar, son en la teoría marshalliana estados de ciudadanía conectados e interdependientes⁹. No obstante, únicamente identifica esa lucha con la lucha de clases y únicamente problematiza la cuestión económica¹⁰, dejando de lado otras formas de opresión, como la de género o las diferencias raciales, que quedan invisibilizadas en la teoría de la ciudadanía marshalliana, la cual describe un modelo de ciudadano varón, blanco y trabajador que, sin embargo, fue asumido como patrón universal. Tal y como señalan Fraser y Gordon (1992), «su asunción, mantenida en la teoría y la práctica socialdemócrata posterior, de que el principal objetivo de la ciudadanía social es la eliminación de la desigualdad de clase y la protección de las fuerzas del mercado, desatiende otros ejes clave de la desigualdad y otros mecanismos y ámbitos de dominación» (p. 68).

En efecto, el estatus subordinado que ostentan las mujeres en la sociedad en el momento en el que Marshall desarrolla su teoría de las tres fases de adquisición de la ciudadanía, hace que su tesis diste mucho de poder aplicarse a estas, que aún se encontraban relegadas a la esfera doméstica en una suerte de minoría de edad y con mínimas opciones de participar en el ámbito público. Tal y como se ha apuntado por diversas autoras (O'Connor, 1996; Fraser y Gordon, 1992; Rodríguez Ruiz, 2010), el hecho más reseñable que evidencia la dificultad de aplicar a las mujeres el modelo de ciudadanía es la negación que estas sufrieron de los más elementales derechos civiles y políticos incluso en un momento en el que ya gozaban de la titularidad de determinados derechos sociales. A más abundamiento, la ciudadanía se forja como estatuto jurídico de

⁹ Según Esping-Andersen (2000), «En ningún otro lugar el contenido democrático de los Estados del Bienestar halló una expresión más profunda que en la afirmación de T. H. Marshall (1950) de que los derechos civiles y políticos sólo resultan democráticamente significativos si se complementan con los derechos sociales. En otras palabras, la democracia y el Estado del Bienestar estaban tejidos con la misma tela» (p. 17). En la misma línea, para Julia O'Connor (1996), «[a]s with civil and political citizenship, social citizenship rights did not just evolve naturally, rather, they were achieved through collective struggle arising because of structural conflicts within society. This collective struggle was possible because of the existence of civil and political rights» (p. 49).

¹⁰ «El significado de la igualdad cambia a través de las distintas épocas. En la primera parte del siglo XX, el problema de la igualdad era, consciente o inconscientemente, explícita o implícitamente, un eco de la cuestión marxista de la clase» (Esping-Andersen, 2000: 17).

los individuos y el término individuo es concebido como ligado al derecho de propiedad (Fraser y Gordon, 1992: 72; Pateman, 1995: 243) —tanto de bienes como de la propia persona y sus atributos—; de este modo, la mujer, que legalmente carecía de la capacidad para ser propietaria, queda excluida de esta concepción de ciudadanía. Es decir, esas distintas etapas de adquisición de la ciudadanía no son válidas para la mitad de la población que en muchas ocasiones vio reconocidos derechos de contenido prestacional en virtud de la relación familiar que las unía a los trabajadores varones, pero a las que aún se les veía negado el derecho al voto o el derecho de propiedad¹¹.

Se configuran, de esta manera, dos modelos distintos de ciudadanía como dos caras de una misma moneda: la ciudadanía por antonomasia, sin adjetivos, sobre la que teoriza T. H. Marshall, construida sobre la base de autonomía, entendida en términos de independencia (Rodríguez Ruiz, 2010: 91), que correspondería a los varones. Por otro lado, se constituye de manera residual la ciudadanía incompleta de las mujeres, definida por la dependencia con respecto al varón. Como señala Ann Shola Orloff (2009), «la ciudadanía ha sido durante mucho tiempo entendida en términos masculinos, ligada a una particular concepción del sujeto político que se caracterizaba como racional, autónomo, libre de responsabilidades de cuidados, impermeable a las intromisiones en su integridad corporal» (p. 333)¹². Sin embargo, tal y como ha sido señalado después por diversas autoras, y como veremos con más detenimiento a continuación, a pesar de que el modelo de ciudadanía asignado a las mujeres haya sido tradicionalmente considerado deficitario, incompleto o jerárquicamente inferior y subordinado al modelo de ciudadanía sin adjetivos, la de los varones, ambas nociones se complementan y posibilitan mutuamente (Fraser y Gordon, 1992: 72; Mestre i Mestre, 2008: 18).

Por otro lado, esta situación de desigualdad, en la que los varones son titulares de una ciudadanía plena, mientras que las mujeres quedan excluidas de la sociedad civil, negándoseles los derechos inherentes a la ciudadanía masculina o disfrutando parcialmente de los mismos de manera siempre incompleta y subordinada, se fundamenta en la distinción —práctica y teórica— de dos esferas de la vida en comunidad bien diferenciadas: el espacio público, en el cual se ejercen los derechos

¹¹ «Las mujeres, por supuesto, fueron excluidas durante siglos de la ciudadanía civil (y política) independiente, y no había acuerdo sobre qué grado de ciudadanía debía otorgarse a los pobres y siervos» (Fraser y Gordon, 1992: 71).

¹² La traducción es mía.

civiles y políticos, y la esfera privada, a la que quedan relegadas las mujeres; así como en la consiguiente atribución de roles diferenciados a cada uno de los sexos que se desempeñarían en el seno de la familia nuclear de manera complementaria: el varón trabajador asalariado, sustentador de la familia, y la mujer proveedora de cuidados en el ámbito doméstico. Los derechos inherentes a la ciudadanía social, tan celebrada por Marshall, van a ser adquiridos por sus titulares en virtud precisamente del trabajo formal remunerado, que se convierte en la clave de la ciudadanía¹³, mientras que las mujeres van a participar de la sociedad civil en tanto sujetos dependientes¹⁴.

Volveremos sobre esta distinción más adelante, para centrarnos ahora en el modelo teórico que otorga carta de naturaleza a esa dicotomía entre la esfera pública y la privada a la vez que sirve de justificación de la forma de ciudadanía propuesta por T.H. Marshall¹⁵: la teoría del contrato social, un modelo de narración de los orígenes políticos que, a pesar de constituirse como una ficción, gozó —y a día de hoy sigue gozando— de gran difusión y acogimiento.

1.2. Los orígenes de la sociedad civil: la teoría del contrato social

Las formas de organización política previas a los Estados constitucionales herederos del período revolucionario estaban basadas en unos principios filosóficos que defendían la existencia de una desigualdad natural *de facto* entre los seres humanos que justificaba y legitimaba la ordenación jurídica de un régimen político en términos de desigualdad, es decir, que se traducían en la desigualdad *de iure* de los individuos de la comunidad. Basándose en la concepción aristotélica de la desigualdad como principio

¹³ «If an individual can gain recognition from other citizens as an equally worthy citizen only through participation in the capitalist market, if self-respect and respect as a citizen are achieved in the public world of the employment society, then women still lack the means to be recognized as worthy citizens» (Pateman, 1987).

¹⁴ «En términos teóricos e históricos, el criterio central para definir la ciudadanía ha sido la 'independencia' y los elementos comprendidos bajo el rótulo de independencia se han establecido sobre la base de los atributos y habilidades masculinos. Los varones, pero no las mujeres, han sido vistos como los poseedores de las capacidades de 'individuos', 'trabajadores', y 'ciudadanos'. Como corolario, el significado de la 'dependencia' está asociado con todo aquello que propiamente pertenece a las mujeres y, así, la ciudadanía de las mujeres en el estado de bienestar está repleta de paradojas y contradicciones» (Pateman, 2000).

¹⁵ «Los británicos fueron pioneros en el desarrollo de un modelo de justificación de esta forma de ciudadanía de gran éxito, la teoría del contrato social» (Fraser y Gordon, 1992: 69).

de ordenación de las relaciones humanas que el filósofo utilizara para justificar la existencia de la esclavitud, las relaciones sociales en la Edad Media estaban caracterizadas por la pertenencia de los sujetos a distintos estamentos por razón de nacimiento y la consiguiente atribución de determinados derechos en función de dicha pertenencia (Pérez Royo, 2018: 35).

El pensamiento ilustrado viene a rechazar este presupuesto de desigualdad natural que justificaba la conformación del orden social estamental de las monarquías absolutas por considerarlo contrario a la razón¹⁶; viene, de hecho, a invertirlo: para los teóricos ilustrados el presupuesto fundamental de las relaciones humanas lo constituyen la igualdad y la libertad personal. Consecuentemente, una vez desechada la idea de la desigualdad natural entre los individuos, a la hora de organizarse políticamente ya no es válido el sometimiento de unos sujetos a otros en virtud de determinados privilegios adquiridos por el nacimiento, sino que la única forma válida de relacionarse será el acuerdo de voluntades entre todos los individuos integrantes de una comunidad. Esta será la premisa fundamental de la que partan diversos teóricos para formular la teoría del contrato social como instrumento explicativo de la constitución del Estado moderno.

Existen numerosas variables de este mito fundacional del contrato social, según las perspectivas de diversos autores (Locke, Rousseau, Hobbes o Pufendorf, entre otros), cuyas ideas comunes podemos resumir de la siguiente manera: partiendo de la existencia de un estado de naturaleza¹⁷ en el que *los hombres* viven libres sin sometimientos, el poder político surge y se justifica a través de un acuerdo, *un contrato* o *pacto originario* a través del cual los individuos, racionalmente, deciden someterse al imperio de la ley a cambio de que el gobierno constituido les confiera seguridad y una serie de derechos, constituyéndose de esta manera la sociedad civil. Se trata de un relato

¹⁶ Para los teóricos ilustrados y los revolucionarios que los siguieron, el lugar de nacimiento era un hecho contingente, no dependiente de la voluntad humana, que en ningún momento podía determinar de manera necesaria un lugar jerarquizado que los sujetos debían ocupar en la sociedad sin posibilidad de cambiarlo.

¹⁷ «El estado de naturaleza como origen histórico, idea regulativa o ‘grado cero’ es una idea recurrente en el pensamiento ilustrado. Rousseau es uno más entre los filósofos del siglo XVIII que utiliza esta noción como concepto fundante de su teoría moral y política. Sin embargo, no todos los filósofos iusnaturalistas manejan este paradigma de la misma forma ni le asignan el mismo significado» (Cobo Bedía, 1995a: 102).

idílico que sirve de base para explicar la relación del Estado con sus nacionales y de estos entre sí, relaciones que se articulan sobre los principios de libertad e igualdad¹⁸.

Como es sabido, la realidad histórica se desarrolló en consonancia con este cambio de paradigma ideológico y, a finales del siglo XVIII, las revoluciones americana y francesa vienen a culminar con la caída de la Monarquía absoluta, un régimen que había quedado obsoleto, y a inaugurar una nueva forma de organización política que, en sus rasgos más esenciales, pervive hasta nuestros días: el Estado constitucional. En este nuevo modelo político, basado en los principios de igualdad y libertad personal, los sujetos ya no son súbditos sino ciudadanos¹⁹, titulares de derechos que pueden oponer ante los abusos de un poder político que ya no es impuesto, sino fruto del acuerdo de voluntades. Sin embargo, este fundamento naturalista de la igualdad de todos los hombres tan característico de la razón ilustrada y que a día de hoy se sigue enseñando en las facultades de Derecho y Filosofía como ficción explicativa del origen del poder político en el Estado moderno como si la categoría *hombre*²⁰ que utilizaron los teóricos del contrato estuviera siendo utilizada como sinónimo de seres humanos, en realidad sirvió simultáneamente para excluir a la mujer de este nuevo orden político²¹ en lo que las filósofas feministas Celia Amorós y Ana de Miguel (2005) califican como «el memorial de los agravios» (p. 30): Las mujeres, que habían sido sujetos activos de la

¹⁸ Desde el neocontractualismo se han vertido numerosas críticas a la teoría del contrato, poniendo en tela de juicio la validez de la premisa de igualdad natural sobre la que se funda el mito del pacto social y que los ilustrados toman como condición necesaria para legitimar el libre acuerdo. La crítica marxista a la ficción jurídica del contrato señala que tal condición previa de igualdad natural no se dio nunca. Para Pitch (2003), «el contrato no es más que una ficción jurídica típica del capitalismo a través de la cual la igualdad formal esconde y perpetúa la desigualdad sustancial» (p. 40).

¹⁹ Sobre la construcción del sujeto como elemento esencial en la determinación de las relaciones políticas, *vid.* Esquembre Cerdá, 2006: 36-39 y de Cabo Martín, 2001.

²⁰ Desde el feminismo se ha señalado recurrentemente «la falsa universalidad que esconde bajo el equívoco término de *Hombre* el real significado de varón» (Puleo, 1993: 25). En la misma línea, Martín Bardera (2014) señala que «[a]sí, si en algún momento se tuvo la ilusión de que el término ‘hombre’ era de aplicación universal, pronto la realidad devolvió a cada uno a su lugar: ‘hombre’, como término universal, nombraba a los varones, ese es el universo de discurso ilustrado y su dominio. Los principios de igualdad, libertad y fraternidad cimientan el nuevo estatus del hombre como ciudadano, sujeto del pacto social sobre el cual se erige el Estado moderno. Sin embargo, no corresponden a la mujer porque la diosa razón no rige su destino, sino que lo hace la naturaleza. Bien es verdad que en la práctica no todos los hombres estuvieron incluidos, para ello hicieron falta argumentos accesorios. En cambio, para denegar el acceso a las mujeres bastó con el hecho de que fueran tales, con lo cual se dotó a los hombres, también por el hecho de serlo, con un plus que permitía a cualquiera de ellos sentirse superior ante cualquier mujer» (p. 15).

²¹ Para Astola Madariaga (2008b), «el nacimiento del Estado constitucional es el tiempo en el que lo masculino se apropia de lo universal y lo femenino se queda fuera de la norma» (p. 246).

Revolución francesa participando activamente en hitos revolucionarios como la toma de la Bastilla, las Jornadas de Octubre o la marcha sobre Versalles (Nuño Gómez, 2010: 50), que habían luchado codo con codo junto a los varones bajo las proclamas revolucionarias de igualdad y fraternidad aparentemente universales en la creencia de que el derrocamiento del régimen absolutista traería consigo un nuevo modelo de Estado formalmente igualitario e inclusivo, al fin se vieron excluidas políticamente tanto de la participación activa en la configuración del nuevo régimen político como de la consideración subjetiva en términos de igualdad con los varones ciudadanos²². Como apunta la constitucionalista Mar Esquembre (2010), «[l]as promesas emancipatorias, basadas en la libertad y la igualdad de los individuos [...], se formularon abstractamente en términos universalizadores pero se revelaron excluyentes cuando se concretaron normativamente» (p. 50). Las proclamas de igualdad y libertad solo afectaron a la liberación de las sujeciones producto de la sociedad estamental, cuestionando el poder del monarca absoluto, mientras se mantuvo la legitimación de la sujeción femenina y del ejercicio del poder de los hombres sobre las mujeres. Y es que las mujeres de todos los estamentos y clases sociales quedaron excluidas tanto de la consideración de sujetos de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano como de la participación en la Asamblea Constituyente en la que se aprobaría la Constitución revolucionaria de 1791, una Constitución que prohibiría la participación de las mujeres como sujetos políticos en el nuevo Estado al que daba cobertura²³, un nuevo Estado en el que quedaría prohibida prácticamente cualquier forma de intervención de las mujeres en la

²² «De maneras diferentes, tanto las mujeres burguesas como las trabajadoras habían participado activamente en la Revolución de 1789, aportando sus ideas y su activismo al proceso de transformación social de aquel momento y no comprendieron que se las devolviese a su estatus anterior una vez que se produjo el triunfo del proyecto revolucionario. Tras su participación en levantamientos populares armados hasta su presencia en el debate político recogido en los clubes de mujeres, como fue la Société Républicaine Révolutionnaire, éstas no aceptaron fácilmente ser relegadas de nuevo al papel de madres y esposas sin derechos. Y es que otro de los grandes ideales de la época —la fraternidad— también excluyó a la ‘hermana’ que tuvo que construir una nueva sororidad para defender sus derechos a través de los pactos entre mujeres» (Palomo Cermeño, 2016: 23).

²³ «[...] en luchas en las que las mujeres participaron codo con codo con los hombres, estos, los ‘revolucionarios’, finalmente las traicionaron y las devolvieron a su ‘lugar natural’ [...] La Revolución Francesa fue la primera de estas tradiciones, tal vez la más inesperada y amarga de todas ellas. Las mujeres participaron activamente en los sucesos revolucionarios [...]. Pero las mujeres no tardarían en descubrir que esto de su ciudadanía era un ‘como si’ (kantiano). Para empezar, fueron excluidas de la participación en el Parlamento constituyente [...] Nada detuvo el carácter patriarcal de la Revolución: los jacobinos cerraron el Club de Ciudadanas Republicanas Revolucionarias y las exhortaron a volver al ámbito doméstico en nombre de la ley de la naturaleza. Eso sí, solo cuando han logrado el poder, envían a las mujeres de vuelta a casa. Su inspiración: Jean-Jacques Rousseau, el revolucionario que había escrito que el fin de la vida de las mujeres es hacer agradable la de los hombres» (De Miguel Álvarez, 2015b: 319).

vida pública²⁴, relegando así su papel en la sociedad al ámbito doméstico. El estatus jurídico que el Estado moderno conferiría a las mujeres va a quedar de esta manera circunscrito a una suerte de minoría de edad perpetua, quedando éstas sujetas de por vida a la autoridad paterna, marital o tutorial (Valcárcel, 2002: 15). Como señala Ana de Miguel (2015b), «las solemnes declaraciones de derechos que afirmaban ‘Todos los hombres nacen libres e iguales’ debían haber añadido: excepto las mujeres, o haber sustituido la palabra ‘hombre’ por la de ‘varón’» (p. 215).

Esta exclusión o sujeción que podía resultar admisible o al menos coherente con la lógica de pensamiento que sustentaba las anteriores formas de organización política, era «sencilla de irracionalizar según el modelo de construcción de la subjetividad jurídica» y parecía no poder sostenerse de acuerdo a las premisas del pensamiento ilustrado, pues suponía «la negación misma de los supuestos de la razón ilustrada que había hecho posible el proyecto emancipador del individuo» (Esquembre Cerdá, 2010: 67). En efecto, los pensadores que habían hecho una defensa del principio de igualdad como principio rector de todas las relaciones sociales hacen una excepción en su modelo de racionalidad únicamente en lo relativo al sexo: en realidad cuando hablan de *hombres libres e iguales* se están refiriendo únicamente a varones²⁵, quedando las mujeres excluidas desde un primer momento de este acuerdo de voluntades (Cobo Bedía, 1995a; Pateman, 1995) de tal forma que nunca adquirieron la ciudadanía en igualdad de condiciones con los hombres. No obstante, para justificar el mantenimiento de esta exclusión basada únicamente en el sexo fue necesario armar un nuevo discurso que la justificara en un momento en el que el nuevo paradigma cultural y filosófico utilizaba el uso de la razón para rechazar con fuerza el resto de las sujeciones:

El pensamiento ilustrado había desmontado la legitimación tradicional precedente y, sobre unas bases epistemológicas basadas en la razón universal como argumento igualitario, no hubiera resultado aval legítimo enarbolar criterios consuetudinarios vinculados al sexo de cada persona para defender un planteamiento ilustrado del trabajo servil de las mujeres. La nueva fórmula de racionalidad que se instituyó necesitaba justificar una exclusión que no dejaba de ser una forma de supervivencia de la denostada lógica estamental en función, eso sí, de un estatus biológico-sexual. Nace, entonces, al amparo del conocido contrato social, el opacado contrato sexual (Nuño Gómez, 2010: 39).

²⁴ «El espejismo emancipador de la Revolución Francesa concluiría con la prohibición de los clubs políticos femeninos, de las reuniones en la vía pública de grupos de más de cinco mujeres y de su asistencia a asambleas políticas» (Nuño Gómez, 2010: 54).

²⁵ Como señala Celia Amorós (1991), «[e]l discurso filosófico es un discurso patriarcal, elaborado desde la perspectiva privilegiada a la vez que distorsionada del varón, y que toma al varón como su destinatario en la medida en que es identificado como el género en su capacidad de elevarse a la autoconciencia».

Esta exclusión basada en un nuevo discurso que quiebra con la premisa de igualdad cuando se topa con el sexo encuentra su máximo exponente en la teoría política de Rousseau, para quien la naturaleza complementaria de los hombres y las mujeres justifica la exclusión de la mujer del ámbito público y, por consiguiente, de la ciudadanía civil. Como señala Martín Bardera (2014):

Fue necesario un nuevo discurso para justificar la segregación de las mujeres: será el discurso naturalista que articula Rousseau [...] El naturalismo, de la mano de Rousseau, sustituyó al discurso religioso, revistiéndose de teoría científica y proporcionando nuevos argumentos ajustados a lo que el momento requería. El límite a la idea de igualdad se establece por la división de los sexos. Esta división pertenece al orden natural, es decir, es anterior al orden político y funda la jerarquía masculina. Es necesario mantener a la mujer alejada del orden político, recluida en la familia, para mantener el orden social. El hombre conquista el espacio público, la mujer queda relegada al espacio privado, es así por la división natural de los sexos y este orden natural no debe ser alterado porque llevaría también el desorden al espacio público. La diferencia biológica, el dimorfismo sexual, asignó a hombres y mujeres posiciones distintas, lo que permitió a los primeros adquirir la ciudadanía mientras a las segundas les fue negada. La mujer no es excluida, en realidad nunca llega y la explicación que fundamenta esta negación de derechos es su propia naturaleza (p. 20).

En efecto, Jean-Jacques Rousseau no duda en dedicar sus obras a señalar de manera crítica la utilización desvirtuada de los valores ilustrados, haciendo una defensa apasionada, enérgica y radical de la libertad y la igualdad, principios que, a juicio del ginebrino, se habían abandonado en favor de una razón defectuosa, impotente y frívola que había corrompido moralmente al individuo. Para Rousseau, la razón debe ser concebida como un instrumento de transformación de la sociedad, como una herramienta para desenmascarar y corregir las desigualdades y las sujeciones sociales que se hacen pasar por naturales ante ojos menos atentos, porque una sociedad avanzada es una sociedad en la que reina la igualdad. Sin embargo, en su defensa de una nueva universalidad inclusiva de todos los sujetos considerados como iguales, Rousseau adolece de una importante quiebra o excepción en su lógica que resta coherencia a toda su teoría: la desigualdad sexual, en Rousseau, es señalada como natural y por tanto, las injusticias a las que se encuentran expuestas las mujeres por el hecho de serlo no son denunciadas por el pensador ilustrado en su defensa de una nueva subjetividad que —si bien en su crítica a la razón ilustrada pretende hacer pasar por universal frente a la razón para un minoría privilegiada que, a su juicio, propugna la Ilustración— en realidad no es más que una universalidad que engloba solo a los varones (Cobo Bedía, 1995a: 10). De este modo, encontramos en la filosofía de Rousseau una defensa radical de la igualdad entre todos los hombres que es defendida sin complejos a la vez que simultáneamente

justifica la exclusión de las mujeres de ese orden, lo que se revela como una «quiebra de los principios metodológicos y morales sobre los que reposa su pensamiento» (Cobo Bedía, 1995a: 100). Rousseau, al igual que otros pensadores de la época —aunque quizá lo del ginebrino resulta más sangrante por la audacia que demuestra para rebelarse contra otras formas de opresión establecidas contrarias a la razón—, contribuye a otorgar carta de naturaleza a esa separación de la sociedad, que ya mencionábamos más arriba, entre el ámbito doméstico y la esfera pública, quedando las mujeres relegadas al primero a causa de una serie de rasgos naturales del carácter femenino valorativamente jerarquizados como inferiores a los atributos genuinamente masculinos. No obstante, al mismo tiempo, niega la validez de las diferencias biológicas como criterio justificativo del dominio de unos hombres sobre otros, achacando estas diferencias a la socialización y negando, por tanto, su carácter natural:

En efecto, es fácil ver que, entre las diferencias que distinguen a los hombres, muchas que pasan por naturales son únicamente obra del hábito y los diversos modos de vida que los hombres adoptan en la sociedad. Así, un temperamento robusto o delicado, la fuerza o la debilidad que de él dependen, muy a menudo provienen más de la naturaleza dura o afeminada en que se ha sido educado, que de la constitución primitiva de los cuerpos. [...] es imposible señorear a un hombre sin antes haberle puesto en el caso de no poder prescindir de otro; situación que, no existiendo en el estado de naturaleza, deja a cada cual libre del yugo y hace vana la ley del más fuerte (Rousseau, 1987).

Por el contrario, con respecto a la mujer, la exclusión basada en las diferencias biológicas, en este caso sí identificadas como naturales, se torna en premisa válida e incluso necesaria para la construcción del proyecto político ilustrado propuesto por Rousseau. A este respecto, resulta de lo más representativa la descripción que lleva a cabo en *De la educación o El Emilio*, obra pedagógica publicada en 1762 que viene a complementar la teoría política y moral propuesta por Rousseau en lo que a la educación de los individuos se refiere. Como es sabido, la educación era concebida por el pensamiento ilustrado como el principal motor de cambio y progreso de la sociedad y tal es la importancia que se le da en esta obra, si bien, en el caso de la naturaleza diferenciada de varones y mujeres, Rousseau concluye que las diferencias que él considera biológicas entre los sexos no solo no deben corregirse mediante la cultura y la educación, si no que estas deben cultivarlas y potenciarlas²⁶, contribuyendo a la

²⁶ «Desde el siglo XVII, las feministas han sostenido que es la falta de educación lo que hace que la mujer parezca menos capaz. La aparente mayor capacidad de los hombres es el resultado de la educación defectuosa que se brinda a las mujeres y la consecuencia del entrenamiento social (de los varones) y no de la naturaleza. Si ambos sexos recibieran una educación similar y tuvieran las mismas oportunidades para

creación de espacios sociales distintos donde hombres y mujeres desarrollarán fundamentalmente sus ocupaciones. Así, el hombre, Emilio, se encuentra naturalmente orientado a la actividad pública y, por tanto, debe recibir una educación que refuerce su autonomía moral y proyección social; mientras la mujer, encarnada en Sofía, que se encuentra biológicamente dotada para tener descendencia y proveer cuidados, no tiene otro destino que el ámbito doméstico y familiar. De esta manera, tanto las esferas a las que pertenece cada uno de los sexos —el hombre a la pública, la mujer a la privada, al ámbito doméstico— como las funciones que cada cual desempeña en virtud de las atribuciones naturales de su sexo biológico se complementan de manera necesaria, dando lugar a un equilibrio perfecto en el que, sin embargo, se establecerá un orden jerárquico en el que lo masculino será considerado superior en todo momento a las atribuciones y características atribuidas al sexo femenino, que quedará legítimamente subordinado a aquel. Así lo expresa literalmente Rousseau al principio del Libro V de *El Emilio*:

En la unión de los sexos, concurre cada uno por igual al fin común, pero no de la misma forma; de esta diversidad surge la primera diferencia notable entre las relaciones morales de uno y otro. El uno debe ser activo y fuerte, y el otro pasivo y débil [...] Establecido este principio, se deduce que el destino especial de la mujer consiste en agradar al hombre. Si recíprocamente el hombre debe agradarle a ella, es una necesidad menos directa; el mérito del varón consiste en su poder, y sólo por ser fuerte agrada (Rousseau, 2002).

No le faltan a Rousseau argumentos en los que apoyarse, pues prácticamente desde que la historia del mundo occidental comienza a ser documentada, podemos encontrar registros de pensadores de todas las épocas en los que se hace alusión a una supuesta inferioridad de la mujer frente al varón que pretende incluso ser demostrada científicamente. Como apunta Yadira Calvo (2016), «[e]n el mundo judeocristiano el prejuicio sobre la inferioridad mental femenina se remonta también bastante atrás en la historia. El Eclesiastés, cuya fecha probable podría ser el 300 a. C., ya nos advierte que no hay mujeres con sabiduría²⁷» (p. 16). En *La aritmética del patriarcado* Calvo hace un recorrido por las distintas teorías que, a lo largo de los siglos, han cuestionado la inteligencia, el carácter y los atributos de las mujeres de manera genérica, contribuyendo a la creación de un imaginario colectivo en el que estas son inferiores por

ejercitar sus talentos, no habría diferencias políticamente significativas entre las capacidades de los varones y las de las mujeres» (Pateman, 1995: 134).

²⁷ «Entre mil varones hallé uno que fuese prudente, pero entre todas las mujeres, ninguna me ocurrió con sabiduría» (Eclesiastés VII, 29).

naturaleza, lo cual justificaría que estén predeterminadas a desempeñar un determinado rol social, enclaustradas en el seno de la familia. Así, desde Platón hasta Freud²⁸, pasando por Schopenhauer, Darwin, Proudhon o Hegel, la autora²⁹ nos recuerda cómo muchos de los intelectuales sobre cuyas teorías se constituyen los pilares de gran parte del pensamiento científico y filosófico que hoy se transmite en el mundo académico como neutral, bajo la falsa universalidad que el término *hombre* o *individuo*³⁰ imprimía en sus discursos, en realidad hacen referencia en todo momento en exclusiva a los varones, quedando reservado para las mujeres un destino distinto y secundario, más acorde a la naturaleza inferior que le atribuían de manera invariable. Estos discursos, que son una mezcla entre explicaciones culturalistas y justificaciones biologicistas de las diferencias genéticas existentes entre los sexos, son recogidos y continuados por la mayoría de pensadores ilustrados para crear una imagen de las mujeres que las mantenga alejadas de la vida pública y apegada a su rol tradicional de esposa y cuidadora, apelando al destino biológico de éstas (Puleo, 1993: 14). Como señala Calvo (2016), «en sus libros y discursos los hombres siguieron imaginando a las mujeres opuestas a ellos en todo lo que estimaban excelencias y dones naturales, y complementarias en todo lo que ellos no querían para sí» (p. 17).

La relevancia de estas representaciones teóricas que dibujan a las mujeres como seres inferiores sujetos a la autoridad patriarcal o que describen a los ciudadanos como individuos varones que, mediante un acuerdo libre de voluntades, conviene fundar la

²⁸ «Sigmund Freud afirmaba que, por naturaleza, a las mujeres se les da mejor limpiar [...] El padre del psicoanálisis pensaba que eso se debía a la suciedad inherente a la vagina. Las mujeres fregaban, barrían y pasaban el aspirador para compensar la sensación de que sus cuerpos estaban sucios» (Marçal, 2016: 46).

²⁹ «Platón, en el Timeo, apelando a la doctrina de la metempsicosis, sostiene que las almas son, en origen, masculinas: las que viven de manera indigna se reencarnan como mujeres; y si vuelven a fallar, renacerán como animales» (Calvo, 2016: 42); «Schopenhauer, escribiendo hacia mediados de ese siglo [el siglo XIX], llegó a afirmar que las mujeres ‘poseen a menudo espíritu, a veces genio, pero inteligencia ¡nunca!’» (p. 39); Darwin dijo en 1871, en *El origen del hombre y la selección sexual*, que «[e]l hombre es más valiente, combativo y enérgico que la mujer, tiene un genio más inventivo y un cerebro ‘absolutamente más grande’» (p. 29); «Proudhon, en 1876, se refería a ‘la mujer’ como ‘la castigada por la naturaleza, y la abandonada de la Providencia’; ‘una suerte de término medio’» (p. 52); «En 1821, el filósofo alemán Georg Wilhelm Friedrich Hegel declaró que las mujeres ‘no están hechas para las ciencias más elevadas, para la filosofía y para ciertas producciones del arte que exigen un universal’, ni tampoco para el gobierno porque pondrían en peligro al Estado puesto que ‘no actúan según exigencias de la universalidad, sino siguiendo opiniones e inclinaciones contingentes’» (p. 41).

³⁰ «[...] la categoría de individuo ofrece la apariencia de ser sexualmente neutra, aunque, en realidad, detrás se encuentra siempre un varón. Pero la neutralidad en cuanto al género lingüístico no es patrimonio exclusivo de Rousseau sino de todos los contractualistas. Todos los teóricos del contrato subsumen a las mujeres bajo la aparente universalidad sexualmente neutra de la categoría de individuo» (Cobo Bedía, 1995a: 246).

sociedad va más allá del valor de la mera metáfora y tiene una relevancia directa en la configuración tanto del pensamiento hegemónico de una época en la que hunde sus raíces toda la lógica de pensamiento dominante actual como en la articulación real y práctica de las relaciones sociales, proporcionando un «andamiaje conceptual adecuado y argumentos más que suficientes para fijar la división de los sexos, infiltrándose en todas las disciplinas y subyaciendo aún hoy día en los discursos misóginos y en los estereotipos» (Martín Bardera, 2014: 22), una situación que describe muy certeramente Ana de Miguel (2015b) al afirmar lo siguiente:

El poder simbólico o cultural es tan importante como el económico y el político por cuanto legitima los anteriores. Es el poder de las ideas, de los relatos, también el de las películas y las canciones. Es el poder que modela lo que pensamos y lo que sentimos. El mundo del pensamiento, de la creación y de la cultura actúa dando sentido a nuestras vidas, modela nuestras normas morales, nos enseña a aceptar unas situaciones y a condenar otras. Tiene el poder de definir lo que es un hombre, lo que es una mujer y qué es lo que se puede cambiar y lo que no debe cambiar en su forma de relacionarse (p. 156).

Pero, volviendo a Rousseau y a su peculiar interpretación de la teoría del contrato, aunque el pensador apela a una biología femenina determinada, no encuentra estas diferencias biológicas entre los sexos en el estado de naturaleza, donde, asegura, el único factor de desigualdad existente entre los individuos lo constituye la fuerza, sino que va a introducir un estadio intermedio entre el estado de naturaleza y la sociedad civil, el estado pre-social, donde surge la familia a la vez que se generan las primeras desigualdades entre los sexos, incorporándose la división sexual del trabajo a esta estructura pre-social: «las mujeres hiciéronse más sedentarias y se acostumbraron a guardar la choza y los hijos, mientras que el hombre iba en busca de la subsistencia común» (Rousseau, 1987). Es aquí, precisamente, en el paso del estado de naturaleza al estado pre-social donde Rosa Cobo (1995a) identifica las primeras quiebras lógicas en el pensamiento rousseauiano: Rousseau identifica la igualdad como el elemento esencial del estado de naturaleza y denuncia todas las sujeciones y desigualdades sociales que se intentan justificar en su origen *natural* pero que en realidad tienen una génesis convencional para, a continuación, justificar la subordinación de la mujer al marido en el seno de la familia patriarcal, institución que, a pesar de no estar presente en el estado de naturaleza y tratarse de una institución convencional, el ginebrino considera natural (p. 151). El varón, por tanto, es definido en el estado de naturaleza como libre e igual, mientras que la mujer —dependiente y subordinada— encuentra su génesis en el estado pre-social, configurándose así un doble código moral rector del modelo político

propuesto por Rousseau, que se va a construir desde «la imposibilidad de la existencia de la mujer como sujeto político» (Cobo Bedía, 1995a: 23). Esta definición patriarcal de la masculinidad y la feminidad que despliegan los clásicos del contrato se basa fundamentalmente en la idea de que «solo los varones están dotados de los atributos y las capacidades necesarias para realizar un contrato, el más importante de los cuales es la posesión de la propia persona, sólo de los varones cabe decir que son individuos» (Pateman, 1995: 15).

Por otra parte, Cobo también se pregunta si esta quiebra metodológica en la lógica de la razón rousseauiana obedece a un error, a un olvido, a que la inercia del pensamiento de la época —que, como hemos visto, otorgaba a las mujeres un estatus ontológico inferior por considerarlas naturalmente menos inteligentes, irracionales, pasionales, infantiles, débiles, faltas de talento para las artes y las ciencias— hacía imposible siquiera plantearse la posibilidad de conceder a la mujer la cualidad de sujeto político en igualdad de condiciones con los varones. En realidad, el pensamiento ilustrado está cargado de ideas machistas contra la emancipación de la mujer³¹, que contrastan con el progresismo de otros pensadores coetáneos o incluso anteriores a los teóricos del contrato. En efecto, un siglo antes de que el ginebrino diera a conocer su interpretación del mito fundacional, el joven sacerdote francés Poulain de la Barre publicaba un libro titulado *De l'égalité des deux sexes* (1673) en el que despliega una brillante interpretación de la lógica cartesiana para demostrar que hombres y mujeres son iguales por naturaleza y que no son sino las costumbres y prejuicios culturales los que conllevan a la concepción social de la mujer como ser inferior al varón (Cobo Bedía, 1994). De la Barre se apoya en la filosofía de Descartes, para quien —desde el dualismo existencialista entre cuerpo y alma— la sexualidad era una particularidad accidental del cuerpo humano que nada tenía que ver con el intelecto, para desarmar la lógica antifeminista (Puleo, 1993: 13); y hace apología de la educación como medio para superar la situación de inferioridad de las mujeres de la época, que no niega, simplemente rechaza la pretendida naturalización que las corrientes mayoritarias de pensamiento hacen de la misma.

³¹ Estamos haciendo referencia a un momento histórico en que las mujeres burguesas empiezan a tener cierta independencia, a irrumpir poco a poco en el ámbito público, trabajar fuera de casa, etc. Esto es lo que los ilustrados rechazan y tratan de contener con sus teorías.

Ya en el siglo XVII, fueron precisamente los principios ilustrados los que permitieron a las mujeres levantarse contra la supuesta inferioridad y sujeción masculina que, conforme a los principios éticos de la Edad Media, que justificaban la desigualdad de los individuos en el orden social en la desigualdad natural, era más difícil de contestar. En efecto, no es sino la difusión más generalizada de la propia lógica de la razón ilustrada lo que dota de argumentos a las mujeres para enarbolar las primeras proclamas feministas reclamando también para sí el estatuto de igualdad que se había reconocido a los varones, un hecho que ha llevado a situar este período histórico como el momento de nacimiento del feminismo de la igualdad en tanto teoría política que rechaza la diferencia biológica entre mujeres y hombres como una excusa para justificar la subordinación de un sexo a otro y reivindica para las mujeres la extensión de la titularidad de los derechos reconocidos a los hombres en aras de la construcción de un nuevo concepto de universalidad (Amorós, 1991: 116) incluso de la mujer. De este modo, durante la Revolución francesa, las mujeres se articulan por primera vez como movimiento social con intereses y reclamaciones comunes³².

Si bien es cierto que no todos los hombres podían participar en condiciones de igualdad en la toma de decisiones políticas, dado que el sufragio censitario restringía esta posibilidad a un reducido grupo de propietarios, también lo es que las mujeres de ninguna clase social podían ser propietarias y por, tanto, las pertenecientes a la burguesía pasaban a estar consideradas en las mismas condiciones que las más pobres, en términos políticos sus derechos estaban igual de limitados independientemente de la

³² Otro ejemplo característico de esa doble moral de la sociedad patriarcal para revelarse contra las injusticias y las desigualdades y sujeciones es el relativo al movimiento abolicionista de la esclavitud que se desarrolla en Estados Unidos en el siglo XIX. El Estado surgido de la independencia de las trece colonias americanas, al igual que pasara con el nuevo Estado fundado tras la Revolución francesa, no reconoció a las mujeres como titulares de derechos, ni tampoco a los esclavos. De esta manera, las mujeres vieron en la lucha antiesclavista una forma de levantarse contra la exclusión justificada por motivos biológicos y se revelaron como impulsoras activas de este movimiento. No obstante, el movimiento terminaría siendo monopolizado por hombres que, aun identificados con la lucha por la abolición de la esclavitud, daban por bueno la utilización del argumento naturalista excluyente para justificar la exclusión de las mujeres del ámbito público. Una vez escindido del movimiento antiesclavista, en 1848, el movimiento feminista estadounidense se reúne en la localidad de Séneca Falls para aprobar un documento que se ha convertido en otro de los hitos del feminismo y en el que reclamaban los mismos derechos que de los que se habían dotado los varones tras la Declaración de Independencia. En 1870 se añade una Decimoquinta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos en la que se establece que ningún Gobierno podrá impedir el derecho a voto de los ciudadanos por motivo de raza, color o condición anterior de servidumbre «olvidando» incluir la cuestión del sexo y, por tanto, manteniendo la exclusión política de las mujeres. Habrá que esperar hasta 1920 para que las reclamaciones de las sufragistas estadounidenses sean escuchadas y se reconozca el derecho al voto femenino.

clase social a la que pertenecieran. Es decir, el concepto de ciudadanía acuñado durante la ilustración es en realidad un concepto más excluyente que inclusivo, si bien

[...] algunas de las exclusiones en la nueva sociedad burguesa podían eliminarse o ‘redimirse’ en función de los ‘méritos’ individuales —el ideario liberal propone un modelo de sociedad meritocrática—, pero no la exclusión basada en el sexo de las personas, ya que ésta se entiende como perpetua, no modificable, por derivar de la naturaleza y de las diferencias ‘esenciales’ y ‘naturales’ de mujeres y hombres, que hacían de las primeras seres no independientes, no autónomos, y casi no ‘racionales’ [...] (Astola Madariaga, 2008b: 234).

Esto permite que, por primera vez, las mujeres se reconozcan colectivamente entre ellas como grupo oprimido, identificando esa condición de opresión con el sexo, lo que las llevaría a autocalificarse como «el tercer estado del tercer estado». En este sentido, Valcárcel (2002) ha calificado al feminismo como «hijo no querido de la Ilustración» (p. 14), haciendo referencia a que los ideales ilustrados y el pacto de ciudadanía surgido de la Revolución francesa que excluirán a las mujeres basándose en el discurso de la «naturaleza inferior, diferente y complementaria de los sexos», serán los mismos principios en los que se sustentarán las reivindicaciones feministas por la libertad y la igualdad de derechos.

Lo que se denuncia por las mujeres en la Ilustración es que se utilicen los mismos argumentos rechazados ya como justificación válida del poder feudal para asegurar la subordinación de la mujer al hombre. En este sentido, podemos encontrar diversos testimonios de la época que tratan de poner al descubierto la irracionalidad que se esconde bajo la razón ilustrada en lo que al sexo se refiere y que sirven como argumento para considerar la Ilustración como el momento fundacional del feminismo. Así, por ejemplo, el filósofo y matemático D’Alambert, coetáneo de Rousseau, dirige una carta al ginebrino en la que refleja sus dudas acerca de la consistencia de las tesis sobre el destino biológico de las mujeres que este propugna:

Con respecto a las obras de genio y sagacidad, mil ejemplos nos prueban que la debilidad del cuerpo no es un obstáculo en los hombres. ¿Por qué, entonces, una educación más sólida y viril no permitiría a las mujeres realizarlas?³³

En la misma línea, también es conocida la crítica que lleva a cabo el marqués de Condorcet frente al rol de inferioridad de las mujeres planteado por Rousseau y el pensamiento ilustrado dominante en general como protesta contra el cual elaboró tanto

³³ D’Alambert, cit. por Puleo (1993: 75).

un proyecto de modelo de educación pública e igualitaria para ambos sexos como una propuesta de admisión de las mujeres a los derechos de ciudadanía reconocidos a los varones en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano. Este último documento fue presentado por Condorcet en el Parlamento francés en 1790:

Por ejemplo, ¿no han violado todos el principio de igualdad de los derechos al privar tranquilamente a la mitad del género humano del derecho de concurrir a la formación de las leyes, al excluir a las mujeres del derecho de ciudadanía? ¿Hay acaso prueba más contundente del poder del hábito, incluso en los hombres ilustrados, que la de ver cómo se invoca el principio de la igualdad de los derechos en favor de trescientos o cuatrocientos hombres a los que un prejuicio absurdo había discriminado y olvidar ese mismo principio con respecto a doce millones de mujeres? Para que esta exclusión no fuera un acto de tiranía, habría que probar que los derechos naturales de las mujeres no son en absoluto los mismos que los de los hombres, o mostrar que no son capaces de ejercerlos. Ahora bien, los derechos de los hombres se derivan únicamente de que son seres sensibles susceptibles de adquirir ideas morales y de razonar con esas ideas. De esta manera, puesto que las mujeres tienen estas mismas cualidades, tienen necesariamente iguales derechos. [...] Sería difícil probar que las mujeres son incapaces de ejercer los derechos de ciudadanía. ¿Por qué unos seres expuestos a embarazos y a indisposiciones pasajeras no podrían ejercer derechos de los que nunca se pensó privar a la gente que tiene gota todos los inviernos o que se resfría fácilmente?³⁴

Otra figura conocida y reseñable del feminismo ilustrado es Olympe de Gouges³⁵, quien contraatacó esta exclusión de las mujeres de las declaraciones de derechos mediante la presentación en la Asamblea Nacional Francesa de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana³⁶, en la que a lo largo de diecisiete artículos recogía la extensión del reconocimiento de los derechos más esenciales también a las mujeres. Muy ilustrativo resulta el epílogo que acompaña a la declaración:

Mujer, despierta; el rebato de la razón se hace oír en todo el universo, reconoce tus derechos. El potente imperio de la naturaleza ha dejado de estar rodeado de prejuicios, fanatismo, superstición y mentiras. La antorcha de la verdad ha disipado todas las nubes de la necedad y la usurpación. El hombre esclavo ha redoblado sus fuerzas y ha necesitado apelar a las tuyas para romper sus cadenas. Pero una vez en libertad, ha sido injusto con su compañera. ¡Oh, mujeres! ¡Mujeres! ¿Cuándo dejaréis de estar ciegas? ¿Qué ventajas habéis obtenido de la revolución? Un desprecio más marcado, un desdén más visible [...] Cualesquiera sean los obstáculos que os opongan, podéis superarlos; os basta con desearlo (De Gouges, 1971).

³⁴ Condorcet, *Sobre la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía* (3 de julio de 1790), cit. por Puleo (1993: 101)

³⁵ Quizá la figura más conocida del feminismo en la Ilustración o el referente más icónico por la claridad del título de su obra y el trágico final que experimentó (muere guillotinado debido a una octavilla que publicó en la que pedía un plebiscito nacional para elegir en 1793 la forma de gobierno), pero no la única. En su obra *La Ilustración Olvidada*, Alicia Puleo (1993) recoge textos de mujeres y hombres que contestaron esa tendencia dominante de la Ilustración a considerar a las mujeres seres inferiores excluidas del derecho de ciudadanía.

³⁶ Tanto la petición de Condorcet como la de de Gouges de la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía, así como la que presentó el primero reclamando el derecho a una educación igualitaria para niños y niñas fueron ampliamente rechazadas por las cortes revolucionarias.

También firme defensora de la educación igualitaria, Mary Wollstonecraft, escritora británica de origen humilde implicada activamente en la Revolución francesa, redacta en 1792 *Vindicación de los derechos de la mujer*, texto en el que problematiza el modelo educativo propuesto por Rousseau para las mujeres, encarnadas en Sofía. La obra es considerada uno de los textos fundacionales del feminismo de la igualdad y en él Wollstonecraft reprocha al ginebrino que analice el comportamiento y los gustos de las mujeres como si se tratara de rasgos innatos, pasando por alto el evidente determinismo social y cultural que, en este sentido, dirige la educación de las niñas y mujeres hacia determinados tipos de hábitos y comportamientos que culminan en el sometimiento de estas a los varones:

¿Cómo es posible que el señor Rousseau se puede permitir decir que la mitad de la especie humana está en estado natural y que además ha de ser conservada dentro de él? [...] Si la humanidad tiene al menos una mitad para la cual valen las explicaciones naturalistas, no hay razón para pensar que no valgan para toda ella al completo [...] Si Rousseau se cree el resto de sus ideas, no tiene legitimidad teórica para mantener la desigualdad entre los sexos (Wollstonecraft, cit. por Nuño, 2008: 42).

En definitiva, como ya hemos comentado antes y señalan acertadamente los escritos de D'Alambert, Condorcet, De Gouges o Wollstonecraft, la audacia que muestra Rousseau para rebelarse contra otras sujeciones socialmente establecidas, contrasta con la apasionada defensa y naturalización que lleva a cabo de la opresión de las mujeres. Parece por tanto, más bien, que la legitimación de la sujeción femenina que lleva a cabo Rousseau, más que deudora de la corriente de pensamiento dominante de la época en lo que al estatus de la mujer se refiere, constituye una exclusión consciente y deliberada, necesaria para que la forma política que propone sea viable. Es decir, el correcto funcionamiento de la sociedad tal y como los pensadores ilustrados la conciben requiere de unas funciones distribuidas entre los sexos y bien diferenciadas para su continuidad. Ambos roles, se constituyen como complementarios:

El varón rousseauiano solo puede ejercer sus funciones públicas, de la forma tan intensa en que las ejerce, si las mujeres se ocupan de las tareas de reproducción propias del espacio privado. De la misma forma, su equilibrio psíquico (el del varón) también depende de que las mujeres interioricen la coacción que padecen por parte de los hombres. Asimismo, la garantía de la transmisión masculina de la propiedad solo es posible si la maternidad está controlada por los varones. Deberíamos preguntarnos cómo habría reconstruido Rousseau al individuo si no hubiese concebido a las mujeres sujetas material y psicológicamente a los varones. O, dicho de otra forma: ¿hubiese podido ser autónomo el individuo rousseauiano si las mujeres no hubiesen sido definidas desde la heteronomía? (Cobo Bedía, 1995a: 271).

En este sentido, cabe colegir que la exclusión de las mujeres de la ciudadanía plena no es algo accidental ni subsanable con el tiempo, no se trata de una «deficiencia coyuntural en la articulación del Estado, como fue la exclusión de los no propietarios» (Rodríguez Ruiz, 2010: 97), sino que precisamente se encuentra en la propia raíz del surgimiento de la ciudadanía y no solo la complementa, sino que también la posibilita. La ciudadanía se ha construido gracias y a costa de la dependencia jurídica y política de las mujeres (Mestre i Mestre, 2008: 18), que han posibilitado la autonomía del sujeto político, liberándolo de las tareas domésticas y de cuidado de la familia. De este modo, el modelo de ciudadanía es pensado para unos varones *exentos* de las tareas de cuidado, que, excluidas de la ciudadanía y relegadas al ámbito doméstico, asumen las mujeres. Esta exclusión se constituye como «el fundamento material y simbólico de la construcción del espacio público» (De Miguel Álvarez, 2015b: 305) y va a ser el lastre fundamental que va a dificultar o impedir a las mujeres relacionarse en igualdad de condiciones con los varones, en el contexto de una sociedad construida sobre la premisa de los privilegios de estos frente a la inferioridad de aquellas.

1.3. El contrato sexual oculto

Partiendo de esa idea de *necesidad* de la sujeción femenina al espacio privado para posibilitar el modelo de ciudadanía propuesto por los teóricos del contrato, Carole Pateman publica a finales de la década de los ochenta su teoría sobre la existencia de un contrato sexual oculto (Pateman, 1995), sobre el que se funda el Estado de derecho, posibilitando la sujeción de las mujeres al espacio privado mediante el contrato de matrimonio la existencia del espacio público, «en tanto espacio de la libertad y de la autonomía moral» (Cobo Bedía, 1995a: 271). Pateman encuentra en la ficción del contrato la génesis no solo del poder político del Estado moderno, sino también del poder masculino sobre el que se configura el patriarcado, la forma moderna de subordinación de la mujer.

Así, la autora hace una lectura tanto del contractualismo clásico como del neocontractualismo desde una perspectiva feminista para concluir que el origen de la opresión de la mujer se encuentra precisamente en el paso del estado de naturaleza al estado social, momento en que se produce ese contrato sexual oculto por el cual se

acuerda, a la vez que la constitución de la sociedad civil como un espacio privativamente masculino, el sometimiento de las mujeres a la autoridad marital y su relegación al ámbito privado o doméstico. Pateman (1995) argumenta que, si bien la sociedad civil se encuentra compuesta de dos esferas o ámbitos —el público y el privado—, en la versión más difundida del mito fundacional «la historia del contrato social es considerada como una explicación de la creación de la esfera pública de la libertad civil» mientras que la esfera privada es vista como políticamente irrelevante (p. 12). Para Pateman (1995), existe otro tipo de contrato que caracteriza y da estructura a la esfera privada, por el cual la mujer queda sujeta al varón, este es el contrato de matrimonio, a través del cual «los hombres acceden de manera ilimitada a la propiedad y el uso del cuerpo de las esposas» (p. 172). Según la autora, «ignorar el contrato matrimonial es ignorar la mitad del contrato originario» (p. 12). Aunque Pateman articula su obra a partir de la crítica a la filosofía política de Hegel, en esto coincide parcialmente con el filósofo alemán, quien ya no niega como hiciera Rousseau la existencia de dos estados de naturaleza y dos modelos de ciudadanía diferentes, sino que —sobre la base del convencimiento de la determinación biológica de los sexos y de la inferioridad natural de la mujer al varón— justifica que las mujeres ni formaron ni pudieron formar parte nunca del contrato originario de constitución de la sociedad civil y que la única manera de que sean incorporadas es como miembros de la familia, a través del contrato de matrimonio, un pacto no basado en la libertad, como el originario, sino en la sujeción y la dependencia. La diferencia es que, mientras Pateman utiliza esta premisa como punto de partida para denunciar la situación de sujeción que las mujeres experimentan en el seno del matrimonio, Hegel admite que las mujeres no formaron parte del pacto constitutivo de la sociedad civil sin problematizar la cuestión, simplemente asumiendo y justificando la ciudadanía subordinada que estas adquirieron en tanto esposas debido a su inferioridad natural³⁷.

Por otra parte, la defensa de Hegel de las diferencias biológicas entre los sexos que son determinantes para su distinto estatus en la sociedad civil sitúa a las mujeres alejadas de la vida política. La mujer, para el iusfilósofo, «tiene su destino sustantivo en la familia, y estar imbuida de piedad familiar es el marco ético de su mente [...] las

³⁷ Aunque en principio Hegel se erige como un ferviente crítico del contractualismo clásico, negando que el Estado hubiera podido tener su génesis en el contrato social (Pateman, 1995: 234), lo cierto es que, a la vez, el filósofo se revela como defensor del matrimonio como contrato a través del cual la mujer se convierte en objeto para el uso de su esposo (Pateman, 1995: 240).

mujeres no pueden entrar en la vida civil pública porque carecen naturalmente de la capacidad de someterse a las demandas del universal». Los hombres, en cambio, tienen «una vida sustantiva real en el Estado» (Pateman, 1995: 244). En realidad, en la diferenciación pretendidamente natural de los sexos que propone Hegel, la determinación biológica se confunde y se extiende «con una diferenciación de las funciones y de las actitudes»:

Las mujeres pueden, por supuesto, ser cultas, pero no están hechas para las ciencias más elevadas, para la filosofía y para ciertas producciones del arte que exigen un universal. Pueden tener ocurrencias, gusto y gracia, pero no poseen lo ideal. La diferencia entre el hombre y la mujer es la que hay entre el animal y la planta; el animal corresponde más al carácter del hombre, la planta más al de la mujer, que está más cercana al tranquilo desarrollo que tiene como principio la unidad indeterminada de la sensación (Hegel, 1999).

En consecuencia, Hegel colige que las mujeres no están hechas para desarrollar las tareas del Estado, que correría peligro si la función pública estuviera en manos femeninas, dada la tendencia de estas a actuar siguiendo «opiniones e inclinaciones contingentes» en lugar de guiadas por las «exigencias de la universalidad» (Castillo, 2001: 143). En este sentido, la relectura que propone Pateman del contractualismo revela que los pensadores que hablan del origen del poder político nunca consideraron que las mujeres reunieran los atributos y cualidades necesarias para ostentar el rango de individuo, careciendo, por tanto, de la capacidad para suscribir un contrato en condiciones de igualdad, pero la inconsistencia que revela Hegel a la hora de determinar cuáles son esos atributos naturales que descartan totalmente a las mujeres para el ejercicio de la vida pública la encontramos también en el pensamiento de los demás teóricos que blanden esta diferenciación basada en el sexo biológico: «¿De qué carecen las mujeres, más exactamente?» —se pregunta Pateman (1995)— «Los teóricos clásicos del contrato [...] son extremadamente vagos respecto a este punto crucial. El significado de la referencia de Pufendorf a la ‘superioridad’ del sexo masculino o, el pronunciamiento de Locke de que la sujeción de las esposas tiene un ‘fundamento en la naturaleza’ están lejos de ser autoevidentes. La elaboración que ofrecen consiste meramente en referencias a la mayor fuerza física y mental del varón o su mayor fuerza y habilidad» (p. 133). No obstante, esta indeterminación parece ser suficiente para construir sobre ella dos modelos diferenciados de ciudadanía, una ciudadanía plena, a la que los varones acceden en condiciones de igualdad a través del acuerdo clásico de voluntades que da lugar al poder político; y la ciudadanía subordinada de las mujeres, a

través de la cual estas se incorporan a la sociedad civil en tanto esposas³⁸. Para Hegel, la razón por la cual las mujeres deben formar parte del contrato de matrimonio es que, aunque no tengan parte en el contrato social, deben ser incorporadas a la sociedad civil (Pateman, 1995: 249; Castillo, 2001: 17).

En este sentido, una de las críticas que hace Pateman a los teóricos del contrato que niegan a las mujeres la capacidad para contratar a falta de poseer en tanto mujeres la razón ilustrada característica de los varones es que sí se les reconozca esa razón para prestar consentimiento en el contrato de matrimonio. Por otro lado, si la ficción del contrato parte de la premisa de que un acuerdo de tales características, por el que se renuncia a parte de la libertad individual para someterse a la autoridad de otros, es válido solo porque todos los suscribientes parten del libre acuerdo, al que solo es capaz de llegarse en condiciones de igualdad, ¿cómo va a ser válido y voluntario el contrato de matrimonio si uno de los sujetos suscribientes lo hace en una clara situación de inferioridad con respecto al otro? (Pateman, 1995: 82-88). De las contradicciones presentes en esta concepción hegeliana del matrimonio parte Pateman para construir su teoría del contrato sexual, según la cual las mujeres nunca fueron ni pudieron ser sujetos del contrato porque se constituyeron precisamente como *el objeto* del mismo³⁹. La sujeción de la mujer al varón y su reclusión en la esfera doméstica o privada, que se materializa a través del contrato de matrimonio, constituye en realidad un *contrato sexual oculto* que posibilita la suscripción del contrato social sobre el que se construye la sociedad civil y que garantiza el acceso ilimitado de los varones a *la propiedad y el uso del cuerpo de sus esposas*⁴⁰. Para Pateman, además, a través del contrato de matrimonio se consolida la división sexual del trabajo que a día de hoy sigue imperando

³⁸ «Recordemos que, como recoge la definición dada por la Enciclopedia, durante el Antiguo Régimen, ciudadano ‘es aquel miembro de una sociedad libre de varias familias que comparte los derechos de esta sociedad y se beneficia de esas franquicias’ y que ‘sólo se otorga este título a las mujeres, a los niños y a los sirvientes como miembros de la familia de un ciudadano propiamente dicho. Mujeres, niños y sirvientes no son verdaderos ciudadanos’» (Puleo, 1993: 23).

³⁹ «Las mujeres no son parte del contrato originario a través del cual los hombres transforman su libertad natural en la seguridad de la libertad civil. Las mujeres son el objeto del contrato. El contrato (sexual) es el vehículo mediante el cual los hombres transforman su derecho natural sobre la mujer en la seguridad del derecho civil patriarcal» (Pateman, 1995: 15).

⁴⁰ «Lord Hale establece en *The History of the pleas of the Crown* que en el siglo XVIII el esposo no podía ser considerado culpable de violación concretada por él mismo a su esposa legal dado que su consentimiento matrimonial mutuo constituía un contrato por el que la esposa daba acceso a su marido al cuerpo de ella y no podía retractarse [...] Hasta 1884, en Gran Bretaña, una esposa podía ser encarcelada por rehusarse a los derechos conyugales del marido y hasta 1891 se permitía a los esposos mantener cautivas a sus esposas en el domicilio conyugal a fin de obtener tales derechos» (Pateman, 1995: 172).

en nuestras sociedades⁴¹, lo que explica que el nuevo orden social que se funda tras el pacto social esté estructurado en dos esferas: la pública y la privada. La complementariedad de las funciones que, en virtud de su sexo biológico, desarrollan los sujetos en cada una de estas dos esferas, explica la necesidad de esta división para que el contrato original pueda llevarse a cabo, pues «los varones pueden obtener reconocimiento de su derecho patriarcal solo si la sujeción de las mujeres se asegura en la sociedad civil» (Pateman, 1995: 250). Esta idea de la complementariedad de los sexos y de la *necesidad* de subordinación de unas a los otros para asegurar el éxito del modelo de sociedad civil que se inicia con el pacto social la encontramos ya presente en Rousseau, para quien la familia es una «institución esencial desde el punto de vista de su función social» (Cobo Bedía, 1995a: 317). Dado que cada sexo por separado es imperfecto e incompleto, «solo los dos sexos juntos unidos a través del matrimonio adquieren la perfección moral. Si los dos sexos, en lugar de complementarios fueren iguales, se producirían conflictos que pondrían en cuestión la institución del matrimonio» (*íd.*).

En este sentido, el derecho natural, que hasta entonces los hombres habían ejercido e invocado para someter a la mujer pasa a convertirse, a través del contrato matrimonial, en un derecho civil patriarcal (Nuño Gómez, 2010: 44) que juridifica el dominio masculino⁴². De este modo, en este nuevo orden social instaurado gracias al

⁴¹ En este sentido, Pateman (1995) escribía lo siguiente hace 30 años: «El mercado capitalista es patriarcal, está estructurado según la división sexual del trabajo. La segregación sexual de la fuerza de trabajo y la preservación de los lugares de trabajo como arena de la solidaridad fraternal ha permanecido sorprendentemente estable a lo largo del siglo XX. La mayoría de las mujeres pueden encontrar empleo pagado sólo dentro de un estrecho margen de ocupaciones de baja remuneración y jerarquía social, trabajan con otras mujeres pero son dirigidas por varones y, a pesar de la legislación sobre la paga igualitaria, ganan menos que los varones. De este modo, el matrimonio sigue siendo económicamente ventajoso para la mayoría de las mujeres. Más aún, la presión social para que las mujeres se conviertan en esposas es tan fuerte como la económica. La mujer soltera carece de un lugar social aceptado y definido: ser esposa de un varón es todavía el principal medio de vida para la mayoría de las mujeres y pueden obtener así reconocimiento o identidad social» (p. 185). A día de hoy, si bien la tasa de ocupación de las mujeres ha mejorado con respecto a finales de la década de los ochenta, lo cierto es que se sigue percibiendo una sobrerrepresentación femenina importante en los empleos a tiempo parcial, en las profesiones peor consideradas en términos de prestigio y en las que presentan más bajas remuneraciones. Por el contrario, las estadísticas sobre los usos del tiempo revelan que las mujeres siguen dedicando más tiempo de media que los varones a las tareas domésticas y de cuidado. Además, y como veremos en la tercera parte de este trabajo, la crisis económica ha supuesto un repliegue en los tímidos avances de la mujer en el mundo laboral y una vuelta o fortalecimiento de los esquemas clásicos de división sexual del trabajo caracterizados por una mujer cuidadora o ama de casa y un varón proveedor.

⁴² La primera redacción del Código Civil español, que data de 1889, recogía este respaldo jurídico de la autoridad marital del varón sobre la esposa en su articulado referente al matrimonio, el cual estuvo vigente hasta 1975 y en el que se regulaba una suerte de minoría de edad de la mujer casada, a quien

contrato sexual, la familia se configura como una institución clave, de carácter claramente patriarcal (Cobo Bedía, 1995a: 150), mediante la cual garantizar y mantener el sometimiento de la mujer al varón a través del servilismo que encarna la figura de la esposa⁴³ y la entrega sin límites asociada al rol de madre.

1.4. La separación de las esferas pública y privada

Como se ha visto, el pensamiento ilustrado va a justificar teóricamente la división de la realidad en dos esferas separadas: el ámbito público y el privado. Como señala Celia Amorós (1987), la separación entre la esfera pública y la privada, la sociedad civil y el ámbito doméstico, constituye «una de esas codificaciones ancestrales, cargada de implicaciones ontológicas y de connotaciones políticas» (p. 114). La consolidación del Estado moderno y, sobre todo, el paso del modelo económico feudal al modo de producción capitalista (Federici, 2004) van a consagrar esta ruptura que, en la historia oficial no se definirá como tal, no habrá escisión porque el ámbito privado nunca contará con carta de naturaleza como tal para el pensamiento hegemónico, sino que quedará oculto, desprovisto de importancia por su contingencia y la falta de la universalidad característica del ámbito público.

Partiendo de esta división, el pensamiento hegemónico va a escindir la realidad en binarios, conceptos opuestos que se utilizarán para describirla de manera acorde con la división simbólica de espacios mencionada. El ámbito público y el privado van a quedar definidos a partir de conceptos, valores y pautas de comportamiento opuestas. Simultáneamente, cada género va a quedar adscrito a una de las esferas, quedando las pautas de comportamiento esperables de su sexo definidas por este espacio. Por último, estos valores concebidos en términos dicotómicos van a estar jerarquizados, correspondiendo siempre el de mayor valor a lo que se identifica con lo masculino. Así, las mujeres, que venían siendo definidas de antiguo como inferiores biológicamente, quedan ancladas por el contractualismo clásico a través de la lógica de

legalmente se atribuía una capacidad de obrar limitada, completada por la autoridad que el marido —a quien según el artículo 57 debía obediencia— ejercía sobre ella.

⁴³ «En el estado natural todas las mujeres se convierten en sirvientes, todas las mujeres quedan, pues, excluidas del pacto original. Esto quiere decir que todas las mujeres quedan excluidas de convertirse en individuos civiles. Ninguna mujer es sujeto libre. Todas, en la sociedad civil, ‘son siervas’, de un tipo muy peculiar, a saber, ‘esposas’» (Pateman, 1995: 73).

complementariedad de los roles asignados a cada uno de los sexos a un universo regido por normas y principios totalmente opuestos a los que reinarán en la esfera pública, concebida como espacio natural de acción y pertenencia de los varones. De este modo, el espacio público va a estar caracterizado por la razón y la imparcialidad, va a ser reconocido social y políticamente, va a estar regido por la ética de la justicia y va a configurarse como el reino de la cultura, de la libertad, de la producción de ideas, de la competitividad, del hacer, de la productividad, etc. Por su parte, el espacio privado queda definido, por oposición a lo público, como un reducto de todo lo políticamente irrelevante, como el reino de la naturaleza, regido por la ética del cuidado, presidido por la parcialidad, la particularidad, la necesidad, la caridad, la improductividad, etc. En consonancia con esta división se va a identificar también qué es lo masculino y qué es lo femenino, qué comportamientos y qué actitudes son esperables de cada uno de los sexos, estableciéndose un «sistema rígidamente dualista de adjudicación coactiva de identidades, espacios y valores» (De Miguel Álvarez, 2015b: 233). Así, el hombre será razón, mente, independencia, activismo, egoísmo, dureza, cálculo, racionalidad, ciencia; y la mujer, emoción, cuerpo, dependencia, pasividad, sacrificio, ternura, imprevisibilidad, irracionalidad. (Marçal, 2016: 258). Tanto uno como otro deben actuar de acuerdo con estos patrones de comportamiento para cumplir con la norma social, ese es el rol que se espera que desempeñen y viene determinado en función del sexo⁴⁴.

La idea clave sobre la que se sustenta esta división es la de la complementariedad de los sexos y de los espacios, es decir, que la reclusión de la mujer en el espacio privado, la asunción por parte de esta de las tareas domésticas y de cuidado, lo particular, es precisamente lo que va a posibilitar que el hombre, en tanto único portador del *bons sens*, de la razón suficiente para ello, se dedique a la política, a lo universal. Esta complementariedad se va a articular en torno a una institución fundamental alrededor de la cual se construye y que va a posibilitar el éxito de este modelo de división sexual del trabajo: la familia nuclear normativa, entendida como «la unión matrimonial de dos personas de sexo distinto unidas por lazos de amor romántico, y eventualmente su descendencia común» (Rodríguez Ruiz, 2012: 112) y que es concebida como una unidad de intereses comunes. Tal y como sostiene Pateman (1995):

⁴⁴ «La socialización patriarcal produce dos culturas y dos formas de sentir radicalmente diferentes. La socialización generizada implica que cada género tiene que haber interiorizado las pautas necesarias para saber qué tiene que pensar o hacer para satisfacer las expectativas de género» (Nuño Gómez, 2010: 173).

Un esposo y una esposa dejan de ser individuos ‘autosuficientes’. Se convierten en miembros de una pequeña asociación que está tan estrechamente unificada que son una ‘única persona’. Hegel sostiene que, al casarse, los esposos ‘consienten en convertirse en una única persona y renuncian a su personalidad individual y natural para alcanzar esta unidad de uno con el otro’» (p. 241).

Simultáneamente, la familia nuclear se vincula a la esfera doméstica como un espacio aislado de la esfera pública, de tal manera que las leyes y las normas que rigen en el espacio público no van a alcanzar a este reducto de intimidad de los individuos. En efecto, los preceptos ilustrados de igualdad y libertad van a desplegar su eficacia únicamente en el ámbito público; en la esfera privada, por el contrario, seguirá reinando una suerte de derecho estamental encarnado en la autoridad del padre de familia/marido⁴⁵. Si, como hemos visto, la teoría del contrato sirvió de andamiaje teórico para proscribir la desigualdad *de facto* y *de iure* entre los hombres, superar la sociedad estamental propia de la Edad Media e instaurar una sociedad civil basada en el consenso y presidida por la razón ilustrada, el principio de desigualdad natural entre los hombres que justifica la subordinación de unos a otros y que había perdido legitimidad para explicar el orden político conservó toda su vigencia como principio rector de las relaciones de género en el seno de la familia. La justicia, como principio rector de las relaciones sociales, no va a ser de aplicación al ámbito doméstico. En consonancia con la división propuesta por Locke, se establece una distinción entre el poder político y el poder paternal (Castro García, 2015: 56). El poder político, va a ser entendido como la dominación de unos sobre otros, pero ejercido sobre individuos libres e iguales, que así lo han decidido por consenso. El poder paternal, en cambio, va a ser ejercido por el padre en el seno de la familia, sobre los hijos hasta que estos se emancipan y sobre las mujeres en todo caso pues, en tanto esposas, van a quedar subordinadas de manera natural a los maridos. De esta manera, frente a la justicia, la igualdad y la libertad como principios rectores de las relaciones sociales proclamados por la ilustración y que serán de aplicación en el ámbito público, «de puertas para adentro [...] sobreviviría una lógica estamental asentada en el patriarcalismo de los postulados liberales» (Nuño Gómez,

⁴⁵ «Bodino. En Los Seis Libros de la República (1576) considera que [...] ‘La soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república [...] que es el recto gobierno de las familias y de lo que les es común, con poder soberano’. Si la República es el recto gobierno de lo que ‘es común’ a las familias, debe quedar fuera lo que no es común, lo particular de cada una, lo que entra en las competencias del padre, cuya función en la familia la compara Bodino a la del soberano en su reino, de tal forma que el ámbito de la familia (madre, hijos, criados y propiedades) está excluido de la soberanía del Estado y sometido a la exclusiva soberanía (poder absoluto y perpetuo) del varón. Sin embargo, aunque la familia represente un límite para el poder soberano del Estado, éste tiene como finalidad su conservación, pues ello significa ‘conservar el orden’» (Esquembre Cerdá, 2010: 65).

2010: 44). De este modo, el modelo de familia nuclear se consolida como institución vertebradora y posibilitadora del sistema de organización socio-política alumbrado tras las revoluciones liberales en la medida en que a través de él se articula la división sexual del trabajo y, en tanto tal, disfruta del reconocimiento y la protección institucional necesarias para asegurar su estabilidad (Rodríguez Ruiz, 2012: 112).

De esta manera, al otorgar todo el valor a las actividades desarrolladas en la esfera pública, el ámbito doméstico queda en la sombra, cae en la irrelevancia hasta tal punto que la sociedad en su conjunto pasa a identificarse únicamente con la sociedad civil, obviando el espacio privado, que no va a necesitar de una explicación teórica ni sobre su génesis ni sobre los principios por los que se rige su funcionamiento. Como bien apuntaba Pateman (1995), la teoría del contrato social no explica la génesis de la conformación de la sociedad en su conjunto, sino solo de la sociedad civil, parte que se encuentra identificada con el ámbito público, quedando lo doméstico relegado al olvido. En este sentido, la teoría del contrato sexual oculto se presenta precisamente como la explicación del espacio privado, de la génesis de la otra parte de la sociedad que para los contractualistas había carecido de la relevancia suficiente como para detenerse en su explicación (p. 21).

En realidad, aunque siempre se ha otorgado un tratamiento ontológico valorativo desigual a ambos espacios, el desgajamiento del ámbito público se consolida con el cambio de paradigma al que venimos haciendo alusión referido a la consolidación del Estado moderno y al paso de la economía feudal al modo de producción capitalista. En efecto, en la sociedad precapitalista, el espacio público y el privado no estaban tan claramente diferenciados, lo cual tampoco ha constituido ningún óbice para que desde las más primitivas formas de organización política, el espacio público se haya configurado como privativo de los varones. De manera muy ilustrativa, la filósofa Celia Amorós trae a colación la expresión «casa de los hombres», nombre que en muchas sociedades etnológicas se utilizaba para designar el centro de toma de decisiones políticas. Las actuales sociedades democráticas, así como las que históricamente las han precedido, no tienen atribuido un nombre tan expresivo pero, dada su composición eminentemente masculina, sostiene Amorós (1987) que «si les adjudicáramos esa denominación a efectos de describirla para un antropólogo que las contemplase [...] no resultaría demasiado chocante» (p. 114). Las mujeres, sobradas de emocionalidad y

carentes del raciocinio necesario para el gobierno y la cosa pública, incapaces de trascender sus pasiones sexuales para tomar parte del contrato original (Pateman, 1995: 143), quedarán siempre relegadas al ámbito privado, de la reproducción.

Si la consolidación del Estado moderno consagró la separación entre estas dos esferas, será el contractualismo clásico descrito en el apartado anterior, heredero y potenciador de esta división, el que otorgue el andamiaje conceptual necesario para la definitiva emancipación del espacio público y la definición del espacio privado como opuesto a este, como reino de los cuidados al que las mujeres quedan indefectiblemente adscritas a causa de una suerte de destino biológico que se presenta en el estado de naturaleza ligado a sus capacidades reproductivas, un hecho contingente del que se va a deducir *necesariamente* un estatus político pasivo y subordinado. Así, las mujeres quedan definidas como sujetos *idénticos* e intercambiables por oposición a los hombres, que se constituyen como *los iguales* en el espacio público en tanto se reconocen entre sí como legítimos titulares del contrato social, suscriptores del mismo en condiciones de igualdad. Las mujeres, por el contrario, las idénticas, representan lo contingente, lo reversible, lo intercambiable. Las tareas que asumen, su papel en la sociedad, podría estar desempeñado por cualquier otra mujer, no se les reconocen rasgos característicos que las identifiquen como individuos, «todas pueden hacer de todo y suplir en todo, siempre que sea de forma interina e intermitente, sin que se fijen turnos ni rangos sustantivos ni se pongan condiciones de reciprocidad» (Amorós, 1987: 124). Este modelo estereotipado de las mujeres que las convierte en seres idénticos entre sí se configura, a su vez, como opuesto al modelo masculino, que se entiende como neutro y universal. Las mujeres son definidas, en referencia al varón como *Lo otro* (Beauvoir, 2005) y, consecuentemente con esto, van a ostentar una categoría ontológica complementaria y subordinada. Lo masculino y, por extensión, los valores y categorías relacionados con los varones, son considerados neutros. El varón no tiene género, solo la mujer, en tanto es definida por oposición, como complemento del primero, necesita ver explicada su esencia que no es más que una versión alternativa de la masculinidad, *Lo otro*, definido siempre en relación al hombre: las mujeres son madres, hijas o esposas, nunca sujetos autónomos.

La división público/privado se constituye, por tanto, como un hito clave en la subordinación de las mujeres al varón mediante su reclusión en el ámbito doméstico

(Mouffe, 2001: 8), que se consagra como el reino de la reproducción, del amor, de la particularidad, de los cuidados. Es el lugar donde el hombre, tras desempeñar, desde una perspectiva política, las funciones públicas a las que su estatus de ciudadano le obliga, y desde una perspectiva económica, las labores productivas inherentes al rol de proveedor de la familia que se le atribuye de acuerdo con el modelo de división sexual del trabajo, puede refugiarse, un entorno de descanso, perteneciente a la esfera de la intimidad individual. En este sentido ha sido entendido por los ordenamientos jurídicos contemporáneos que reconocen la máxima protección normativa a esa privacidad, otorgándole el estatus de derecho fundamental constitucionalmente reconocido. En consonancia con la idea que apuntábamos anteriormente referida a que los principios y normas que rigen en el ámbito público pierden su vigencia en la privacidad de los hogares, el ámbito doméstico en tanto espacio donde esta se desarrolla es entendido por la doctrina y la jurisprudencia constitucional como el reducto de intimidad a salvo de injerencias de terceros, como el límite al poder político: «el derecho a la intimidad se funda en la necesidad de garantizar la existencia de un ámbito propio y reservado frente a la acción y conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de vida humana» (STC 12/2012). La esfera privada, de la intimidad, asociada al individualismo, se construye simbólicamente como el hogar al que regresa el hombre después de una dura jornada de trabajo que desarrolla en un mundo que, por exigencias de la productividad, se presenta como frío e impersonal, para descansar en el reino de la moralidad, los sentimientos y los cuidados, características que definen los dominios de la esposa. Así lo expresa Federici (2013):

La sexualidad es el descanso que se nos otorga dentro de la disciplina del proceso laboral. Es el complemento necesario para la rutina y la reglamentación de la semana laboral. Es una licencia para «ser natural», para «dejarse llevar», para que así podamos regresar más frescos a nuestro lugar de trabajo el lunes siguiente. El «sábado noche» es la irrupción de lo «espontáneo», lo irracional dentro de la racionalidad de la disciplina capitalista en nuestra vida. Se supone que es la compensación por nuestro trabajo y se nos vende ideológicamente como «lo distinto» al trabajo: un espacio de libertad en el cual presumiblemente podemos ser nosotros mismos —una posibilidad para conectar íntimamente, de «manera genuina», en un universo de relaciones sociales en las cuales nos vemos constantemente forzados a reprimir, aplazar, posponer y esconder, incluso de nosotros mismos, lo que deseamos (p. 45).

No obstante, desde la perspectiva y los usos de las mujeres, el ámbito privado está muy lejos de configurarse como ese remanso de paz a salvo del caos de la vida pública, como ese lugar de «descanso del guerrero» (Salazar Benítez, 2015) en el que reponer fuerzas antes de volver a la batalla de cada día. Muy al contrario, la ciudadanía pasiva

atribuida a las mujeres encuentra precisamente su fundamento y su razón de ser en las labores que estas llevan a cabo en el ámbito doméstico y que vienen constituidas por «prácticas afectivas y de servicios orientadas al cuidado de terceros» (Nuño Gómez, 2010: 181). A fin de cuentas, en eso consiste la complementariedad de los roles asignados a cada uno de los sexos propuesta por los ilustrados con Rousseau a la cabeza, distribución de labores que, como veremos, mantiene vigencia a día de hoy. Como señala Marçal (2016), «la mujer, por medio del cuidado y la empatía, daba sentido al esfuerzo del hombre como mano de obra. Esa era su función económica».

Al mismo tiempo, el hecho de que los principios y valores, que la ética de lo público, no alcanzaran a reinar en el ámbito doméstico, no significa que a la esfera privada no se le haya atribuido también un código ético particular, aunque, como hemos visto, no expreso o invisibilizado. Ha sido la autora Carol Gilligan (2013) quien ha identificado que, además de contenidos simbólicos opuestos, la separación público/privado se sustenta sobre dos éticas diferentes atribuidas a cada uno de los espacios. Así como hemos visto que la ética de la justicia reinará en el espacio público, definida en términos de derechos, igualdad o propiedad; la ética del cuidado va a regir las relaciones y labores que se adscriben al ámbito doméstico, basadas en vínculos afectivos y/o de parentesco. Esto va a revertir en una concepción moral que niega cualquier retribución económica por las labores reproductivas que se realizan en el seno de la familia, que se van a entender suficientemente compensadas en términos de amor y afectos. Así, mientras las relaciones existentes entre los individuos en el ámbito público van a revestir la forma de acuerdo de voluntades en el que media un precio o compensación, de contrato, en tanto los hombres pueden permitirse ser egoístas, individualistas e independientes, las relaciones imperantes en el ámbito doméstico van a estar caracterizadas por la gratuidad y explicadas en términos de dependencia: las mujeres se configuran como seres dependientes económicamente del marido a la vez que son las encargadas de gestionar la dependencia emocional, afectiva y de cuidados de estos. A pesar de ello, simbólicamente, la única dependencia que se visibiliza es la primera, restando importancia a la necesidad de las labores reproductivas desempeñadas por las mujeres.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía de las mujeres, su papel en la sociedad, queda reducido a reproducir en el ámbito doméstico las condiciones afectivas y de

cuidado necesarias para posibilitar la participación de los varones en la esfera pública (Rodríguez Ruiz, 2012: 114). Esta idea de la complementariedad de las tareas asignadas a cada uno de los sexos encuentra su fundamento, como decíamos, en el nuevo modelo político social defendido por los ilustrados, cuyo prototipo de ciudadano autónomo, dedicado por completo a lo público, va a requerir de una enorme cantidad de tiempo del que solo es posible disponer si son las mujeres las que se dedican a las tareas reproductivas, quedando, por tanto, los varones liberados de las mismas (Cobo Bedía, 1995a: 307).

En este sentido es en el que afirmamos con Federici (2004), que la relación de dominación de los varones con respecto a las mujeres tal y como la conocemos hoy en día encuentra su génesis en el paso a la modernidad, en el advenimiento del Estado moderno. Precisamente la consideración de las mujeres como seres inferiores, la división normativa entre lo público y lo privado y la conceptualización de las tareas reproductivas asignadas a estas como carentes de todo valor económico, es lo que ha permitido la existencia de esta servidumbre doméstica que se materializa en la apropiación, por parte de los hombres, de la sociedad constituida por y para los varones, de los resultados del trabajo reproductivo que, de manera gratuita, han venido desarrollando las mujeres durante siglos y que es precisamente lo que ha posibilitado que los varones se dedicaran a las labores productivas, social y políticamente reconocidas como valiosas. Como señala Laura Nuño (2010),

[h]istóricamente, la servidumbre doméstica de las mujeres y la división sexual del trabajo, permitieron la ficticia emancipación del espacio público y una organización del trabajo productivo que ignoraba las responsabilidades del cuidado. Este modelo posibilitó la autonomía del espacio público y permitió orientar la actividad de los varones, exclusivamente, hacia el espacio público (p. 174).

Solo recientemente y gracias a los estudios feministas, que han sacado a la palestra la relevancia de las funciones reproductivas llevadas a cabo por mujeres para el desarrollo y sostenimiento de nuestro modelo de sociedad, se ha empezado a ser consciente de la capitalidad de las tareas reproductivas necesarias para el sostenimiento de la vida, que van desde el apoyo emocional a los servicios sexuales, pasando por la crianza de los hijos o el cuidado de los mayores (Flores Anarte, 2016a). La feminista italiana, afincada en Estados Unidos, Silvia Federici (2013) lo ilustra muy bien en el siguiente párrafo:

El trabajo doméstico es [...] servir a los que ganan el salario física, emocional y sexualmente, tenerlos listos para el trabajo día tras día. Es la crianza y trabajo de nuestros hijos —futuros trabajadores— cuidándoles desde el día de su nacimiento y durante sus años escolares, asegurándonos de que ellos también actúen de la manera que se espera bajo el capitalismo. Esto significa que tras cada fábrica, tras cada escuela, oficina o mina se encuentra oculto el trabajo de millones de mujeres que han consumido su vida, su trabajo, produciendo fuerza de trabajo que se emplea en esas fábricas, escuelas, oficinas o minas» (p. 55).

No obstante, a pesar de que en términos sociales y económicos las tareas reproductivas se revelan como claves para el mantenimiento del modelo de sociedad, simultáneamente a la adjudicación coactiva de su desempeño a las mujeres se produce una negación del valor simbólico y real de las mismas que redundará en su invisibilización: solo a los varones que realizan tareas de producción de bienes y servicios para el mercado a través del trabajo formal remunerado va a corresponder el reconocimiento público como contribuyentes al progreso económico y social de la comunidad. Esta minusvaloración encuentra precisamente su fundamento en el contrato sexual oculto sobre el que se funda la sociedad civil: retomando a Pateman, no solo el desempeño de las tareas reproductivas es esencial, sino que la propia subordinación de las mujeres para que desarrollen esas labores de tal manera que los varones puedan apropiarse de ese trabajo en términos de gratuidad es esencial para el mantenimiento de una sociedad fundada a través de un pacto patriarcal que excluye a las mujeres de la ciudadanía y las relega al ámbito de la reproducción (Flores Anarte, 2016a). En este sentido, es necesario señalar que, cuando nos referimos a la apropiación por parte de los varones del trabajo reproductivo que realizan las mujeres, no solo nos estamos refiriendo a la dimensión relativa al puro ejercicio físico de las tareas del hogar y de la crianza de los hijos, sino que el trabajo reproductivo incluye además el soporte emocional y los afectos que las mujeres prodigan a los varones y a su descendencia de manera gratuita, como un gesto de amor. En este sentido, Anna Jónasdóttir (1993) hace referencia a que los hombres obtienen lo que denomina una «plusvalía de dignidad genérica» mediante la recepción no equitativa del cuidado y el amor de las mujeres, que redundará en beneficio de su autoestima y autoridad sin que dicho intercambio afectivo sea recíproco. En efecto, la asunción gratuita por parte de las mujeres de las labores reproductivas y doméstico-afectivas desempeñadas en el seno del hogar es la condición previa y necesaria que permite asegurar la independencia del varón ciudadano en el espacio público.

En resumen, la división sexual del trabajo es un sistema de organización económica y política de la sociedad que presupone que la misma va a estar compuesta por familias normativas nucleares en el seno de las cuales sus miembros, unidos por vínculos afectivos y por el contrato matrimonial, van a desempeñar distintos tipos de actividades en función de su sexo. Así, una vez que los centros de producción se sitúan en las fábricas, apartados del hogar, la división de espacios público y privado se hace más notable y las mujeres quedan adscritas a la realización de tareas domésticas en el hogar, cuyo valor económico es negado sistemáticamente y cuyo valor simbólico es, en unas ocasiones igualmente negado y, en otras, ensalzado y mistificado; mientras que los hombres asumen la tarea de la producción de bienes y servicios para el mercado, situado en el ámbito público, una labor social y económicamente reconocida que, como tal, lleva aparejado un salario. Este modelo se justificará y consolidará a lo largo de tres siglos a través de diversos mecanismos que afianzarán la imagen de la familia tradicional construida en torno a dos figuras opuestas y complementarias: el varón-sustentador o ganapán-masculino y la mujer-madre ama de casa a tiempo completo. Entre ambas figuras, sin embargo, y a pesar de la minusvaloración que experimentan las tareas reproductivas frente a las productivas, existe una relación de complementariedad o necesidad, lo cual significa que, si bien es cierto que el sustento económico de la familia viene dado por el trabajo formal remunerado que desempeña el varón, es decir, tanto la esposa como la descendencia común *dependen* económicamente de él, no es menos cierto que solo es posible que el varón sea cabeza de familia y se dedique en exclusiva a las tareas productivas si la esposa desempeña en exclusiva las tareas del hogar⁴⁶. En palabras de Katrine Marçal (2016) «la propia noción de una carrera profesional a tiempo completo todavía se apoya en la idea de contar con un servicio doméstico a tiempo completo» (p. 64). Este modelo, sin embargo, empieza a quebrarse en la segunda mitad del siglo pasado con la incorporación masiva de las mujeres al trabajo formal remunerado, lo que hace que el equilibrio perfecto de la división sexual del trabajo se rompa.

⁴⁶ «El hombre económico puede representar la razón y la libertad precisamente porque otra persona significa lo contrario. Si puede decirse que el mundo se rige por el interés propio, ello es debido a que hay otro mundo que se rige por algo más» (Marçal, 2016: 49).

1.5. La división sexual del trabajo

Como decíamos anteriormente, aunque siempre se había reconocido cierta distinción entre la esfera pública y la privada, lo cierto es que no siempre había reinado una separación tan rotunda como la que se consolida a lo largo del siglo XVIII. El desgajamiento del ámbito privado que se había posibilitado por la especialización de los roles —la mujer desarrollando las funciones características del ámbito doméstico-reproductivo, el varón las del público-productivo— se va a afianzar con el proceso de industrialización. La concentración de la producción de bienes para el mercado en las fábricas característica de la Revolución Industrial va a representar la separación física entre el hogar y el centro de trabajo, acentuando de esta manera lo que hasta entonces había sido más bien una separación simbólica y consagrando el modelo de división sexual del trabajo. Las mujeres, que siempre habían participado en la producción de bienes y servicios para el mercado, bien a través de trabajos artesanales que llevaban a cabo en las propias casas o en talleres (entre los cuales a menudo no existía una distinción física, se trataba del mismo lugar), bien fuera del hogar como vendedoras, cuidadoras, etc., experimentan un notable cambio en su actividad fruto del proceso de industrialización que trajo consigo la concentración de la actividad productiva en las fábricas en tanto centros de trabajo independientes de los hogares que conllevó una nueva distribución de los tiempos, los espacios y las tareas (Nuño Gómez, 2010: 58), acentuando la separación de los roles femenino y masculino. Esta reclusión de las mujeres al ámbito doméstico y su exclusión de la participación en las tareas productivas que se desarrollaban en la esfera pública cuenta con un amplio respaldo teórico que arma y difunde un discurso destinado a promocionar un modelo hegemónico de familia organizada en torno a la división sexual del trabajo con un nuevo ideal de mujer: el ama de casa a tiempo completo, consagrada a las tareas domésticas, de cuidado y crianza y educación de la descendencia. Las mujeres, reducidas a no-trabajadoras (Federici, 2004) fruto de la oposición teórica a su presencia en el mercado laboral formal y de la minusvaloración de las labores reproductivas que llevan a cabo en el hogar, son expulsadas de la mayoría de profesiones que tradicionalmente habían venido desempeñando. Este párrafo de la obra *Calibán y la bruja*, de Silvia Federici (2004), ilustra muy bien el proceso de devaluación y marginación al que fue sometida la mano de obra femenina:

[A finales del siglo XVII] las mujeres habían perdido terreno incluso en las ocupaciones que habían sido prerrogativas suyas, como la destilación de cerveza y la partería, en las que su empleo estaba sujeto a nuevas restricciones [...] Las proletarias encontraron particularmente difícil obtener cualquier empleo que no fuese de la condición más baja: como sirvientas domésticas [...] Como nos cuenta, entre otros, Merry Wiesner, ganaba terreno [...] el supuesto de que las mujeres no debían trabajar fuera del hogar y que sólo tenían que participar en la 'producción' para ayudar a sus maridos. Incluso se decía que cualquier trabajo hecho por mujeres en su casa era 'no-trabajo' y carecía de valor aun si lo hacía para el mercado (Wiesner, 1993: 83 y sg.). Así, si una mujer cosía algunas ropas se trataba de 'trabajo doméstico' o 'tareas de ama de casa', incluso si las ropas no eran para la familia, mientras que cuando un hombre hacía el mismo trabajo se consideraba 'productivo' [...] Pronto todo el trabajo femenino que se hacía en la casa fue definido como 'tarea doméstica'; e incluso cuando se hacía fuera del hogar se pagaba menos que al trabajo masculino, nunca en cantidad suficiente como para que las mujeres pudieran vivir de él. El matrimonio era visto como la verdadera carrera para una mujer; hasta tal punto se daba por sentado la incapacidad de las mujeres para mantenerse que, cuando una mujer soltera llegaba a un pueblo, se la expulsaba incluso si ganaba un salario» (pp. 142-143).

Por su parte, el hecho de que en estos tiempos el Estado comenzara a ocuparse de impartir los cursos y refrendar los diplomas que daban acceso al ejercicio de las profesiones liberales, posibilidad que también se les veía negada a las mujeres al no tener reconocido el derecho a acceder a los estudios formales (Valcárcel, 2002: 15), contribuiría notablemente a la imposibilidad de estas de desarrollar una carrera profesional. Un siglo más tarde, este proceso de expulsión de las mujeres del mercado de trabajo se perfeccionaba con la oposición legal expresa a la participación femenina en los empleos mejor remunerados que se aprobó en la Conferencia de Berlín de 1890 (Nuño Gómez, 2010: 63). Dicha convención internacional, convocada por Guillermo II y en la que participaron los países europeos más industrializados, aunque tenía como objetivo dar solución a las condiciones laborales en general, se utilizó como un mecanismo para dar respuesta a la situación de la mano de obra femenina e infantil. Bajo la excusa de la protección de aquellos considerados más débiles frente a condiciones laborales penosas, se restringió legalmente el acceso de las mujeres a la mayoría de puestos de trabajo, fundamentalmente aquellos que tenían aparejadas mejores condiciones salariales.

En este sentido, la oposición radical al trabajo femenino en el mercado laboral formal trajo consigo una consecuencia fundamental: el matrimonio, casarse y formar una familia, se convierte a partir del siglo XVIII y fundamentalmente en el XIX prácticamente en el único destino vital imaginable para las mujeres (Pateman, 1995: 185), tanto por presiones sociales como por cuestión de supervivencia, ya que prácticamente no tenían otra manera de subsistir económicamente. Consecuentemente, el número de mujeres dedicadas en exclusiva a las tareas domésticas se incrementará

exponencialmente y el modelo de familia burguesa vertebrada en torno a la división sexual del trabajo (varón cabeza de familia, sustentador económico del hogar y mujer encargada de las tareas reproductivas como unidad económica y de intereses) se convierte en la forma de organización social por excelencia⁴⁷. Como señala Pateman (1989), aunque en los siglos anteriores las esposas también habían estado subordinadas a sus maridos, no eran totalmente dependientes de estos, pues les estaba permitido hacer negocios y dedicarse a un gran número de actividades económicas; por el contrario, «a mediados del siglo XIX, tener una esposa era tener un ama de casa a tiempo completo y se había convertido en el ideal de muchos esposos de las clases respetables» (p. 182).

La construcción del mercado laboral formal como privativo de los varones y la reducción de las mujeres a amas de casa, recluídas en el ámbito doméstico contribuyó de manera decisiva al reforzamiento de la separación entre la esfera pública y la privada y aparejó la devaluación en términos valorativos de todo el trabajo reproductivo realizado por las mujeres como premisa indispensable para asegurar su apropiación gratuita por parte de los varones. Se extiende la idea de que las labores domésticas y reproductivas no generan riqueza ni valor al no poder ser monetarizables, intercambiadas por dinero en el mercado. En este sentido, Federici aporta una visión complementaria al relato del contrato sexual que ya dibujara Pateman y según el cual la constitución económica y política de la sociedad patriarcal solo es factible gracias a la existencia de un contrato oculto de dominación de las mujeres por parte de los hombres. Según Federici (2004: 141-148), esta nueva forma de dominación se inaugura en el paso de las sociedades comunitarias de subsistencia propias del feudalismo al surgimiento del monetarismo como primera forma de economía capitalista, momento histórico que viene marcado por los cercamientos de las tierras comunes del centro de Europa. En las sociedades precapitalistas, aunque las mujeres estaban también subordinadas a los hombres, ambos tenían acceso a las tierras comunes, terrenos no colindantes en un campo sin cercas de los que los aldeanos podían disponer de forma común en virtud de acuerdos y gracias a los cuales los campesinos, que dedicaban su fuerza de trabajo y

⁴⁷ «La familia nuclear, con su vinculación a la creación del espacio doméstico como un espacio íntimo, distinto y separado de la esfera pública [...] surge como una estructura social funcionalmente autosuficiente, organizada en torno a la división de las tareas pertinentes a la producción, de un lado, y a la reproducción (cultural y física), de otro. Se atribuyó así a los varones la labor de ganar el sustento familiar [...] y de representar a la familia en el espacio público [...], mientras a las mujeres se nos encargó la tarea de gestionar en privado la dependencia de todos los miembros de nuestra familia» (Rodríguez Ruiz, 2012).

recursos la mayor parte del tiempo en beneficio de los señores feudales, obtenían recursos para su propio abastecimiento mediante su explotación en el tiempo libre de que disponían. Cuando, a partir de los siglos XVI y XVII, estos campos comunes comienzan a ser expropiados por parte de la aristocracia y los campesinos más acaudalados, que empezaban a reconocerse como una incipiente burguesía con el objetivo de expandir sus propiedades, estos cercamientos ponen fin a la propiedad comunal de la tierra, provocando que el sistema que hasta entonces se había caracterizado por una *economía-para-el-uso* deviniera en una economía de *producción-para-el-mercado*, dominada por las relaciones monetarias, lo cual implica la negación de todo valor para cualquier tipo de actividad que no se intercambiara por dinero en el mercado. De este modo, ante la desposesión de las tierras comunes que aseguraban el autoabastecimiento de los campesinos, el salario que perciben como fuerza de trabajo pasa a ser el único medio de subsistencia para toda la población no propietaria. La mayor competencia en el mercado laboral provoca que, como hemos visto, las mujeres sean las primeras expulsadas de la mayoría de oficios, incluso de aquellos que tradicionalmente habían desempeñado; por su parte, una bajada generalizada de los salarios, provoca que los salarios percibidos por las mujeres descendan aún más en comparación con los de los varones, desembocando en la práctica imposibilidad de subsistir a partir de un trabajo asalariado para las mujeres que, unido a la falta de otras alternativas de subsistencia (en esta época también se empieza a perseguir duramente la prostitución, las mujeres tienen prohibido alistarse en el ejército...), convierten al matrimonio prácticamente en la única opción para las mujeres, confinándolas al trabajo reproductivo en el preciso momento en que la concepción de este tipo de labores como trabajo desprovisto de valor desde el punto de vista económico alcanzaba su auge y condenándolas a la dependencia económica del marido. (Flores Anarte, 2016a). En este sentido, asegura Federici que, en esta nueva forma de organización del trabajo, las mujeres, o más concretamente, las labores sexuales, reproductivas, domésticas y de cuidados que estas desempeñaban de manera gratuita en el seno de la familia, pasaron a constituir ese *bien común* que anteriormente habían representado los campos que fueron cercados. El trabajo femenino se convierte, de acuerdo a esta nueva lógica, en algo susceptible de apropiación de manera gratuita, las mujeres «se convirtieron en bien común, pues una vez que las actividades de las mujeres fueron definidas como no-

trabajo, el trabajo femenino se convirtió en un recurso natural, disponible para todos, no menos que el aire que respiramos o el agua que bebemos» (Federici, 2013: 148).

Por otra parte, la idea de que las labores domésticas desempeñadas por las mujeres carecen de valor se nutre y se retroalimenta también de una nueva concepción de la economía, que en la segunda mitad del siglo XVIII empieza a concebirse como un saber científico al que se aplican los postulados desarrollados por Adam Smith, conocido como padre de la ciencia económica. Según esta nueva visión de la economía, aquello que genera riqueza en las naciones no es más que la actividad de los individuos actuando en el tráfico comercial de manera egoísta, mirando por sus propios intereses⁴⁸. No obstante, el reino de lo doméstico resulta una vez más la excepción, quedando excluido de esta nueva lógica económica al considerar el trabajo reproductivo como económicamente irrelevante. Solo el trabajo productivo, monetarizable, la producción de bienes y servicios para su intercambio por dinero, es considerado trabajo en términos económicos, mientras que el trabajo doméstico al que se había forzado a las mujeres a dedicarse prácticamente en exclusiva es desprovisto de todo valor, no es considerado una actividad económica, sino «una extensión lógica de la naturaleza bondadosa y amorosa de las mujeres» (Marçal, 2016: 40), y, por tanto, no requerida de cuantificación. Como señala Marçal (2016) «la mujer, relegada en casa, no era económicamente relevante [...] criar a los niños, limpiar la casa o lavar y planchar la ropa de la familia no eran bienes tangibles que se puedan comprar, intercambiar o vender y, por tanto —según los economistas del siglo XIX—, tampoco contribuyen a la prosperidad social [...] todo aquello a lo que se esperaba que se dedicaran las mujeres se volvió invisible [...] Los resultados del trabajo de las mujeres eran intangibles» (p. 40).

En contraste con esto, el mundo de la economía definido por los pensadores de esta época viene a encajar con las características atribuidas a los varones, al espacio público. El modelo de individuo a partir del cual se generan todas las teorías y razonamientos sobre el funcionamiento de los sistemas económicos, el *homo economicus*, es un individuo racional, egoísta, que actúa buscando su propio beneficio en todo momento, minimizando costes, evitando daños mediante un cálculo racional

⁴⁸ «Adam Smith, padre de la ciencia económica, escribió en 1776 unas palabras que forjaron nuestra visión moderna de la economía: ‘No de la benevolencia del carnicero, del cervecero y del panadero, sino de sus miras al interés propio, es de quien esperamos y debemos esperar nuestro alimento’» (Marçal, 2016: 20).

que solo tiene un resultado posible; en definitiva, un modelo de conducta humana definido por cualidades asociadas tradicionalmente al rol masculino, el que se ha esperado y fomentado entre los hombres pero que, sin embargo, es presentado como neutral, sin sexo (Marçal, 2016: 161). Al mismo tiempo, sin embargo, la economía presupone, sin pararse a analizarlo, la existencia de *alguien* económicamente irrelevante, pero que prodiga los cuidados necesarios para que los *productores*, los actores del tráfico mercantil, puedan concentrarse en la tarea de maximizar su propio beneficio⁴⁹. Las tareas domésticas desarrolladas por las mujeres no son tenidas en cuenta por la ciencia económica pero son presupuesto indispensable para que la economía siga su cauce, para la producción y el sostenimiento de la vida humana y, por ende, de la fuerza de trabajo, para la sostenibilidad social y del sistema, en definitiva (Nuño Gómez, 2010: 175). En consonancia con la distribución de espacios, el trabajo desarrollado por las mujeres en el ámbito doméstico, por tanto, carecerá de valor en todo caso, al no cuantificarse económicamente, a pesar de que las mismas labores de cuidado cuando sean desarrolladas para el mercado sí van a ser monetarizadas y, por tanto, remuneradas⁵⁰. En última instancia, la falta de reconocimiento de valor —tanto en términos simbólicos como económicos— del trabajo reproductivo niega que el mismo vaya acompañado de una remuneración económica, lo que convierte a las mujeres que lo desarrollan en subordinadas socialmente y dependientes económicamente del marido.

No obstante, la invisibilización y el discurso de la falta de valor del trabajo doméstico no han constituido por sí solos mecanismos suficientes para consagrar la entrega dócil de las mujeres a las tareas reproductivas y su renuncia a la participación en todo aquello a lo que la sociedad otorgaba valor y reconocimiento. En este sentido, el discurso de la inferioridad natural de las mujeres y de los atributos y características femeninas tuvo que combinarse con otro, más conciliador, que propiciara que las

⁴⁹ «Desde la época de Adam Smith, la teoría sobre el *Hommo economicus* ha presupuesto siempre que otra persona representa el cuidado, la empatía y la dependencia. El hombre económico puede representar la razón y la libertad precisamente porque otra persona significa lo contrario. Si puede decirse que el mundo se rige por el interés propio, ello es debido a que hay otro mundo que se rige por algo más. Y esos dos mundos deben mantenerse separados. Lo masculino por un lado; lo femenino por otro» (Marçal, 2016: 49).

⁵⁰ «Los economistas suelen bromear diciendo que si un hombre se casa con su ama de llaves, el PIB de un país disminuye. Si, por el contrario, envía a su madre a una residencia de ancianos, aumenta de nuevo. El chiste, además de decir mucho acerca de la percepción de los roles de género que impera entre los economistas muestra como el mismo tipo de trabajo se puede computar o no como parte del PIB» (Marçal, 2016: 66-67).

mujeres acataran de buen grado su destino vital, una narración bautizada por Amelia Valcárcel (2002) como *discurso de la excelencia femenina*:

En los albores de la Baja Edad Media y en el entorno de la revolución urbana europea [...] nacen toda una serie de nuevos modos e ideas que suelen resumirse bajo el nombre de Amor Cortés. En tal entorno surge una literatura que llamaré ‘discurso de la excelencia de las nobles mujeres’ [...] Sirve para proporcionar modelos de autoestima y conducta a las mujeres de las castas nobles. Glosa a reinas, heroínas, santas y grandes damas del pasado y, a su través, ofrece modelos de feminidad que contribuyan a la creación de cortesía en el grupo de poder. Este discurso de la excelencia no se produce sin disenso: tiene como paralelo continuado una literatura misógina, por lo común clerical, pero también laica, que, a su vez, viene de remotos orígenes. Ambos, el discurso de la excelencia y el misógino, compiten hasta el Barroco en forma casi ritualizada. Uno exalta las virtudes y cualidades femeninas y da de ellas ejemplos. Otro se ensaña en los defectos y estupidez pretendidamente ingénitos del sexo femenino [...] Unos y otros no ponen tampoco en duda el marco común: que las mujeres han de estar bajo la autoridad masculina [...]» (p. 14).

La subordinación de las mujeres a los varones se nutrió, por tanto, desde el punto de vista teórico, de dos discursos antagónicos y a la vez complementarios que mezclaban a partes iguales ideas sobre la excelencia y la inferioridad de las mujeres. Por un lado, las mujeres eran definidas desde la misoginia naturalista recogida por los pensadores ilustrados como seres incompletos o inferiores en relación a los varones debido a sus características biológicas que las definían como infantiles, carentes de razón y de capacidad para dedicarse a determinadas actividades; pero ante la insuficiencia de este discurso como mecanismo excluyente de las mujeres del ámbito público, esta pretendida inferioridad femenina mutó para conjugarse con un discurso que subrayaba las cualidades extraordinarias de las que al mismo tiempo eran portadoras las mujeres por razón de su sexo.

Como ha señalado Amelia Valcárcel en el fragmento citado, tanto esa pretendida inferioridad como la excelencia femenina abocaban a un fin común, a saber: la exclusión y subordinación de las mujeres a los varones, considerados lo neutro, lo *normal*. Cuando era utilizado el primer argumento para justificar la exclusión, quedaba patente que las mujeres no podían participar de las decisiones públicas ni tener reconocidas las mismas capacidades de los varones simplemente porque no disponían de las cualidades necesarias para ello y, por tanto, debían ser tuteladas en todo momento. Por su parte, en consonancia con el discurso de la excelencia, las mujeres, seres delicados portadores de bienes y cualidades preciosos y escasos —amor, abnegación, sacrificio, dulzura...—, debían protegerse, salvaguardarse en el hogar frente a la posible corrupción de sus virtudes que podía ocasionar su contacto con lo público, al mismo tiempo que su capacidad innata para las actividades domésticas y de

cuidados garantizaba que dichas cualidades se emplearan de manera provechosa para el conjunto de la sociedad. El discurso de la excelencia, por tanto, no va a traducirse en ningún tipo de participación en aquellas actividades consideradas social y políticamente relevantes, simplemente va a justificar conforme a argumentos diversos la reclusión de la mujer en el ámbito doméstico:

La mujer se convierte en patrimonio o reserva moral de la humanidad en su conjunto y de cada varón en particular [...] En el discurso sobre su excelencia, las mujeres no están confinadas en el ámbito doméstico por su incapacidad física y mental para realizar otras funciones, sino que las funciones que realizan en dicho espacio son tan fundamentales para el orden social que solo las excelsas cualidades femeninas pueden satisfacerlas» (De Miguel Álvarez, 2015b: 71).

En este punto, al rechazo teórico por parte de los creadores de opinión y al impedimento institucional al trabajo femenino se va a sumar la oposición de la mayoría de los maridos ya que, al identificarse como un sinónimo de estatus social que sus esposas no trabajaran en el ámbito extradoméstico, el hecho de que lo hicieran no hacía sino poner en duda su propio honor y capacidad como proveedor económico cabeza de familia (Nuño Gómez, 2010: 65).

Por otra parte, dentro del discurso de la excelencia, encontramos uno específico que ha calado —y sigue calando a día de hoy— de manera especialmente intensa en la sociedad y en las mujeres; y es aquel que relaciona indefectiblemente a la mujer con la procreación, con la maternidad, derivando en lo que Federici (2014) ha venido a llamar «la esclavización de las mujeres a la procreación» (p. 138). El cambio de paradigma cultural que acaeció en el siglo XVIII trajo también consigo un cambio en la concepción de los seres humanos considerados en términos demográficos. Desde que las personas, la población, comenzara a identificarse en términos de riqueza para los estados nación, desde que los niños, que hasta entonces habían sido concebidos como adultos imperfectos, como un estorbo, pasan a identificarse como potencial mano de obra y fuerza militar, las instituciones tanto seculares como religiosas comienzan a tratar de injerir en la capacidad reproductiva de las mujeres en el sentido de limitar o prohibir las prácticas sexuales no conducentes a la procreación en el seno de la familia. Desde que, propiciado por la crisis demográfica acaecida en Europa en esta época, las instituciones comienzan a ser conscientes del valor social y económico de la reproducción, la autonomía de la voluntad de la mujer ha estado sujeta a sucesivos intentos de disciplinamiento a través del control de sus cuerpos: los métodos anticonceptivos, las prácticas abortivas y las relaciones fuera del matrimonio que hasta entonces habían sido

más o menos tolerados con cierta indulgencia, pasan a estar proscritos y la sexualidad, que hasta entonces había pertenecido a la esfera íntima de las personas, pasa a convertirse en una cuestión de Estado sobre la que se legisla y que queda sujeta a discursos éticos, morales y religiosos que, en el mejor de los casos, empujan y, en el peor, fuerzan a las mujeres a procrear⁵¹. No obstante, quizá el más poderoso de todos los mecanismos que se ha utilizado para anclar a las mujeres a la reproducción, más allá de las normas legales explícitas, es la sugestión que se ha ejercido a través de la exaltación de la familia nuclear como institución y de la maternidad como estado místico indisoluble del concepto de feminidad (Flores Anarte, 2016a). En este sentido, la idealización del amor maternal y de la figura de la madre⁵² ha asegurado durante siglos el obligado cumplimiento por parte de las mujeres del mandato cultural de reproducirse, de formar una familia bajo la promesa de una serie de recompensas sociales que se adscriben en el ámbito de la felicidad y la realización personal. Así, la maternidad se configura como un elemento clave, inescindible de la identidad femenina y como un ideal privilegiado, en el sentido de que la mujer/madre va a ocupar un lugar preeminente en la sociedad, por debajo siempre del ostentado por el varón, pero jerárquicamente superior al ocupado por las mujeres/no madres. En este sentido, la maternidad se convierte en una garantía de poder para las mujeres. Por el contrario, el incumplimiento

⁵¹ Para un análisis más profundo de los mecanismos institucionales de coerción sobre la sexualidad femenina, *vid.* Federici, 2004: 62-85 y Flores Anarte, 2016a: 32-39.

⁵² En España, país fuertemente influenciado por la doctrina católica, el papel de madre sumisa y abnegada se identificará con la imagen de la virgen María y su difusión se hace eminentemente a través de la educación formal, durante largo tiempo en manos de la Iglesia católica. En este sentido recuerda Amelia Valcárcel (2000) sus primeros años como estudiante: «Allí nos proveían además de un libro que, en mi caso, se llamaba Lecturas. En ese libro, fuera en la tapa, figuraba una hermosa estampa donde una madre rubia y joven abrazaba a un hijo y a una hija, mientras sonreía a quien la miraba, pero con la mirada un poco perdida por encima del observador; dentro comenzaban las narraciones con las que se aprendía a leer. Eran todas por supuesto lecturas pías. La mayor parte de aquel libro, por lo que recuerdo, aunque mi memoria puede estar algo tergiversada, eran vidas e historias de niñas cuya extraordinaria bondad debíamos imitar; o de santas, porque, aunque no nos quedarán al mismo nivel, sus martirios, sufrimientos y padecimientos debían incorporarse a nuestro existir» (p 29), «Nosotras tenemos que conocer con exactitud de qué tamaño es ‘la senda’ por la que tenemos que transitar. Es muy estrecha. Nos debe servir de ejemplo Nuestra Señora la Virgen María [...] Parecía un modelo vacío, alguien que nunca había hecho nada. Luego, no hacer nada, eso era ser mujer. Ése era el ejemplo al que seguir y el resto de la normativa acompañaba a este fin [...] Hay que saber siempre qué es lo más importante. Lo más importante es la familia: el cuidado de vuestros hijos y su educación cristiana; vuestro esposo, a quien os deberéis enteramente en el momento en que lo tengáis... Eso es lo más importante que haréis en la vida. Cuando abandonéis la vida, esta vida mortal, podéis abandonarla con las manos llenas o con las manos vacías. Si habéis cuidado a vuestro esposo y a vuestros hijos, habéis tenido una familia cristiana y habéis llevado adelante vuestro hogar, os presentaréis ante el Padre Eterno con las manos llenas; si no habéis hecho nada de esto, iréis con las manos vacías. Lo que había empezado, había, por fin, terminado. El camino completo, ‘la senda’, ya tenía su forma definitiva. Ya sabíamos qué éramos, y lo que, en muy poco tiempo, íbamos a ser» (p. 80).

de este mandato cultural va a suponer tener que asumir determinadas sanciones sociales que se imponen a aquellos que no obedecen la pauta social esperada (Flores Anarte, 2016a: 39). La maternidad se presenta pues, para las mujeres, no como una opción, sino como único destino ineludible, como el rol fundamental que han de jugar en el seno de la sociedad, el papel que les va a estar reservado: el de madres. Cala además el convencimiento de que las mujeres no pueden revelarse contra ello porque forma parte de su naturaleza, la maternidad se define en términos de instinto natural e incontestable y los términos mujer y madre se identifican y se confunden: ser mujer significa ineludiblemente traer criaturas al mundo y cuidar de ellas.

De esta manera, a lo largo del siglo XVIII comienza a gestarse en el imaginario colectivo un nuevo modelo de mujer/madre entregada, para la cual la crianza de sus hijos constituye la principal dedicación y fuente de satisfacción de su vida (Badinter, 1981). Haciendo alusión al estado de naturaleza, filósofos, médicos, sociólogos y pensadores en general se dedican a enaltecer la lactancia materna, la dedicación de las mujeres a la crianza y educación de los hijos y a todas las labores domésticas complementarias asociadas a la reproducción. En efecto, la construcción cultural del instinto maternal no solo se circunscribe a la mera reproducción biológica, entendida como gestación y parto de la descendencia, sino que esta revalorización de la figura maternal o maternalismo se entiende en un sentido amplio, extendiéndose a todo tipo de labores domésticas que seguirán siendo asumidas por las mujeres⁵³ a cambio de nada, como extensión de ese amor maternal que debe caracterizar su carácter femenino y cambio de la supuesta felicidad que debe reportar el estar cumpliendo con la norma social (Flores Anarte, 2016a). La maternidad se constituye, por tanto, como una nueva excusa con la que justificar la subordinación de las mujeres, como una «trampa patriarcal para mantener la división sexual del trabajo» (Castro García, 2015: 66). En efecto, desde el feminismo se ha rechazado el mandato cultural de la maternidad entendido como una manera de esclavitud de la mujer que la recluía en el ámbito

⁵³ «Nancy Chodorow distingue entre el concepto de *motherhood*, con el cual se refiere estrictamente al aspecto biológico de la maternidad, es decir, a la gestación y al parto, del de *mothering*, con el que califica a toda la construcción cultural que sobre ese hecho biológico se ha ido sedimentando y que incluye aspectos como la educación, la crianza y el sostenimiento emocional de los hijos. través de esta distinción se pone en evidencia que mientras la reproducción biológica es una experiencia exclusivamente femenina, *mothering* o el ejercicio de toda tarea no exclusivamente biológica relacionada con los hijos, es susceptible de ser compartida o asumida por otros agentes distintos de la madre (el padre, el Estado), pues a pesar de haber sido asociadas con el género femenino, no requieren de ningún tipo de cualidad natural para ser desempeñadas» (Flores Anarte, 2016^a: 51).

privado, realizando trabajos reproductivos a cambio de nada, *por amor*. En este sentido, fue Simone de Beauvoir (2005) la primera en identificar el origen de la subordinación femenina en el reparto desequilibrado de las labores asociadas a la crianza y a la procreación, rechazando la maternidad como destino único e ineludible de la mujer (Castro García, 2015: 61; Flores Anarte, 2016a).

Por su parte, el discurso de la excelencia de la mujer/madre también tiene su reflejo en la economía: Para Smith, lo que mueve la economía es el interés propio, el interés en obtener una ganancia para sí; este es un bien inagotable, pero, por el contrario,

[p]ara las mujeres este tipo de comportamiento egoísta ha sido tabú, cuando no terminantemente prohibido. A la mujer se le ha asignado la tarea de cuidar a los demás, no de maximizar su propio beneficio. La sociedad le ha contado que no puede ser racional, porque los partos y las menstruaciones la atan al cuerpo, y el cuerpo siempre ha sido identificado como lo contrario a la razón [...] Pero si la economía es la ciencia basada en el interés propio, ¿cómo puede la mujer encajar en ella? La respuesta es que, mientras el hombre ha representado el interés propio, la mujer ha venido a representar el frágil amor que debe ahorrarse y preservarse. Mediante su exclusión» (Marçal, 2016: 39).

Dado que el amor, así como el resto de las características genuinamente femeninas que dotan a las mujeres de una incalculable actitud natural para el desempeño de las tareas de cuidados, pasa a constituirse como algo valioso y escaso que hay que preservar, y dado también que la crianza de los hijos pasa a considerarse una tarea privilegiada a la que las *buenas madres* deben consagrarse por entero, la condición de aquellas familias en las que solo el varón trabaja fuera del hogar, que pueden permitirse que las esposas no se *expongan* al trabajo extradoméstico, pasa a considerarse sinónimo de «buen orden» (Nuño Gómez, 2010: 64), de estatus social. Solo trabajarán fuera de casa —y siempre en empleos con peores condiciones y peor remunerados que los varones— aquellas mujeres pertenecientes a clases sociales inferiores, a familias que no pueden subsistir con un solo salario y que precisan de la aportación, por mínima que sea, que la mujer pueda llevar económicamente al hogar. Aunque, realmente, en los albores de la industrialización, esta situación era la más común dadas las nefastas condiciones laborales en las que se encontraba la mayoría de los proletarios, que ganaban lo imprescindible para su propia subsistencia y vivían prácticamente en la indigencia⁵⁴. Por lo que tras la aparición de las leyes que limitaban la participación de

⁵⁴ «[...] los trabajadores asalariados vivían en la pobreza, ‘esclavizados día y noche’ (como denunció un artesano de Nuremberg en 1524), apenas podían conjurar el hambre y alimentar a sus hijos (Brauner,

las mujeres en el trabajo industrializado y la proliferación de la figura del ama de casa a tiempo completo, una de las primeras conquistas sociales, que tuvo lugar a finales del siglo XIX, fue el acuerdo, bajo la amenaza de la insurrección, de otorgar salarios más altos, lo suficiente para poder mantener a una mujer en casa que se hiciera cargo de las tareas domésticas y de cuidado, de la reproducción de las fuerzas de producción, en definitiva; lo cual, en realidad, revertiría en un incremento de la productividad⁵⁵. Es lo que Marx identificó como el paso de la *plusvalía absoluta* a la *plusvalía relativa* (Federici, 2004: 150-151). Esto no quiere decir otra cosa que, en la práctica, el trabajo doméstico llevado a cabo por las mujeres sí que resulta monetarizado de cierta manera, puesto que las tareas que estas realizan se computan como imprescindibles para la reproducción de las fuerzas productivas, solo que se contabiliza como parte del salario que se percibe a cambio de la realización de labores productivas para el mercado, un salario del que van a ser titulares en todo caso los varones⁵⁶. Estaríamos ante lo que se identifica como salario familiar, es decir, una remuneración que percibe el varón a cambio del trabajo formal remunerado que realiza, pero que esconde también todo el trabajo no remunerado que posibilita este y resulta imprescindible para generar el beneficio. En este sentido, el salario familiar refuerza aún más la división sexual del trabajo, así como la dependencia económica de las mujeres a sus esposos⁵⁷, a la vez que

1995: 96). La mayoría prácticamente no tenía un techo sobre sus cabezas, vivían en cabañas compartidas con otras familias y animales, en las que la higiene (poco considerada incluso entre los que estaban mejor) faltaba por completo; sus ropas eran harapos y en el mejor de los casos su dieta consistía en pan, queso y algunas verduras» (Federici, 2004: 150-151).

⁵⁵ «Mediante la denegación del salario para el trabajo doméstico y su transformación en un acto de amor, el capital ha matado dos pájaros de un tiro. Primero, ha obtenido una cantidad increíble de trabajo casi gratuito, y se ha asegurado de que las mujeres, lejos de rebelarse contra ello, busquen obtener ese trabajo como si fuese lo mejor de la vida (y las palabras mágicas: ‘Sí, cariño, eres una mujer de verdad’). Al mismo tiempo, también ha disciplinado al trabajador masculino, al hacer que ‘su’ mujer dependa de su trabajo y de su salario, y le ha atrapado en la disciplina laboral proporcionándole una sirvienta por la cual él mismo se esfuerza trabajando en la fábrica o en la oficina» (Federici, 2013: 38).

⁵⁶ Federici (2004) hace alusión además a otras formas de apropiación del trabajo femenino por parte de los varones para hablar de lo que denomina el patriarcado del salario: «En Inglaterra ‘un hombre casado [...] tenía derechos legales sobre los ingresos de su esposa’, incluso cuando el trabajo que ella realizaba era el de cuidar o de amamantar. De este modo, cuando una parroquia empleaba a una mujer para hacer este tipo de trabajo, los registros ‘escondían frecuentemente su condición de trabajadoras’ registrando la paga bajo el nombre de los hombres. ‘Que este pago se hiciera al hombre o a la mujer dependía del capricho del oficinista’ (Mendelson y Crawford, 1998: 287). Esta política, que hacía imposible que las mujeres tuvieran dinero propio, creó las condiciones materiales para su sujeción a los hombres y para la apropiación de su trabajo por parte de los trabajadores varones» (Federici, 2004: 150).

⁵⁷ «La construcción del derecho de los hombres blancos a ser ciudadanos cabezas de familia creó simultáneamente una ‘dependencia’ única de las mujeres respecto de sus maridos. Así, la ciudadanía civil contribuyó a crear la norma del salario familiar y cercenó los anteriores derechos sobre los recursos sociales basados en el parentesco» (Fraser y Gordon, 1992: 74).

la dependencia de los varones en el trabajo de cuidados realizado por las esposas es pasada por alto⁵⁸. De este modo, la institución familiar, en tanto lugar de producción de la fuerza de trabajo, representa un papel decisivo en la operación de ocultamiento y apropiación del trabajo reproductivo llevado a cabo por las mujeres (Federici, 2004: 146). La división sexual del trabajo se afianza a partir de esta subida de los salarios de los varones trabajadores y trae consigo la proliferación de las amas de casa a tiempo completo, de tal manera que la figura del varón sustentador, «*male breadwinner*» o «ganapán masculino» consolidó el reparto de responsabilidades en el seno de la familia y asentó los privilegios masculinos a costa de la forzosa especialización de la mujer en las labores reproductivas (Castro García, 2015: 25). De esta manera, a costa de la forzosa especialización femenina en las labores reproductivas se hace posible la creación del modelo de varón autónomo, cuya independencia viene dada precisamente por la falta absoluta de responsabilidades hacia terceros y, por tanto, totalmente disponible para emplear su tiempo y recursos en la vida pública.

En conjunción de ambas figuras, la familia se constituye como la unidad económica esencial, entendiéndose que representa una comunidad de intereses compartidos, presentándose como la excepción a la teoría económica del egoísmo individualista (Marçal, 2016). Esta concepción de la familia como unidad de producción en la cual todos los miembros se van a ver beneficiados por igual por las decisiones ventajosas que se adopten es retomada en épocas recientes por economistas de la Escuela de Chicago para incluir, tras siglos de olvido, el sector doméstico en los modelos económicos. Así, en la década de los cincuenta, Gary Becker se dedicó a aplicar criterios mercantilistas para analizar el trabajo doméstico concluyendo que la especialización productiva de las mujeres no constituía una cuestión de subordinación, sino que respondía a una forma de maximizar los beneficios de la familia en su conjunto: según esta nueva concepción economicista del hogar, si las mujeres se dedicaban a las labores domésticas en exclusiva era porque, repitiendo los argumentos de los misóginos ilustrados, se les daba mejor por su naturaleza⁵⁹; por tanto, lo más

⁵⁸ «Scholars describe a ‘family wage’ or housewife-supporting system (see, e.g., Humphries, 1979; Bergmann, 1986); men depended on women's care work (for their children and other kin as well) as women (even if they also worked for pay) depended economically on men's wages, expected to cover the costs of dependent wife, children, and maybe other kin» (Orloff, 2009: 323).

⁵⁹ «[...] los economistas de Chicago lo tenían fácil a la hora de remitirse a la biología [...] Sigmund Freud afirmaba que, por naturaleza, a las mujeres se les daba mejor limpiar (Kipnis, 2006: 81-122). El padre del

eficiente para la familia —considerada como una pequeña empresa o un micro-estado que actúa buscando la utilidad común de todos sus miembros— era la división sexual del trabajo, pues si fuera el hombre quien se dedicara a las tareas domésticas, resultaría menos eficiente y el hogar en su conjunto saldría perdiendo (Marçal, 2016: 45). La misma lógica es utilizada por los economistas para justificar la exclusión de la mujer del trabajo asalariado: si las mujeres trabajaran fuera del hogar —razonan— las labores domésticas tendrían que contratarse en el mercado, tendrían que externalizarse; sin embargo, el coste de reemplazamiento (el coste que supondría la contratación de una tercera persona ajena al núcleo familiar para encargarle las tareas de cuidados) va a ser mayor que el coste de oportunidad (la pérdida monetaria que supondría que la mujer no mercantilizara su trabajo)⁶⁰. En términos racionales, concluyen los economistas, resultaría por tanto mucho más beneficioso para la familia en su conjunto que sean las mujeres las que asuman las labores domésticas en exclusiva, renunciando al trabajo asalariado.

Pero, como todos los saberes científicos, la economía, bajo esa pátina de neutralidad y universalidad, esconde un corte androcéntrico⁶¹ que intenta hacer pasar lo discriminatorio por objetivo. De esta manera, la moderna teoría económica venía a revalidar la posición misógina que en el siglo XVIII había anclado a las mujeres a la reproducción y a las tareas domésticas, recluyéndolas en el ámbito público, solo que ahora utilizando nuevos argumentos que, aunque pretendían alejarse de la misoginia ilustrada exhibiendo la lógica calculadora de la maximización de los beneficios y la minimización de las pérdidas, arrojaban el mismo resultado: la justificación teórica del modelo de división sexual del trabajo que durante siglos había servido para hacer a las mujeres dependientes y subordinadas de sus maridos. Además, la tesis de los economistas de Chicago resulta cuestionable por diversos motivos, empezando por la falsedad de la premisa de que el hogar tiene una función de utilidad común a todos sus

psicoanálisis pensaba que eso se debía a la suciedad inherente a la vagina. Las mujeres fregaban, barrían y pasaban el aspirador para compensar la sensación de que sus cuerpos estaban sucios» (Marçal, 2016: 46).

⁶⁰ Esta lógica economicista aplicada a los hogares quiebra si tenemos en cuenta que están utilizando conceptos difícilmente cuantificables o interpretables en términos productivos: así, por ejemplo, el trabajo de cuidados desarrollado por las mujeres en el seno de la familia conlleva una parte afectiva y emocional que difícilmente va a poder ser cubierta mediante su contratación en el mercado.

⁶¹ Evelyn Fox Keller (1995) señala que la mitificación del saber tecnocientífico ha contribuido a que la desigualdad estructural entre hombres y mujeres se imponga como neutra, reforzando el sistema de dominación masculina.

miembros, lo cual obvia las relaciones de poder desiguales que pueden existir entre los distintos individuos miembros de la familia, así como los potenciales conflictos que pueden derivarse de estas⁶². Como señala Laura Nuño (2010), la lectura económica de la familia como unidad de producción está obviando su lectura política referida al ejercicio de poder de unos miembros sobre otros (p. 178). Dicho poder se puede ver incrementado debido al estatus superior que dentro de la familia va a conferir al varón por ser quien aporta el salario; al mismo tiempo que la exclusión de la mujer del salario y la desvalorización del trabajo doméstico, conceptualizado como un acto de amor, «resta su capacidad de negociación en el seno de la familia y refuerza la dependencia con respecto al marido que, en estas condiciones, ostentan un poder similar al de la propiedad sobre sus esposas» (Federici, 2004: 149). En efecto, como se ha señalado anteriormente, el código moral basado en la justicia y en los derechos adquiridos en base al estatus de ciudadanía que van a regir en el ámbito público no van a llegar a penetrar en el espacio doméstico, cuyas relaciones van a estructurarse en torno a una ética distinta, basada en vínculos afectivos y articulada en base a la desigualdad de sus miembros por oposición a la igualdad que va a servir de premisa a la articulación de las relaciones en el ámbito público. De esta manera, las mujeres, con una capacidad de negociación muy limitada dada por el hecho de que la aportación económica única o fundamental que va a servir de sustento a la familia la lleva a cabo el varón, van a quedar a merced de la voluntad y el dominio masculino (Castro García, 2015: 54), a quien va a quedar reconocida la potestad (hasta hace no mucho, incluso legalmente) de tomar las decisiones últimas acerca de las cuestiones relevante atinentes al hogar y a la familia en la creencia de que su postura iba a redundar indefectiblemente en beneficio de todos sus miembros por igual, aunque no siempre haya sido así.

Este fenómeno fue definido por la feminista materialista francesa Christine Delphy (1977) como «modo de producción doméstica», término mediante el cual hacía referencia a la explotación del trabajo doméstico de las esposas por parte de los maridos en el marco de la institución familiar constituida a través del contrato de matrimonio. Para Delphy, este modo de producción parte de la premisa de una disponibilidad

⁶² «En realidad, los ingresos obtenidos fuera de la casa pueden tener un impacto en las relaciones de poder dentro de una familia, y ello a su vez puede influir en las decisiones de la misma. Mamá tiene menos voz y voto porque papá es quien paga las facturas. Que la competencia y el poder adquisitivo sean importantes en todas partes excepto dentro de una familia es [...] una hipótesis absurda» (Marçal, 2016: 48).

permanente de la mujer al servicio del cuidado. En este sentido, esta renovación de la batería argumentativa para apoyar teóricamente la subordinación de las mujeres a los maridos y su reclusión en el ámbito doméstico basada en criterios economicistas a la que venimos haciendo alusión, se torna necesaria para mantener esta estructura de sujeción ante un nuevo cambio de paradigma político. A lo largo de la primera mitad del siglo XX, las sufragistas de la mayoría de países democráticos habían conseguido conquistar el derecho al voto y, con ello, la ciudadanía política de las mujeres. De esta manera, en un contexto histórico en el que ya no tenían cabida leyes que expresamente prohibieran a las mujeres la participación en el ámbito público, para mantenerse, la reclusión en el hogar de la mujer debía disfrazarse entonces, no ya de sujeción obligada, sino de elección, de opción más ventajosa que libremente y de manera voluntaria todas las mujeres aceptarían⁶³. Como señala Amelia Valcárcel (2000), «una situación nueva, siempre redefine el lugar de las mujeres, pero ello no quiere decir que lo altere» (p. 133). Por tanto, para que el lugar de las mujeres siguiera siendo el mismo, una vez conquistado el voto y los derechos políticos, la exclusión de las mujeres del ámbito público debía justificarse conforme a otras ideas para que se siguiera manteniendo. La subordinación de las mujeres en el seno del hogar se constituye, de esta manera, para el pensamiento económico, como la opción más racional resultado de la libre elección de estas (Marçal, 2016: 48). En este sentido, la teoría feminista ha venido a denunciar la utilización interesada de lo que se ha denominado como *el mito de la libre elección*⁶⁴, que radica en la idea de que, una vez conquistada la igualdad formal, la ciudadanía civil

⁶³ «Es, en efecto, una constante que los avances en esta materia se ven contrarrestados con retrocesos culturales, con retrocesos que nos devuelven a un imaginario cultural que pretende consolidar la subordinación estructural, ciudadana, de las mujeres a los varones dentro del Estado. Ejemplo elocuente es la idealización en los años cincuenta de la familia compuesta por un varón-ganador-de-sustento y una mujer-ama-de-casa, justo cuando en la mayoría de los países democráticos las mujeres acababan de conquistar la ciudadanía política a través del sufragio universal» (Rodríguez Ruiz, 2017).

⁶⁴ Ana de Miguel (2015b) ha dedicado parte de su obra a teorizar sobre el mito de la libre elección, poniendo al descubierto en su análisis todos los mecanismos formales e informales que encauzan las «elecciones» de las mujeres, desde que al nacer se les agujerean las orejas y se les impone el apellido paterno en primer lugar: «La desigualdad ya no se reproduce por la coacción explícita de las leyes, ni por la aceptación de ideas sobre ‘la inferioridad de la mujer’, sino a través de la ‘libre elección’ de aquello a lo que nos han encaminado [...] La estructura patriarcal se asienta y difunde por medio de la machacona creencia de que como ‘ya hay igualdad’, cualquier acción que realicen las mujeres es fruto de la libre elección, del consentimiento. En un artículo leemos que las mujeres ya pueden elegir libremente dejar el trabajo asalariado cuando deciden ser madres; en otro, que las mujeres ya pueden elegir libremente ser putas, vivir de sus cuerpos; ¿acaso no vivimos todos y todas de nuestros cuerpos? [...] Bajo el tranquilizador manto de la igualdad, los nuevos relatos, normas y valores que dotan de sentido nuestros sueños y nuestras vidas están cada día más sexualizados. Unos modelos para niñas, otros para niños» (p. 9).

y política de las mujeres, las situaciones de subordinación experimentadas son libremente escogidas por estas. No obstante, la apelación a la libre elección como concepto explicativo del comportamiento de las mujeres aun en los supuestos en que dichas elecciones resultaran de dudoso beneficio o incluso manifiestamente perjudiciales para las mismas, está obviando todos los «mecanismos estructurales e ideológicos que condicionan las elecciones de las personas según el sexo de nacimiento» (De Miguel Álvarez, 2015b: 9), toda la estructura de aprendizaje sexualizado sobre la que se construye la socialización de los individuos y que induce a esa supuesta subordinación aceptada u «obediencia voluntaria» (Castro García, 2015: 54) de las mujeres a los hombres.

En España, de hecho, el respaldo institucional a la separación de espacios y roles en función del sexo y el proteccionismo legal del empleo masculino frente a la competencia que las mujeres podían representar al incorporarse al mercado laboral han estado presentes hasta fechas muy recientes, lo cual no puede sino tener una repercusión clara en los patrones de comportamiento actuales. Así, la educación formal durante toda la dictadura franquista estuvo marcada por una formación segregada por sexos que no solo se manifestaba a través de la separación física como norma —colegios femeninos y colegios masculinos— sino también en la existencia de distintos planes de estudios para cada uno de los sexos. De esta manera, el contenido curricular de la formación destinada a las niñas y jóvenes estaba encaminado a potenciar su función como esposas y madres entregadas y abnegadas a través de asignaturas como Enseñanzas del Hogar, diseñadas por la Sección Femenina de la Falange y cuyos contenidos parcialmente se mantienen en los planes de estudios hasta bien entrado el período democrático (González Pérez, 2009). En este sentido, la combinación de educación formal en la escuela e informal, a través de otros elementos culturales, arroja como resultado una forma de socialización para las niñas basada en la potenciación de determinados atributos en aras de alcanzar el objetivo último ansiado por cualquier mujer, que al mismo tiempo se presentaba como un destino natural para las mismas: el matrimonio. En este sentido Amelia Valcárcel (2000) asegura que ante cualquier demanda sobre su futuro profesional, la respuesta unánime que obtenían las jóvenes de su generación era que «la única carrera de la mujer era casarse» y, en este sentido, cualquier «exceso» de cultura, inteligencia, inquietudes o habilidades que se saliera de la norma era «un pasaporte a la soltería» y, consiguientemente, ejercer una profesión resultaba excluyente con el matrimonio (p.

84). En la misma línea, el Estado franquista legislaría en el sentido de alejar a las mujeres del mercado laboral formal, adoptando medidas con el objetivo de «liberar» a la mujer casada del trabajo productivo para que pudiera dedicarse por completo a las labores domésticas que naturalmente se corresponden con su papel en la sociedad de acuerdo a esta ideología. En este sentido, resulta muy ilustrativo el siguiente fragmento del Preámbulo de la Ley de 18 de julio de 1939 por la que se crea el Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares:

En cumplimiento de la anterior misión ha de otorgarse al trabajador —sin perjuicio del salario justo y remunerador de su esfuerzo— la cantidad de bienes, para que aunque su prole sea numerosa —y así lo exige la Patria— no se rompa el equilibrio de su hogar y llegue a la miseria obligando a la madre a buscar en la fábrica o el taller un salario con que cubrir la insuficiencia del conseguido por el padre, apartándola de su función suprema e insustituible que es la de preparar a sus hijos, arma y base de la nación en su doble aspecto espiritual y moral (Preámbulo de la Ley de 18 de julio de 1938, cit. por Nuño Gómez, 2010: 133).

Este régimen de subsidios sociales previsto por el Estado franquista, que no busca otra cosa que garantizar a la familia una estabilidad económica más allá de las vicisitudes del mercado laboral, diluyendo los riesgos de este, es diseñado conforme a un sistema que va a estar presente en el reconocimiento de derechos de lo que más tarde se configuraría como Estado del bienestar: se reconoce la titularidad del subsidio a los trabajadores, es decir, se va a ser titular de derechos en la medida que se ejerce un trabajo formal remunerado⁶⁵. Las mujeres, por tanto, excluidas explícita o tácitamente de la posibilidad de acceder al trabajo productivo, solo van a poder participar de los derechos reconocidos por el Estado en virtud del parentesco que las une a un varón cabeza de familia (el padre o el esposo). De esta manera, en consonancia con el modelo teórico de adscripción de cada sexo a un ámbito de la sociedad en base a determinadas características naturales —los hombres a la sociedad civil, a lo público; las mujeres a la familia, a lo doméstico— que cristaliza en la práctica en la división sexual del trabajo, la noción moderna de la ciudadanía, la ciudadanía social —en tanto estatus que confiere al individuo una serie de derechos en sus relaciones con el Estado y con los demás sujetos— viene a identificarse con la capacidad o el hecho efectivo de acceder al

⁶⁵ «Tendrán derecho al subsidio los trabajadores por cuenta ajena, cualquiera que sea su estado civil, edad, sexo, forma y cuantía de la remuneración y clase de trabajo, que tengan hijos o asimilados a ellos que vivan a su cargo y en su hogar, y que sean menores de catorce años [...] El Subsidio será abonado al jefe de la familia. Sin embargo, en circunstancias especiales determinadas en el Reglamento, podrá abonarse a la madre o a quien haga sus veces» (Extracto de la Ley de 18 de julio de 1939 por la que se crea el Régimen Obligatorio de Subsidios Familiares).

mercado laboral, es decir, con el trabajo formal remunerado del cual, dada su adscripción en la esfera pública, tradicionalmente delimitada como territorio masculino, quedan proscritas las mujeres. Como señala Pateman (1995), «las mujeres no han sido incorporadas a la estructura patriarcal del empleo capitalista como ‘trabajadoras’, sino como mujeres, y ¿cómo podría ser de otro modo si las mujeres no son ni pueden ser varones?» (p. 199).

Por otro lado, esta separación de la esfera pública y la privada y esta reclusión de las mujeres en el ámbito doméstico llegaron a estar tan interiorizadas dentro de los códigos de conducta de la sociedad que durante algún tiempo no fue cuestionado el reparto ni siquiera desde el feminismo. El feminismo que había surgido durante la Ilustración identificaba la igualdad con la conquista formal del reconocimiento de una serie de derechos civiles básicos que configuraban el estatuto de la ciudadanía; por su parte, el sufragismo, heredero de esta forma de pensamiento tampoco llega a plantearse la conquista de la igualdad más allá que formalmente. En este sentido, para el feminismo liberal del siglo XIX y principios del XX la división de espacios era algo consustancial a las distintas naturalezas de mujeres y varones y lo que se reclamaban eran derechos que mejoraran la calidad de vida de las mujeres desde una perspectiva individualista, entendiendo que esa vida se iba a desarrollar fundamentalmente en el hogar, en el seno de la familia, que era el lugar que de manera incuestionable le correspondía. No es hasta la publicación de *El Segundo Sexo* de Simone de Beauvoir en 1949 que el feminismo no empieza a cuestionarse esa indefectible asociación entre mujeres y reproducción que las relegaba de manera inevitable al ámbito doméstico. En este sentido, la denominada segunda ola de feminismo, que arranca en los años sesenta, se caracteriza por denunciar que la igualdad formal constituye una conquista insuficiente para alcanzar la igualdad real y efectiva de las mujeres dentro de un sistema atravesado por la sujeción femenina material y simbólica en todos los ámbitos. Ya en la década de los setenta, las feministas radicales, abanderadas de la popular y elocuente consigna *lo personal es político* acuñada por la autora de *Política Sexual*, Kate Millet, señalaron la importancia de reconceptualizar el ámbito doméstico y las relaciones que dentro de él se desarrollaban como medio para desmontar todo el marco de opresión de la mujer, identificando que el mismo pivotaba en torno a la institución familiar como principal agente de dominación patriarcal. *Lo personal es político* sacaba a la palestra todo aquello que hasta ahora se había mantenido a la sombra, por considerarse que

correspondía al ámbito de la privacidad, al que no debe llegar el poder político y reclamaba la ruptura de la división entre ambos espacios y la consiguiente inclusión en la agenda política de las situaciones de subordinación de las mujeres que, por darse en el seno de un espacio privado, se habían considerado irrelevantes políticamente hasta entonces.

1.6. La ruptura parcial del modelo de división sexual del trabajo

Si bien es cierto que el modelo de división sexual del trabajo descrito nunca ha tenido una vigencia plena, pues de alguna forma o de otra las mujeres, sobre todo en las clases más bajas, han contribuido a los ingresos de la familia (Lewis, 2001: 153), la participación de las mujeres en el mercado laboral había sido casi siempre mínima o anecdótica, supeditada en todo caso a su ocupación principal como ama de casa, que le absorbía la mayor parte del tiempo, permitiendo la vigencia del modelo económico. No obstante, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la presencia de las mujeres en el trabajo extradoméstico que durante las dos guerras mundiales se había presentado como un fenómeno coyuntural, se torna en un fenómeno generalizado en los países democráticos occidentales:

There has been an enormous behavioral change in the second half of the twentieth century, with increasing numbers of women entering the labor market. [...] Family change, which has resulted in family breakdown, more fluidity in intimate relationships, and a large increase in single-person households, has also contributed to the erosion of the male breadwinner model at the behavioral level (Lewis, 2001: 153).

De esta manera, la división sexual del trabajo, que siempre había sido un modelo mucho más rígido en la teoría que en la práctica⁶⁶, se va desvirtuando. Como dice Laura Nuño (2010), se produce una «ruptura parcial del modelo» excluyente propiciada por la incorporación de las mujeres al ámbito público (fundamentalmente al mercado de trabajo), pero que solo es parcial porque, como veremos a continuación, los fundamentos de la «ontología diferencial de los sexos» se mantiene.

⁶⁶ En realidad, como se ha dicho, a pesar de las prohibiciones expresas y la carga negativa que simbólicamente suponía que las mujeres trabajaran en la fábrica o desempeñaran cualquier profesión fuera del hogar, lo cierto es que se ha tratado siempre más de un modelo a imitar, más propio de las clases acomodadas, que de una realidad y en cierta medida era algo habitual que las mujeres desempeñaran trabajos como asistentas, cuidadoras, jornaleras, etc. de baja consideración social y todavía más baja remuneración que, si bien no les bastaban para mantenerse por sí mismas, sí les permitían aportar algo a los ingresos familiares.

En España, la participación de las mujeres en el mercado laboral empieza a incrementarse de manera significativa en la década de los setenta, atraviesa un aumento sin precedentes en el año 1994, cuando la tasa de empleo femenino alcanza el 30%, y se sitúa en torno al 40% a principios de los 2000 (León Borja, 2015: 39). Además del notable incremento cualitativo de las mujeres que se incorporan al mercado laboral, otra diferencia sustancial con el empleo femenino de épocas anteriores es su motivación: si hasta entonces las incursiones puntuales de las mujeres en la fuerza de trabajo asalariada se habían presentado como remedios inevitables frente a las necesidades económicas de la familia cuando estas no alcanzaban a cubrirse del todo con el salario del varón, a partir de la segunda mitad del siglo XX, y sobre todo a partir de la década de los setenta, a la necesidad económica como motivo justificativo del trabajo asalariado femenino se suma un cambio de paradigma en la concepción de la mujer impulsado por la segunda ola de feminismo que viene a reclamar un mayor empoderamiento femenino y un cambio en los roles de género y a rechazar la identificación de lo femenino con todo lo carente de valor social. Al mismo tiempo, otros factores como el crecimiento económico o el incremento generalizado del nivel educativo de las mujeres, que las lleva a albergar la aspiración de labrarse una carrera profesional en términos hasta entonces únicamente reservados para los varones, el cambio en los patrones de familia derivado del incremento o la relativa normalización de fenómenos diversos de la familia tradicional, como la cohabitación, las familias monoparentales o los divorcios, inciden en definitiva en este cambio de pauta con respecto al empleo femenino. De esta manera, el trabajo asalariado pasa de estar conceptualizado únicamente como un remedio al que hay que recurrir en situaciones de ahogo familiar a identificarse con la autonomía femenina como la vía para alcanzar la independencia de las mujeres a título individual (Nuño Gómez, 2010: 68; Flores Anarte, 2016a: 59). Por tanto, el hecho de que las mujeres trabajen fuera del hogar se constituye en la actualidad no ya tanto como algo *permitido*, sino como algo que se exige, un aspecto irrenunciable, fruto de la conquista tras siglos de lucha, si bien, como veremos, el modelo de trabajo femenino, así como las circunstancias que rodean el nuevo ideal de feminidad que ya no se identifica *solo* con el ama de casa, sigue difiriendo sustancialmente de las circunstancias en las que se desenvuelve el trabajo del varón.

Como ya se ha apuntado, aunque la incorporación de las mujeres al mercado laboral ha supuesto cierta ruptura del modelo de división sexual del trabajo, esta solo ha

sido parcial. Es decir, la erosión de la figura del varón sustentador no ha traído consigo la organización de la familia en base a dos sujetos autónomos, en igualdad de condiciones, que son económicamente independientes y que están totalmente centrados en sus respectivas responsabilidades profesionales. Muy al contrario, lo único que se ha modificado sustancialmente es la relación de las mujeres con respecto al empleo remunerado, por lo demás, estas siguen asumiendo la totalidad o mayor parte de las labores domésticas y de cuidados, mientras la relación de los varones tanto con respecto al trabajo asalariado como con respecto al trabajo doméstico apenas se ha visto alterada (Lewis, 2001: 156). La división sexual del trabajo, por tanto, si bien ha perdido vigencia explicativa plena de las relaciones entre las familias y el mercado de trabajo, sigue estando presente hasta cierto punto, pues no se han cuestionado los estereotipos de género que la sostienen, no se ha atacado la raíz del modelo y, en consecuencia, siguen siendo reproducidos estos estándares de comportamiento. Es decir, a día de hoy sigue tratándose de algo comúnmente reconocido y aceptado el que sean las mujeres a las que les corresponde asumir las tareas de cuidado⁶⁷. Por tanto, aunque las mujeres se incorporan al trabajo, el modelo mantiene parcialmente su vigencia: las mujeres trabajan fuera de casa, aunque el salario que aportan es marginal o complementario (Esping-Andersen, 2009: 23), y al mismo tiempo mantienen sus responsabilidades domésticas; los hombres ya no son los únicos que acceden al mercado laboral, pero no se implican en las labores domésticas, o no lo suficiente, y su aportación sigue significando el principal sustento de la familia. Es por ello que se afirma que, si bien el modelo de división sexual del trabajo se ha ido desdibujando, se trata de una evolución incompleta o insuficiente porque no ha ido acompañada de un cambio de paradigma «del funcionamiento y la organización de la sociedad civil» (Nuño Gómez, 2010). Así, en el nuevo rol femenino conviven al mismo tiempo los estereotipos de corte masculino, el comportamiento esperable en el ámbito público que viene asociado a la individualidad del sujeto, a su emancipación, al ejercicio de la ciudadanía y demás valores positivos — Esping-Andersen (2009) ha llamado a este fenómeno «*The Masculinization of Women's Life Course*»—, con el comportamiento asociado al tradicional rol femenino de cuidadora, definido a partir del erosionado modelo de división sexual del trabajo. En

⁶⁷ Según el barómetro del CIS llevado a cabo en España en septiembre de 2010 (estudio núm. 2944), el 45,7% de los encuestados consideraba que, ante la disyuntiva familiar de que uno de los dos miembros de la pareja tuviera que reducir su dedicación al trabajo formal remunerado para dedicarse a las tareas del hogar y al cuidado de los hijos, dicho miembro debería ser la mujer (recuperado el 06/10/2017 de: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2840_2859/2844/es2844.pdf).

este sentido, la nueva realidad socio laboral ha traído consigo un escenario en el que las mujeres se ven obligadas a acumular la jornada laboral con el tiempo exigido por las responsabilidades domésticas en una suerte de *doble jornada*.

Sin embargo, no resulta difícil percatarse de que, ante estos cambios en las pautas de comportamiento la ecuación no está equilibrada, *las cuentas no salen*. Es decir, si, como hemos venido sosteniendo hasta este momento, la viabilidad del sistema político y económico en que se fundan las sociedades modernas descansa en la separación entre espacio público y privado y en la asunción de que las mujeres, gratuitamente, van a desarrollar el trabajo reproductivo en el ámbito doméstico como premisa para que los varones dispongan del tiempo y las condiciones necesarias para invertirlo en las tareas socialmente relevantes, propias del ámbito público, y la incorporación de las mujeres al mercado laboral formal no ha traído consigo un cambio en las relaciones de los hombres con respecto al ámbito doméstico, ¿cómo es posible, en términos de recursos personales y temporales, que las mujeres ahora se inserten en el ámbito público a través del trabajo asalariado generalizado⁶⁸ al mismo tiempo que las responsabilidades domésticas, tan esenciales para la vida humana, siguen siendo asumidas por ellas sin que las exigencias de ninguno de los dos espacios se resienta?

En realidad, los datos muestran que ambos espacios se han resentido ante este cambio de modelo⁶⁹ que no ha logrado equilibrar la incorporación de la mujer a un mercado laboral diseñado en términos de la disponibilidad absoluta característica de los varones con una asunción de la cuota correspondiente de las labores domésticas por parte de éstos. La doble jornada a la que hacemos alusión se torna indefectiblemente un ideal imposible de gestionar que redundará en lo que se ha venido a denominar como *crisis de los cuidados*, fenómeno que, ante la falta de corresponsabilidad de los varones y de respuesta eficaz por parte de los poderes públicos, se ha ido gestionando a base a la solidaridad intrafamiliar, a la terciarización de las tareas de cuidado, a la reducción de la jornada laboral formal femenina para poder atender a las necesidades domésticas, o a

⁶⁸ «It is now widely accepted that women will engage in paid work, and attitudinal surveys have shown consistent increases in the acceptance by men and women of female employment at all stages of the life course» (Lewis, 2001: 156).

⁶⁹ Sobre ambas cuestiones tendremos ocasión de detenernos más adelante, con respecto a la primera cuando hablemos de cómo gestionan los sistemas de provisión social esta crisis de los cuidados y sobre la segunda en el apartado correspondiente a la efectividad de las políticas públicas para modificar los patrones de comportamiento del mercado laboral formal y sobre conciliación de la vida familiar y laboral.

una combinación de las tres posibilidades, que tienen en común el hecho de que en todo caso el desempeño de las labores domésticas suele terminar recayendo igualmente sobre mujeres, ya sea la propia esposa, otras familiares o trabajadoras domésticas, figura que suele estar encarnada por mujeres inmigrantes de bajos recursos. Así describe Marçal (2016) esta situación:

Hoy en día, las mujeres han de trabajar a tiempo completo, pero la ayuda doméstica a tiempo completo solo está disponible para aquellas que pueden permitírselo. ¿Quién limpia en casa de la limpiadora? ¿Quién cuida a la niña de la niñera? Esas no son preguntas retóricas, sino cuestiones para las que únicamente puede hallarse respuesta siguiendo la complicada red de atención que envuelve a la economía global (pp. 63-64).

En este contexto, por tanto, la dedicación de la mujer al empleo formal remunerado va a quedar condicionada por el tiempo que tengan que dedicar a la familia y a las tareas del hogar. Sin embargo, el mercado laboral formal que, como hemos visto, se diseña a partir del modelo de ciudadano masculino, despreocupado de las tareas domésticas, se rige por unos tiempos y una dedicación difícilmente compaginable con estas responsabilidades. El empleo asalariado se identifica con una noción de la carrera profesional a tiempo completo, con total dedicación y disponibilidad que se entiende apoyada en la disponibilidad de un servicio doméstico a tiempo completo (Marçal, 2016: 63-64). En este sentido, no es posible que las mujeres accedan al mercado de trabajo con las mismas condiciones de disponibilidad que los varones, dado que las tareas reproductivas asumidas por las mujeres se presentan como un lastre para el desempeño de su carrera profesional que la economista Ingrid Palmer (1992) denomina «impuesto reproductivo» y que impide que las mujeres puedan competir en condiciones de igualdad en el mercado laboral con los varones, totalmente desprovistos de responsabilidades, que siguen encajando sin problemas en el modelo de varón sustentador. Puede afirmarse en este sentido que el modelo familiar se construye en torno a unas relaciones jerárquicas y asimétricas que generan diferentes oportunidades de participación en la esfera pública para hombres y mujeres. La principal consecuencia de esta incorporación parcial al trabajo asalariado no es otra que un efecto directo de penalización en la carrera profesional de la mujer dado por la carga de las responsabilidades domésticas asumidas que se traduce en peores condiciones laborales: mayores tasas de temporalidad, feminización de los empleos a tiempo parcial, salarios más bajos, desempeño de trabajos de menor responsabilidad y socialmente peor considerados, etc., que lejos de ser fruto de una menor valía de las mujeres como

trabajadoras individualizadas, se revela como producto de unos enraizados patrones de comportamiento social basados en la desigualdad de género.

Finalmente, si tenemos en cuenta que el sistema de derechos sociales, la ciudadanía social, viene dada por el trabajo asalariado, es decir, que el modelo de varón adulto sustentador es el que han utilizado los legisladores estatales para diseñar las políticas públicas (Lewis, 2001) y determinar la titularidad de los derechos, la incorporación deficitaria o incompleta de la mujer al empleo formal remunerado a través de los trabajos más precarios así como el extenso número de mujeres que hoy en día siguen estando excluidas de la economía formal, la relación, en definitiva, incompleta de las mujeres con el empleo, resulta en una participación deficitaria de sus derechos con respecto a los de los hombres que se traduce en el reconocimiento de una ciudadanía pasiva que nunca llegará a ser completa. En este sentido, podemos afirmar que el modelo de reconocimiento de derechos propio del Estado moderno se asienta sobre las bases de una concepción no igualitaria en cuanto al sexo en el acceso a la ciudadanía. Se justifica así la permanencia de un doble modelo de ciudadanía: una ciudadanía activa, la de los varones, construida en torno a la independencia y a la participación en lo público, y una ciudadanía pasiva, femenina, atravesada por la dependencia de las mujeres que van a precisar en todo caso de su relación con el varón o, en último extremo, de la asistencia del Estado en términos caritativos, para ver completados los derechos a los que no pueden acceder por la vía normal del trabajo formal remunerado.

CAPÍTULO II. El Estado del bienestar como corrector de las desigualdades de género: potencialidad y límites

La influencia del Estado del bienestar resulta decisiva en la posición que ocupa la mujer en la sociedad en tanto afecta directamente a la situación material de las mujeres⁷⁰, contribuye a la configuración de las relaciones entre los géneros, estructura los conflictos políticos y contribuye a la conformación y movilización de determinadas identidades e intereses (Orloff, 1993: 303-304). Las mujeres se encuentran estrechamente vinculadas a los Estados del bienestar en tanto son prominentes destinatarias de sus políticas y ocupan la mayoría de los empleos en el sector público⁷¹ (Hernes, 1987, 2003; Pateman, 1987). En este sentido, una de las principales hipótesis que se manejan en este trabajo es que el avance que la situación de la mujer ha experimentado en las últimas décadas en cuanto a la conquista de derechos e independencia está sufriendo un grave retroceso como consecuencia de las medidas de contención del gasto público que están siendo adoptadas con el pretexto de la crisis económica y que afectan a la generalización de las políticas públicas propias del Estado del bienestar.

Por otro lado, sin embargo, no podemos obviar que los Estados del bienestar se fundan sobre las democracias liberales que se habían constituido a través del mito fundacional del contrato en el que las mujeres no accedían a la ciudadanía civil o accedían a la misma de manera incompleta y mantienen esta estructura en el sistema de

⁷⁰ «Mi principal tesis es que la vida de la mujer depende más de la política de los Estados que la de los hombres, y que está determinada por la misma. Hay muchas razones para que sea así [...]: 1) Las mujeres están más íntimamente integradas en la reproducción privada y pública que los hombres; en otras palabras, en la familia y en los sectores públicos, que son los ámbitos donde tiene lugar y se controla la reproducción. Esto afecta a sus condiciones de usuarias y empleadas. 2) Las mujeres no tienen el mismo regulador corporativo que los hombres, en ellas y las autoridades, que pueda articular y defender sus intereses [...] En una gran medida, la posición, el ingreso y la influencia de los hombres están determinadas por el mercado. Es así como los Sindicatos concentran sus esfuerzos en el mercado y en la producción industrial y de esta forma en favor de los hombres [...] Los intereses de las mujeres [...] no están defendidos por organizaciones como lo están los intereses de los hombres, y es el Estado, a través de su política de igualdad, el que ahora intenta abrir el camino a las mujeres para que entren en el sistema político representativo» (Hernes, 2003: 47).

⁷¹ El 55% de los trabajadores asalariados del sector público en España son mujeres según la EPA del segundo trimestre de 2017. Fuente: INE (recuperado el 15/03/2018 de: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4198>). Del total de mujeres asalariadas, el 22,7% trabaja en el sector público. Fuente: INE (recuperado el 15/03/2018 de: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4960>).

derechos que implantan a través de un modelo de ciudadanía social excluyente por lo que, en última instancia, reproducen la desigual distribución de poder que se encuentra en la base de la subordinación de la mujer en todos los ámbitos. En este sentido, los analistas generalistas de los sistemas de protección social no han reconocido la insuficiencia del paradigma redistributivo que subyace a la esencia de los Estados del bienestar para dar respuesta a las exigencias de igualdad.

En este apartado abordaremos, en primer lugar, una aproximación a la génesis de los Estados del bienestar y a los estudios generalistas que se han encargado de su clasificación comparada conforme a diversas variables de estudio. A continuación, recogeremos la crítica que, desde la teoría política feminista, se ha vertido sobre estas clasificaciones, que han obviado el carácter estructural del Estado del bienestar como funcional a la reproducción de las desigualdades de género y expondremos las aportaciones de distintas autoras que proponen clasificaciones alternativas de los Estados del bienestar elaboradas a partir de variables sensibles al género. Finalmente, se intentará abordar la cuestión de si las políticas sociales del Estado del bienestar constituyen una herramienta adecuada para contribuir a la eliminación de los roles de género que determinan la subordinación de la mujer o si, por el contrario, el hecho de estar estructurados en base al modelo de división sexual del trabajo desde su origen los convierte indefectiblemente en sistemas funcionales al patriarcado que, en última instancia, carecen de potencialidad para contribuir a la emancipación femenina más allá de una eventual mejora de las condiciones materiales de las mujeres.

2.1. Una aproximación generalista al estudio de los Estados del bienestar.

2.1.1. Génesis y conceptualización del Estado del bienestar

Como es sabido, el Estado liberal de los siglos XVIII y XIX se caracterizaba por el reducido volumen de la actividad del sector público y por una mínima intervención en la vida de los ciudadanos. Inspirados en las teorías económicas liberales dominantes, según las cuales la libre interacción de los agentes privados aseguraba la armonía, y la intervención estatal era perjudicial para el crecimiento económico pues desincentivaba la actividad mercantil, el Estado liberal se limitaba a garantizar unas mínimas condiciones de seguridad a sus ciudadanos, absteniéndose de regular e intervenir en las

relaciones privadas, ya fueran estas de índole social, familiar o mercantil⁷². No obstante, en el contexto del sistema económico capitalista en el que los sujetos van a depender para subsistir de la posibilidad de obtener un salario a cambio de vender su fuerza de trabajo se generan ciertas situaciones de riesgo (enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, desempleo, etc.) que imposibilitan de manera temporal o permanente el acceso de los sujetos al mercado de trabajo, generando la exclusión de determinados sectores de la población de la sociedad, pues en estos casos no encontrarían la forma de cubrir sus necesidades. En este sentido, Hegel fue el primer teórico que planteó el problema que surge en una sociedad regida únicamente por las leyes del mercado cuando los mecanismos de este no son suficientes para proveer a los ciudadanos de los recursos necesarios para su subsistencia, quedando estos, por tanto, excluidos de la sociedad (Pateman, 2000). Para los teóricos liberales que inspiraban la acción del Estado decimonónico, la intervención pública para auxiliar a la población ante estas contingencias, además de suponer un gasto de recursos públicos intolerable, desincentivaría la permanencia de los individuos en el mercado de trabajo, lo cual traería consigo nefastas consecuencias para el crecimiento económico, por tanto, lo ideal era que los ciudadanos encontrarán formas de proveerse frente a estos riesgos de manera privada, a través de distintos recursos como el ahorro individual, la solidaridad familiar, la suscripción de seguros con compañías privadas o la beneficencia. Sin embargo, con la industrialización, la dependencia de los ciudadanos del trabajo asalariado se intensifica y los riesgos asociados al mismo se tornan más visibles e incluso intolerables para el Estado al tiempo que la previsión privada frente a las contingencias vitales se revela insuficiente para cubrirlos. Influidos por los ecos de las revoluciones socialistas del siglo XIX que culminaron con la constitución de la URSS y el período de intensa conflictividad política y social que tuvo lugar entre finales del siglo XIX y el primer tercio del siglo XX que pusieron en crisis el modelo de Estado liberal y acrecentaron el protagonismo de determinados agentes sociales como los sindicatos y el movimiento obrero, vería la luz una nueva versión del pacto social entre el gobierno y la ciudadanía (Esping-Andersen, 2000: 50) o, como es calificado desde la teoría marxista, un pacto entre el capital y el trabajo, que podría resumirse en los

⁷² «A estas alturas, es evidente que esta clase de relato, lejos de imponer el abstencionismo estatal, inspiró una intervención masiva de depósitos legales y burocráticos, indispensables para instituir la ‘economía de *laissez faire*’» (Martín, 2017: 336).

siguientes términos: con el objetivo de evitar los conflictos y asegurar la paz social, los Estados se comprometían a asegurar determinadas condiciones materiales de vida a la clase trabajadora que le permitieran vivir con dignidad y atenuaran la dependencia del trabajo asalariado, protegiéndola frente a los abusos laborales, mientras que la clase obrera aceptaba el modo de producción capitalista y renunciaba a la lucha por la colectivización de los medios de producción. En este sentido, la teoría socialista acaba transformándose en Europa para alumbrar la práctica social-demócrata (Hernes, 2003: 27) o reformista, que no pone en cuestión las bases del sistema capitalista generador de riesgos y desigualdades pero que pone el acento en la responsabilidad del Estado para con los ciudadanos en lo relativo a la previsión social frente a esos riesgos y en la corrección de las desigualdades. Como recoge Sebastián Martín (2017), el nuevo modelo de Estado «era un lugar de encuentro y convergencia entre ‘la versión neoliberal del liberalismo’ y ‘la realización práctica de un socialismo apacible y descargado al máximo de ideología’ que ya había aceptado los bienes de la propiedad privada, la libertad de industria y la libre competencia» (p. 368).

En un primer momento, que podríamos denominar como *bisagra* entre el Estado liberal y el nuevo modelo de Estado social y que arranca a finales del siglo XIX, los Gobiernos se limitan a participar de distintas formas en la generalización de diversos modos de previsión social que continúan siendo privados y, en la mayoría de los casos, de suscripción voluntaria y sirven para asegurar los riesgos de los trabajadores. Así, los Estados regulan por ley los llamados seguros sociales, les dan publicidad entre la población y contribuyen a su financiación, aunque de manera muy limitada. En este sentido, hay que señalar que estos primitivos modelos de previsión social no estaban relacionados con la solidaridad nacional ni con la distribución de la renta, pues se trataba de seguros privados sufragados a través de las primas que abonaban quienes los contrataban, con una mínima contribución pública a su financiación mediante subvenciones (Pons Pons y Silvestre Rodríguez, 2010: 21). De manera simultánea, los Estados también mantienen las tradicionales instituciones de beneficencia pública para atender, desde la caridad, aquellos casos de pobreza extrema de los *no trabajadores*. No obstante, la ineficacia manifiesta en la generalización de este modelo privado y de suscripción voluntaria de seguros frente a los riesgos sociales y el paulatino afianzamiento de ideas y principios relacionados con la equidad y la solidaridad propician la paulatina asunción por parte del Estado de más responsabilidades y

competencias en lo relativo a asegurar unos mínimos estándares de vida a la población más allá de las vicisitudes del mercado a través de la redistribución equitativa de los recursos de la nación. Así, el Estado va asumiendo cada vez más competencias en materia de provisión de las necesidades de la población y los sistemas de previsión social pasan a ser competencia del Estado, primero mediante la nacionalización de los seguros sociales y más adelante, mediante el establecimiento de los sistemas modernos de Seguridad Social, que se desarrollarían a partir de la Segunda Guerra Mundial ampliando tanto los riesgos como los sectores de la población cubiertos y que conllevarían la consolidación del nuevo modelo de Estado, el Estado del bienestar.

Lo que se pretende con los sistemas públicos de provisión social no es otra cosa que garantizar las necesidades básicas de todos los ciudadanos independientemente de su participación en el mercado, sobre todo cuando a través de esta no era posible cubrir dichas necesidades, lo cual derivaba en una ruptura o debilitamiento del vínculo entre el sujeto y la sociedad, es decir, de la ciudadanía. De este modo, frente a este socavamiento de la ciudadanía aparecen, tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados del bienestar que se fundan sobre la idea de la responsabilidad pública para con la provisión de determinados bienes y servicios que aseguren a la población una mínima independencia vital al margen de las contingencias del mercado. Una de las principales características de este nuevo modelo de Estado va a ser, por tanto, el notable incremento del gasto público, que entre 1900 y 1980 creció del 10% del PIB al 50% en los países industrializados (Pons Pons y Silvestre Rodríguez, 2010: 18). Esto fue posible gracias también a un cambio en la concepción de la economía que afectaba a los medios de financiación del Estado: la teoría económica keynesiana que aseguraba que el aumento del gasto público mediante el endeudamiento incentiva la economía redundando en crecimiento y que había inspirado el *New Deal* puesto en marcha por Roosevelt en Estados Unidos para salir de la crisis económica del 29, se extiende también en Europa y, frente a los postulados macroeconómicos liberales que aconsejaban la contención del gasto público y la estabilidad presupuestaria como requisito imprescindible para asegurar el crecimiento económico, abre la puerta a recurrir al endeudamiento público como medio para financiar todo el catálogo de nuevos servicios y prestaciones que había asumido el Estado.

Por otra parte, los nuevos sistemas de provisión social que van a empezar a diseñarse en la posguerra van más allá de la mera redistribución de los riesgos inaceptables para aliviar el malestar social y descansan sobre los principios de igualdad y solidaridad asociados a la idea de que corresponde directamente al Estado garantizar unas condiciones materiales a los ciudadanos que les permitan vivir con dignidad, mejorando las condiciones de vida de la población mediante la redistribución de la riqueza nacional. En este sentido, la implicación estatal con la sociedad va a ir más allá de la mera caridad o beneficencia —la única manifestación a través de la cual habían intervenido los Estados liberales en las relaciones sociales y económicas—, asumiendo la responsabilidad de generalizar un estándar mínimo de bienestar en aras de la solidaridad entre las distintas clases sociales. Este modelo se encuentra fuertemente inspirado por el denominado Informe Beveridge⁷³, aprobado por el gobierno laborista en Gran Bretaña en 1942 para diseñar el sistema nacional de salud británico y que más tarde se extiende al resto de Europa, sentando las bases teóricas y pilares fundamentales del Estado del bienestar moderno: un sistema de prestaciones universal y uniforme para toda la población, centralizado y gestionado por el Estado que se financiaría mediante la contribución obligatoria de todos los trabajadores y una modalidad asistencial para proteger a aquellos que no cotizaban.

En definitiva, se produce un cambio de paradigma en la concepción del Estado que pasa de la no intervención a asumir un papel activo como garante de una mínima situación de igualdad de sus ciudadanos o, dicho a la inversa, en corrector de las situaciones de desigualdad. De esta manera, los riesgos sociales que van a quedar cubiertos por los sistemas públicos de provisión social que empiezan a diseñarse en esta época van a ir ampliándose para acoger más contingencias, como por ejemplo el desempleo⁷⁴, y a garantizar determinados servicios considerados esenciales como la salud o la educación, independientemente de las condiciones sociales y económicas. En este sentido, Esping-Andersen sostiene que la desmercantilización es la idea central sobre la que se articulan los sistemas de provisión social y se concreta en la posibilidad

⁷³ «El primer Beveridge Report on Social Insurance and Allied Services se presentó en el Parlamento británico a finales de 1942 por una comisión presidida por William Beveridge quien lo había redactado en su mayor parte» (Martínez Herrero, 2007: 55 *in fine*).

⁷⁴ «La importancia del Estado del bienestar durante las primeras décadas de la posguerra no radica tanto en sus efectos en el empleo y la redistribución como en su capacidad de reducir la inseguridad económica durante los años de inactividad de la población» (Esping-Andersen 2000: 27).

de que los ciudadanos cubran sus riesgos y necesidades básicas sin necesidad de recurrir al mercado para ello. En tanto los ciudadanos son dependientes de la relación laboral para satisfacer sus necesidades básicas no pueden ser completamente libres pues están sujetos a las fuerzas y variaciones del mercado, que no siempre tienen por qué ser justas ni equitativas. Cuando las necesidades —en principio las más básicas, pero cuantas más, mejor— quedan aseguradas en términos de derechos por el Estado, sin necesidad de depender del mercado, la independencia de los individuos se refuerza y, con ello, su libertad y seguridad. En este sentido, cuanto menos tengan que depender del mercado los ciudadanos para satisfacer sus necesidades porque estas sean provistas por el Estado, más avanzado será un Estado del bienestar. Así, el nuevo modelo de Estado va a estar caracterizado por los siguientes rasgos: (1) provisión pública de una serie de servicios sociales (sanidad, educación, pensiones, ayudas a las familias, etc.) provistos en términos universales y destinados a cubrir las necesidades básicas de la ciudadanía; (2) intervención estatal en la economía para procurar el pleno empleo y regulación del mercado de trabajo para asegurar unas condiciones laborales dignas a los trabajadores; (3) responsabilidad estatal en la garantización de un nivel mínimo de vida de la población entendido en términos de derechos (Martínez Herrero, 2007: 69).

Este modelo de gobierno se corresponde o está inspirado en la ya aludida ciudadanía social propuesta por T. H. Marshall, que implica el reconocimiento de derechos sociales como manera de integración plena de los individuos en la sociedad. Esa integración social que había comenzado a fraguarse con el reconocimiento de derechos civiles y políticos no es perfecta hasta que no se salvan también las causas de exclusión social o económica, la igualdad que se había identificado en el Estado liberal con el reconocimiento formal de derechos pasa a completarse ahora con la igualdad material, la igualdad de oportunidades. Por tanto, el reconocimiento de derechos sociales es la vía irrenunciable para hacer a todos los ciudadanos de un Estado ciudadanos de pleno derecho. Para ello se reclama un Estado más intervencionista que actúe de manera positiva, redistribuyendo los recursos y garantizando prestaciones concretas que se materializarán a través de políticas públicas de naturaleza muy heterogénea que pueden ir desde la simple reglamentación de determinadas situaciones para limitar la libre actuación de los agentes privados, fundamentalmente en el mercado, hasta la provisión efectiva de bienes y servicios. Por su parte, la capacidad de incidir en el control demográfico y en los hábitos y costumbres de la sociedad y los riesgos que

para la propia continuidad del proyecto político del Estado entrañaba la pobreza extrema de amplios sectores de la población redundaron en el convencimiento por parte de las propias élites dirigentes de la necesidad de introducir políticas sociales para asegurar el mantenimiento y la formación de la mano de obra para la subsistencia del propio sistema. La articulación jurídica de este fenómeno social y político se lleva a cabo fundamentalmente a través del reconocimiento de determinados derechos de contenido eminentemente prestacional en las Constituciones. Así lo explica la constitucionalista Mar Esquembre (2006):

El constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial supuso el robustecimiento de las estructuras del Estado de Derecho, convirtiendo a éste en Estado Constitucional, adquiriendo ahora la Constitución un significado diferente al del periodo del primer constitucionalismo. Las constituciones de posguerra normativizan la nueva forma de Estado, que es ahora el Estado social. A él se llega como consecuencia de la extensión de la representación política y de intereses (de clase) que concibe ahora al Estado no como un ente Soberano, sino como el lugar idóneo donde se produce la mediación, por medio de las instituciones de participación política de naturaleza tanto directa como representativa, entre los diferentes intereses presentes en la sociedad, una vez probado que el mercado, por sí solo, no produce esa mediación, no garantiza un acuerdo entre los diferentes intereses, sino que lo que realmente produce es el sometimiento de unos intereses (los del capital) a otros (los del trabajo) (p. 44).

No obstante, los derechos sociales reconocidos en las Constituciones alumbradas en este período no van a contar con el mismo nivel de protección jurídica del que gozan los derechos civiles y políticos, que van a quedar garantizados en todo caso. La provisión estatal de muchos de los derechos sociales va a quedar supeditada en la mayoría de textos constitucionales a la efectiva disposición de recursos económicos para su satisfacción, así como al criterio político de la mayoría parlamentaria. En este sentido, es necesario señalar que, a pesar del cambio de paradigma experimentado en cuanto a las responsabilidades del poder político para con la equidad de sus nacionales, lo cierto es que el modelo se circunscribe dentro del sistema económico capitalista sin cuestionar la estructura ni el funcionamiento del mismo, simplemente corrigiendo sus efectos en determinados puntos. Se configura así un modelo de provisión social que surge como una anomalía dentro del sistema económico, incluso como algo contradictorio: el Estado del bienestar va a poner en práctica políticas sociales que van a actuar como una malla de seguridad frente a las desigualdades generadas por el sistema económico y social pero no va más allá en el cuestionamiento de las causas de esas desigualdades. Por su parte, las Constituciones sociales van a reconocer derechos prestacionales junto al reconocimiento de la protección de la propiedad y de los postulados básicos de la economía de mercado. Estaríamos, en este sentido, ante una

especie de «implante democrático en un cuerpo capitalista» (Esping-Andersen, 2000: 103), un modelo de reconocimiento de derechos pensado para un contexto de constante crecimiento económico que se ha visto debilitado con las sucesivas crisis económicas que han ido acaeciendo desde 1973, poniendo de relieve la debilidad de su formulación. Esta contradicción es formulada también en términos muy acertados por el jurista italiano Luigi Ferrajoli (1994), para quien la generalización de los derechos sociales para toda la ciudadanía colisiona de manera brusca con los pilares de un sistema basado en la acumulación ilimitada y excluyente de capital y exigiría la renuncia a ciertos privilegios. Existiría, por tanto, un antagonismo o conflicto estructural entre dos realidades que no pueden ser efectivas al mismo tiempo, lo que Ferrajoli denominaría la generalización de los «derechos humanos fundamentales», por un lado, y el mantenimiento de «derechos patrimoniales no fundamentales», por otro o, en palabras de Vicenç Navarro (2006), «la existencia de clases sociales portadoras de intereses estructuralmente antagónicos» (p. 130). En este sentido, la constitucionalización del nuevo modelo de Estado social pretendía superar esta contradicción aparentemente irreconciliable mediante lo que el constitucionalista Carlos de Cabo ha denominado una «conciliación provisional entre las exigencias y las posibilidades de la acumulación capitalista y la lucha de clases» (Martín, 2017: 381), conciliación que llevaba implícita la aceptación por parte de la clase trabajadora de las bases del sistema económico capitalista, que quedarían igualmente recogidas en los textos constitucionales mediante el reconocimiento de instituciones como la propiedad privada y la herencia (art. 33 CE), o la libertad de empresa y la economía de mercado (art. 38 CE), figuras que van a tener un desarrollo legislativo y una protección jurídica más garantista que la que se da a los derechos sociales.

Otras de las consecuencias de que los derechos sociales no estén reconocidos jurídicamente de manera incondicionada y universal es la problemática relativa a la titularidad subjetiva de los mismos. En efecto, en la mayoría de los casos, los derechos de contenido prestacional no se consolidan como derechos subjetivos y universales (Pisarello, García, y Olivas, 2010: 13), sino que se articulan a través de una estructura funcional que es utilizada como herramienta para la redistribución de la riqueza: los sistemas nacionales de seguridad social, en los que los ciudadanos van a participar en función de su participación en el mercado laboral formal, es decir, la condición necesaria para la titularidad de los derechos sociales va a concretarse en la capacidad de

ser trabajador asalariado. En consonancia con la estructura económica, social y, especialmente, familiar, basada en la separación entre lo público y lo privado que se sigue perfeccionando con el paso de los siglos, las políticas públicas propias de los Estados del bienestar van a dar carta de naturaleza al trabajador industrial masculino como modelo prototípico de titular de derechos y usuario de servicios sociales (Esping-Andersen, 2000: 50). La lógica que subyace a este modelo es la siguiente: la redistribución de los recursos se lleva a cabo a través de la recaudación de impuestos sobre los bienes y, fundamentalmente, sobre el trabajo. Todos tienen derecho a beneficiarse de los servicios del Estado del bienestar, pero, en cierta medida, todos tienen el deber también de contribuir proporcionalmente a sufragar tales servicios a través de las cotizaciones a los sistemas nacionales de seguridad social. Únicamente se contribuye, se es *cotizante*, en la medida en que se pagan impuestos y se pagan impuestos en función del desarrollo de la participación efectiva en el mercado laboral formal. En consonancia con los principios de equidad, solidaridad y redistribución que, como decíamos, inspiraron el surgimiento y desarrollo de los Estados del bienestar, el resto de miembros de la familia y de la sociedad que no se encuentran en condiciones de acceder al mercado laboral formal o que no lo hacen de manera completa, no van a quedar excluidos del sistema, pero tampoco van a participar de él como titulares de pleno derecho de los servicios y prestaciones, sino que lo van a hacer de manera secundaria, bien a través de su relación de parentesco con el varón cabeza de familia que desempeña un trabajo formal remunerado, bien accediendo a prestaciones marginales diseñadas para situaciones de necesidad o exclusión en las que, en todo caso, es necesario demostrar que no se dispone de los recursos para ver satisfechas las necesidades por otros medios. En este último caso no estaríamos hablando ya tanto en términos de derechos universalmente reconocidos como de caridad o beneficencia.

Por último, también es necesario tener en cuenta la dimensión objetiva de las políticas públicas. A diferencia de la subjetiva, que hace referencia a la titularidad de los derechos y prestaciones públicas, la objetiva abordaría el contenido de tales derechos y prestaciones. Decíamos con Esping-Andersen que la tarea fundamental que asume el nuevo modelo de Estado es eliminar las desigualdades derivadas de la estructura económica y social, hacer frente a los riesgos y contingencias que pudiera experimentar la población para que estos se resolvieran de una manera más equitativa, a diferencia de lo que sucedía en el mercado, pero el contenido sustantivo de esa igualdad va a variar en

función de cada país y cada época así como de otros factores; igualmente, la decisión política sobre los riesgos que van a quedar cubiertos por los sistemas de protección social así como aquellos que van a quedar excluidos de los mismos se va a ver muy influenciada por esta noción imperante de igualdad.

Los conceptos de igualdad y Estado del Bienestar se han convertido casi en sinónimos, y ambos han pasado a ser una representación abreviada del capitalismo del bienestar de la posguerra [...] Existen pocos conceptos con significados tan variados como el de igualdad. Puede denotar ecuanimidad y justicia (es decir, cuestiones relacionadas con la equidad), la distribución de las oportunidades, recursos y capacidades (lo que alude a la igualdad de posibilidades vitales), la asignación de gratificaciones y la diferenciación de condiciones de vida (una igualdad más estática, de «aquí y ahora»), o las permanentes divisiones sociales (una cuestión de formación de clases). También se invoca la igualdad cuando, por ejemplo, los reformadores sociales o los líderes sindicales apelan al universalismo y la solidaridad (cuestiones relacionadas con la igualdad de derechos y deberes) (Esping-Andersen 2000: 15-16).

Por su parte, la estructura social y familiar de una determinada sociedad, es decir, el modelo imperante de relaciones sociales que responda al pensamiento hegemónico de un determinado momento y lugar va a influir asimismo de manera decisiva en la configuración y contenido de las políticas públicas del Estado del bienestar, que van a ser utilizadas por el Estado como una herramienta para promover determinados comportamientos sociales y desincentivar otros. En este sentido, el objetivo fundamental de un Estado del bienestar va a ser poner en marcha políticas sociales que diluyan los riesgos considerados lo suficientemente relevantes como para ser colectivizados conforme a una determinada concepción de la igualdad y las relaciones sociales⁷⁵. A este respecto, es necesario señalar que, debido, entre otras cuestiones, al contexto y las condiciones que propician su surgimiento, la igualdad a la que se aspira a través de las políticas sociales de los Estados del bienestar ha estado estrechamente ligada desde su origen con la igualdad/desigualdad económica. En efecto, los primeros sistemas de provisión social se configuran como vía para eliminar las desigualdades inherentes al mercado, como una manera de luchar contra —o, más bien, de paliar las consecuencias más extremas de— las desigualdades de clase. Cualquier otro tipo de

⁷⁵ Esping-Andersen (2000) identifica tres grandes tipos de riesgos sociales ante los que los Estados del bienestar responden con diferente intensidad: en primer lugar, los riesgos de clase, que hacen referencia a la distinta distribución de los riesgos en función de la clase social a la que pertenece una persona; en segundo lugar, identifica los riesgos asociados a la trayectoria vital, que hacen referencia a los estados del ciclo vital en los que un individuo es más vulnerable, y que tradicionalmente se han identificado con la vejez y la infancia; el tercer tipo de riesgo lo constituyen lo que el autor denomina como «riesgos intergeneracionales» y que hacen referencia a las diferentes posibilidades vitales de determinados grupos de población que, además, se transmiten de generación en generación, es decir, a las desventajas heredadas (por ejemplo, la mayor posibilidad de que los hijos de las familias de bajos recursos abandonaran los estudios o fueran pobres también) (p. 62).

riesgo más allá de la exclusión social por motivos económicos, otras formas de desigualdades más allá de la de clase, han quedado desde el origen excluidas del *target* de los Estados del bienestar.

El teórico del análisis generalista de los Estados del bienestar por excelencia, el sociólogo danés Esping-Andersen, reflexiona sobre las distintas formas de *absorber* los riesgos sociales. Para el autor existen tres fuentes de gestión de los riesgos sociales: el mercado, la familia y el Estado. En tanto la gestión de los riesgos sociales quede en manos de los dos primeros agentes, estos están individualizados, es decir, no tienen relevancia social; sin embargo, cuando un riesgo social se colectiviza, es decir, cuando se asume por parte del poder político conciencia de la relevancia de la satisfacción de una determinada necesidad para el bienestar social general y se decide la intervención en una determinada cuestión a través de políticas públicas⁷⁶, estos riesgos quedan absorbidos por el Estado, se «desmercantilizan» o se «desfamiliarizan» (Esping-Andersen, 2000: 55). En qué medida los riesgos sociales estén asumidos por cada uno de los agentes (familia, mercado y Estado) o, dicho de otro modo, la decisión sobre «en qué medida y qué tipo de riesgos se comparten colectivamente» (Esping-Andersen, 2000: 49), es decir, se asumen por el Estado, va a determinar el tipo de Estado del bienestar que representa un determinado sistema nacional de provisión social. En efecto, aunque sea posible identificar una serie de rasgos o elementos comunes que están presentes de manera invariable en los Estados del bienestar, no todos los Estados del bienestar garantizan el mismo nivel de protección a sus ciudadanos ni conforme a los mismos requisitos. En este sentido, las variaciones sustanciales en el diseño y la organización de los distintos sistemas nacionales de provisión social van a permitir hablar de distintos modelos de Estados del bienestar.

⁷⁶ «Un riesgo individual se convierte en ‘social’ por tres razones. En primer lugar, ocurre cuando el destino de un individuo (o, mejor, de muchos individuos) tiene consecuencias colectivas; cuando se halla en juego el bienestar de la sociedad. Aquí radica, de hecho, la razón más convincente por la cual la protección social constituye una condición previa de la eficacia económica. Si, por ejemplo, las personas sin seguridad social se arriesgan al desempleo, es más probable que se opongan a cualquier tipo de cambio tecnológico que pudiera aumentar dicho riesgo. En segundo término, los riesgos se hacen sociales simplemente porque la sociedad los reconoce como merecedores de atención pública. Y en tercer lugar, la creciente complejidad de la propia sociedad significa que una parte aún mayor de los riesgos se originan en fuentes que escapan al control de cualquier individuo» (Esping-Andersen, 2000: 49).

2.1.2. Modelos de Estados del bienestar

El interés académico y teórico por el fenómeno de los Estados sociales cristaliza en la década de los ochenta y noventa del siglo pasado en la proliferación de estudios comparativos que buscan sistematizar a los sistemas de protección social de los distintos países conforme a modelos previamente desarrollados en función de diversas variables que normalmente hacen referencia a la relación entre el Estado y el mercado, es decir, llevan a cabo un estudio comparativo a nivel internacional de los distintos modelos de Estados del bienestar y los agrupan según sus similitudes. Este tipo de literatura es conocida como «enfoque de los regímenes» o «teoría de los regímenes» (Martínez Herrero, 2007: 70) y, como cualquier clasificación, tales agrupaciones o tipologías pueden variar en función de las variables que se tengan en cuenta a la hora de llevarlas a cabo.

Richard Titmuss (1966) fue el primer autor en elaborar una pionera clasificación de los Estados del bienestar, dividiéndolos en función de cómo se establece la titularidad subjetiva de las políticas sociales y qué porción de riesgos cubren las mismas: así, a aquellos sistemas cuyas políticas sociales solo daban respuesta a las necesidades o solo cubrían los riesgos en casos excepcionales, de manera subsidiaria con respecto al mercado y la familia, que serían las vías naturales para la satisfacción de las necesidades, los integraría dentro del modelo que califica como residual. En este tipo de Estados del bienestar el recurso a los servicios de provisión social puede llegar a verse estigmatizado, en el sentido que se entiende que aquellos que recurren a los programas públicos lo hacen porque han fracasado a la hora de proveerse por otros medios o son marginados sociales. Por su parte, en el modelo que Titmuss califica como Estado del bienestar corporativo, el Estado va a intervenir para sostener y promover programas dirigidos a los trabajadores y diferenciados en función de la categoría que estos ocupen. Finalmente, el modelo de Estado del bienestar institucional se va a caracterizar por la provisión general de servicios sociales en términos universales independientemente de las condiciones personales de los usuarios. Titmuss señala que en los Estados del bienestar pertenecientes al modelo residual son las mujeres las principales beneficiarias de las políticas sociales, pues ese modelo de asistencia pública marginal y tutelar es del todo compatible con la posición de subordinación que estas ocupan en la sociedad. No obstante, en el modelo corporativo, las mujeres en tanto sujetos no productivos

formalmente y, por ende, no contributivos quedan excluidas del sistema, al menos como titulares directas de los derechos y prestaciones.

A partir de la tipología desarrollada por Titmuss, Esping-Andersen (1990) elabora su conocida teoría de los tres mundos («*Three Worlds of Welfare Capitalism*»), en la que dispone la existencia de tres regímenes del bienestar distintos en función de tres variables: (1) la estratificación social que genera el sistema; (2) el grado de desmercantilización que experimentan los individuos fruto del reconocimiento de derechos sociales; y (3) el modo en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias. En este sentido, la novedad que presenta la teoría de Esping-Andersen con respecto a las tipologías desarrolladas con anterioridad radica en que desecha el gasto público como único indicador por su insuficiencia para revelar con claridad las diferencias entre los distintos sistemas de provisión social, pues no tiene en cuenta las relaciones sociales sobre las cuales estos se desarrollan (Bussemaker y van Kersbergen, 1994: 12). Con el objetivo de superar esta insuficiencia, Esping-Andersen propone un marco analítico más completo que pretende ir más allá de la gradación del nivel de bienestar que proporciona un Estado únicamente a partir del volumen de gasto público invertido en servicios sociales. Así, con respecto al (1) grado de estratificación, Esping-Andersen pone de relieve la capacidad del Estado del bienestar para ordenar las relaciones sociales. La estratificación social es preexistente y los sistemas de provisión no la eliminan sino que se limitan a reforzarla o cambiar su configuración. Así, algunas políticas públicas pueden promover la igualdad y la solidaridad, minimizando las diferencias económicas, pero pueden mantener diferentes estatus entre la ciudadanía promoviendo otras formas de segregación (Orloff, 1993: 311). En cuanto a la (2) desmercantilización, el concepto hace referencia a cuántas y en qué grado las necesidades humanas son cubiertas por las políticas públicas y permiten al individuo no tener que recurrir al mercado para su satisfacción. De este modo, el grado de desmercantilización de los individuos vendría dado por el contenido de la ciudadanía social, que es el estatus que conecta con la titularidad de derechos. Así, algunos derechos van a estar configurados en términos universales, es decir, van a reconocerse de manera genérica a toda la ciudadanía; otras prestaciones van a depender de la contribución a su financiación que se lleva a cabo a través de la participación de los individuos en el mercado de trabajo, y otras van a reconocerse a partir de la existencia de una situación de necesidad que se constata mediante la comprobación de que los

ingresos de los usuarios están por debajo de un determinado nivel. Para Esping-Andersen, la desmercantilización es la clave del potencial emancipatorio de los Estados del bienestar pues permite a los individuos desarrollar su proyecto de vida sin depender —o dependiendo en menor grado— de las vicisitudes del mercado. Cuanto más desmercantilizada esté la vida de los ciudadanos, más desarrollado estará un concreto Estado del bienestar. Los Estados del bienestar más desarrollados serán por tanto, los más desmercantilizados, los que ofrezcan servicios más generosos en términos universales y los menos, aquellos en los que los derechos universales sean reducidos y la mayoría de políticas sociales sean aquellas condicionadas a la comprobación de la existencia de una situación de desigualdad. Por lo que respecta a (3) la relación entre el mercado, la familia y el Estado en la provisión social es necesario concretar que, a pesar de que en un primer momento Esping-Andersen presenta los riesgos sociales como susceptibles de ser repartidos entre los tres agentes mencionados, lo cierto es que en el desarrollo de su teoría desecha o atribuye un papel marginal a la familia y, a la hora de elaborar las tipologías, se centra en cómo se efectúa el reparto de la satisfacción de las necesidades de la población entre el mercado y el Estado (Daly, 1994; Bussemaker y van Kersbergen, 1994). En función de la relación que se establezca entre estos tres agentes con respecto a la provisión del bienestar de los ciudadanos, podremos identificar distintos modelos: así, en Estados del bienestar poco desarrollados, la ciudadanía se verá obligada a buscar en el mercado la satisfacción de la mayoría de sus necesidades, mientras que en Estados con sistemas de protección social fuerte, es el ente público quien asume eminentemente la responsabilidad de garantizar el suministro de bienestar a la ciudadanía. Pues bien, analizados los sistemas de provisión social de 18 países en función de estos indicadores, Esping-Andersen agrupa los Estados del bienestar en tres tipos con características comunes a los que denomina como (1) modelo liberal, (2) modelo conservador y (3) modelo socialdemócrata.

(1) El régimen del bienestar liberal de Esping-Andersen se correspondería con el planteamiento residual de Titmuss, es decir, las políticas públicas en este tipo de sistemas de provisión social van a ir dirigidas a estratos concretos de la sociedad que se consideran en riesgo debido a su insuficiencia personal para solventarlos a través del mercado o de la familia. Hay que señalar también que el modo de proveer de derechos sociales de cada uno de los regímenes va a estar fuertemente condicionado por el sistema político e ideológico dominante en un Estado en una época concreta. Así, el

régimen del bienestar liberal va a darse en aquellos lugares fuertemente influidos por el liberalismo económico. La fe en la soberanía del mercado para regular acertadamente las relaciones sociales deriva en el convencimiento de que la intervención estatal ha de ser mínima, actuar solo en los casos más extremos y residuales, individualizando el resto de los riesgos. El reconocimiento de las prestaciones en este tipo de sistemas de provisión social va a depender, por tanto, de la comprobación de la efectiva insuficiencia de recursos u otros medios por los que proveerse, lo cual fomenta el dualismo social, redundando en la estratificación de la ciudadanía, pues «divide a la sociedad en «ellos» y «nosotros»: por un lado, una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden obtener los seguros adecuados por medios privados; por otro lado, «una clientela del Estado del bienestar minoritaria y dependiente» (Esping-Andersen, 2000: 62). Por su parte, el grado de desmercantilización de este tipo de sistemas de provisión social va a ser bastante bajo, ya que tanto el tipo de riesgos cubiertos como los grupos de la población a los que las políticas sociales van destinadas van a ser limitados y se va a potenciar la provisión privada de la mayoría de las necesidades de la población. Así, por ejemplo, en Estados Unidos, país prototípicamente residual, la pauta es que los ciudadanos suscriban un seguro privado para cubrir sus necesidades sanitarias, mientras que los programas públicos cubren la asistencia sanitaria para grupos excluidos o especialmente expuestos a situaciones de vulnerabilidad. Existen así programas como *Medicaid*, destinado a las personas pobres, *Medicare*, que prevé ayudas médicas para los ancianos o *AFDC (Aid to Families with Dependent Children)*, para las madres que viven solas con sus hijos. La relación, por tanto, entre la provisión privada (mercado y familia) y pública (Estado) de los riesgos se articula en este modelo con un protagonismo absoluto del mercado en la provisión de necesidades y un papel residual del Estado, que interviene de manera excepcional para reaccionar ante los fallos del mercado. Esping-Andersen identifica los regímenes del bienestar liberales con los países anglosajones, aunque precisa que es necesario distinguir entre aquellos países en los que el movimiento obrero tuvo un papel importante en la conformación de la política social, como serían Australia y Reino Unido, y aquellos otros, como Estados Unidos, en los que el papel de la organización de los trabajadores fue marginal. En el primer caso, señala, el Estado del bienestar se caracteriza por ser más global y colectivista, en el segundo, impera la privatización de los servicios de apoyo a las familias (Esping-Andersen, 2000: 103).

(2) El régimen del bienestar conservador, por su parte, se identificaría con el planteamiento corporativista de Titmuss, en el que los riesgos se colectivizan en función de la pertenencia a un determinado estatus, que suele identificarse con la condición de trabajador asalariado, para quien el grado de desmercantilización va a ser alto. Es decir, este tipo de Estados cuenta con sistemas más o menos desarrollados de provisión social que aseguran la satisfacción de necesidades en grado más o menos alto, pero la titularidad de los derechos o la posibilidad de percibir las prestaciones va a depender directamente de ostentar las condiciones de elegibilidad subjetiva establecidas. Aquellos ciudadanos que reúnan estas condiciones van a disfrutar de un alto grado de desmercantilización, frente a aquellos que no las cumplan, que accederán a los beneficios del Estado del bienestar de manera residual, a través de programas de caridad o beneficencia. El grado de estratificación social y de género, por tanto, también es considerable en este modelo de política social que tiene su presencia mayoritaria en Europa continental, donde los Estados, por lo general monárquicos y caracterizados por el conservadurismo político y la influencia del catolicismo, presentan un corte tradicional y corporativista. Este tipo de Estados va a servirse de las políticas públicas en un sentido ideológico para favorecer la reproducción del modelo tradicional de familia en el que el hombre trabaja y la mujer se queda en casa a cargo de las tareas domésticas y del cuidado a las personas dependientes, lo que va a redundar en el deficitario acceso de las mujeres al mercado laboral, quedando mermada, por tanto, su capacidad de ser titulares de los derechos y prestaciones ligados al trabajo asalariado. Con respecto a la articulación de la absorción de los riesgos sociales entre la familia, el mercado y el Estado, este tipo de régimen del bienestar está caracterizado por el peso de la familia —y, dentro de esta, de las mujeres— en la provisión de necesidades, por lo que uno de los principales rasgos identificados por Esping-Andersen para este grupo de Estados es lo que el autor denomina como familiarismo, esto es, «la combinación de la protección social sesgada en favor del varón cabeza de familia y el carácter central de la familia como dispensadora de cuidados y, en última instancia, responsable del bienestar de sus miembros» (Esping-Andersen, 2000: 111). Es decir, si en el modelo liberal el mercado era considerado la fuente primaria para cubrir las necesidades, en los regímenes conservadores se entenderán las redes de solidaridad familiar como el principal mecanismo de provisión de servicios y absorción de riesgos, hasta tal punto que se va a priorizar el salario familiar que percibe el varón cabeza de familia y la

distribución que el mismo haga a su criterio entre las distintas necesidades como el medio de sostenimiento primario. No obstante, el análisis llevado a cabo en un primer momento por Esping-Andersen se detiene aquí y no entra a valorar ni cómo se articula la distribución de la satisfacción de las necesidades dentro de la familia ni qué efectos tiene todo ello. Finalmente, entre los países identificados con este régimen encontraríamos Alemania, Francia, Austria y Holanda.

(3) Por último, el régimen del bienestar socialdemócrata vendría definido por el planteamiento universalista de Titmuss y bajo el mismo subyace una idea radical de la solidaridad y la redistribución hasta el punto de que se entiende que todos los riesgos individuales deben ser colectivizados. En palabras de Helga Hernes (2003), este modelo de provisión social «es el producto de una cultura política que ha ‘decidido’ que no situará todos los costos del bienestar personal, de la salud y de la educación sólo sobre el individuo, sino que creará un sistema de riesgo común compartido» (p. 105). Los derechos, por tanto, reconocidos por estos sistemas de provisión social van a ser los que más riesgos cubran, con niveles de subsidios generosos y además se van a formular subjetivamente en términos universales, es decir, se van a reconocer a los individuos en tanto tales y no por ostentar un estatus o condición específica o encontrarse en mayor situación de riesgo, necesidad o exclusión social. La estratificación social en este modelo va a ser, por tanto, combatida en pos de la igualdad por los sistemas de provisión social que no van a establecer diferenciaciones entre la ciudadanía a la hora de acceder a los derechos sociales. Igualmente, el grado de desmercantilización será el más elevado, pues la mayoría de los riesgos serán absorbidos por el Estado, representando la familia y el mercado un papel marginal en la provisión de necesidades. Esping-Andersen (2000) señala que el origen del régimen universal bebe de dos tradiciones contradictorias: para la más liberal, el universalismo en el reconocimiento de las prestaciones y derechos obedece a una motivación más bien pragmática pues minimiza la burocracia que supondría tener que establecer distintos niveles y presupuestos para la obtención de las prestaciones así como comprobar que estos se dan efectivamente; para los socialistas, en cambio, el universalismo en el reconocimiento de los derechos y prestaciones del Estado del bienestar socialdemócrata no es sino la consecuencia del convencimiento profundo de la injusticia de las divisiones y una apuesta clara por una solidaridad lo más amplia posible (p. 62). Finalmente, este tipo de régimen se identifica

claramente con los países nórdicos y su origen está estrechamente vinculado a las políticas puestas en práctica durante varias décadas de gobierno socialdemócrata.

Tabla 1. Clasificación de los regímenes del bienestar de Esping-Andersen

	Liberal	Conservador	Socialdemócrata
Papel de la familia	Marginal	Central	Marginal
Papel del Mercado	Central	Marginal	Marginal
Papel del Estado	Marginal	Subsidiario	Central
Modo de solidaridad predominante	Individual	Parentesco	Universal
		Corporativismo	
		Estatismo	
Lugar de solidaridad predominante	Mercado	Familia	Estado
Grado de desmercantilización	Mínimo	Alto (para el cabeza de familia)	Máximo
Ejemplos modales	EE. UU.	Alemania, Italia	Suecia

Fuente: Esping-Andersen, 2000.

Con posterioridad al establecimiento de la teoría de los tres mundos del bienestar y, recogiendo parcialmente algunas de las críticas recibidas con respecto a su tipología, Esping-Andersen amplía las categorías para añadir un nuevo modelo a los tres identificados previamente, el modelo familiarista o mediterráneo, integrado por países con una serie de características comunes que asemejan entre sí sus sistemas de provisión social y los alejan de las categorías desarrolladas previamente. En este último modelo estarían incluidos España, Grecia, Italia y Portugal, países que, a pesar de las divergencias, tienen en común haber experimentado una industrialización tardía y largos períodos de gobiernos autoritarios, lo cual ha traído como consecuencia que sus sistemas de provisión social se hayan establecido de manera tardía y estén poco desarrollados, a causa de lo cual, las estructuras de solidaridad familiar —y, dentro de estas, el papel desempeñado por las mujeres— juegan un papel fundamental en la provisión de las necesidades ante las deficiencias que para su satisfacción presentan tanto el mercado como las estructuras públicas insuficientes. Otras características comunes a esta tipología de Estados del bienestar son el marcado dualismo económico, la persistencia de muchas áreas atrasadas, la fuerza que presentan instituciones

corporativas tradicionales o el elevado «partidismo» existente frente a un bajo «estatismo» (Martínez Herrero, 2007: 95). Por otro lado, tanto la ideología conservadora imperante como la fuerte influencia de la tradición católica se traducen en la alta importancia que se otorga al modelo de familia normativo tradicional a la hora de acceder a los derechos sociales. Esto provoca una «alta fragmentación corporativa del sistema de seguridad social» (Castro García, 2015: 159).

Los distintos estatus de los sistemas de seguridad social de la Europa continental influyen en la estratificación del mercado de trabajo de manera muy distinta. [...] Asimismo, el fuerte vínculo existente entre los subsidios y los expedientes laborales crea una fuerte segmentación por sexos, con profundos efectos secundarios. Dado que los derechos presuponen unas trayectorias profesionales estables e ininterrumpidas, el mercado de trabajo pasa a construirse en torno al sujeto masculino que constituye el sostén de la familia con su trabajo (y al que en lo sucesivo denominaremos «el varón cabeza de familia»), mientras que las esposas y los demás miembros de la unidad familiar dependerán de unos derechos sociales derivados, y no personales. En otras palabras, el bienestar familiar dependerá del cabeza de familia. Este tipo de sistema está destinado a producir generosos derechos, fuertes costes laborales y una protección laboral generalizada para el trabajador esencial [...] Por lo tanto, es probable que los regímenes basados en una política de seguridad social «familiarista» produzcan una división entre quienes están dentro y quienes están fuera del mercado laboral (Esping-Andersen, 2000: 31).

Por otra parte, junto a la clasificación, Esping-Andersen comenta la gradación en el desarrollo de los distintos modelos, considerando más desarrollados aquellos que ofrecen un mayor grado de desmercantilización a la ciudadanía, garantizando mayores niveles de bienestar a la población:

Si, como responsables de la política social, suponemos que a la mayoría de los ciudadanos les falta (y no pueden obtener) el tipo de información necesaria para que los mercados del bienestar privados funcionen de manera justa y eficaz, nos veremos abocados a un diseño de Estado del Bienestar que sea universal e integral (Esping-Andersen, 2000: 59).

De este modo, mientras que los Estados encuadrados en la tipología liberal presentan los sistemas de provisión social menos desarrollados, los Estados del bienestar más desarrollados se darían en el modelo conservador y en el socialdemócrata, con la diferencia de que, mientras en el segundo caso la provisión social se lleva a cabo en términos universales, sin producirse distinción alguna entre la ciudadanía, en el primero se produce manteniendo ciertas diferenciaciones de clase o estatus. Además, Esping-Andersen llega a la conclusión de que, en relación con las ideologías políticas que dan lugar a la elaboración de las políticas públicas, los Estados con un menor nivel de desmercantilización se corresponden con aquellos en los que el liberalismo económico ha sido dominante; mientras que en el grupo con una más elevada desmercantilización se encuentran los Estados dominados por la socialdemocracia; por

su parte, los Estados con una desmercantilización intermedia o en los que la desmercantilización está mediada por la pertenencia a un determinado estatus que da acceso a los beneficios sociales, se observa una fuerte influencia católica y estatalista (Martínez Herrero, 2007: 79).

Finalmente, hay que señalar que tanto la tipología de los Estados del bienestar de Titmuss como la de Esping-Andersen han sido tomadas como referencia por otros muchos autores para elaborar sus propias clasificaciones al respecto. Esta proliferación de trabajos desarrollados con la pretensión de clasificar los distintos Estados en función de las características presentadas por sus sistemas de provisión social ha sido criticada por considerarla una perspectiva reduccionista que acaba resaltando las similitudes entre los distintos modelos a costa de minimizar y ocultar las diferencias que pueden llegar a ser sustanciales. En el mismo sentido, la crítica vertida a la metodología empleada tanto por Esping-Andersen como por otros autores hace referencia a la insuficiencia de las tipologías para dar cuenta de las diferencias existentes entre países que se recogen dentro de un mismo modelo, así como a la dificultad de encuadrar países dentro de un solo modelo. En respuesta a algunas de estas críticas, el propio Esping-Andersen (2000) admite que en realidad la clasificación nunca puede ser tan estricta o infalible: por un lado, responde a un momento histórico determinado y las circunstancias específicas pueden ir cambiando con el tiempo; por otro, no existe un país que responda en todo caso perfectamente a las características de un modelo, sino que se trata de casos más complejos (p. 116). En efecto, en la práctica, los sistemas de provisión social de la mayoría de los Estados van a configurarse como una mezcla de los tres tipos de políticas públicas sociales características de cada uno de los modelos, es decir, están presentes las políticas públicas universales, disponibles para todos los ciudadanos independientemente de sus condiciones personales; encontramos derechos que dependen de la participación en el mercado de trabajo y la contribución y encontramos servicios que van a depender de que se pruebe la necesidad o la falta de ingresos o recursos para proveerse individualizadamente de los mismos. La pertenencia a un tipo de régimen u otro va a venir en todo caso determinada por la preeminencia clara de uno de los tres modos de provisión social frente a los otros.

Otra de las deficiencias que se achaca a la tipología de los Estados del bienestar de Esping-Andersen, pero que en realidad puede ser argüida con carácter general para

resaltar las insuficiencias de casi cualquier clasificación, es el hecho de que las categorías van a cambiar sustancialmente en función de cuáles sean las variables tenidas en cuenta. Lo demuestra Lewis (1997) cuando contrasta la tipología de Esping-Andersen con otras que han tenido en cuenta variables distintas, lo que produce tanto que los Estados considerados se agrupen de otra manera, es decir, que no estén considerados los mismos dentro del mismo grupo, encontrando similitudes con otros, como que el «*ranking*» de Estados del bienestar cambie también. Es decir, los considerados por Esping-Andersen como Estados más avanzados o que mayor bienestar proveen a sus nacionales (recordemos que para establecer esto, Esping-Andersen se basa en el nivel de desmercantilización), pueden ser considerados no tan avanzados en otras tipologías. Así, Bradshaw *et al.* proponen otra tipología distinta en función del nivel de apoyo o soporte público que se proporciona a las familias con hijos a su cargo (*child benefit package*). Pues bien, como dice Lewis, teniendo en cuenta las variables que utiliza Bradshaw, la tipología de los Estados del bienestar de Esping-Andersen cambia totalmente: por ejemplo, Reino Unido, que en la tipología de Esping-Andersen se encuentra entre los estados liberales, los que menos bienestar proveen a sus ciudadanos, presentaría un nivel más avanzado de bienestar; mientras que los Países Bajos, pasaría del *top*, a estar considerado dentro del grupo de países menos generosos:

From this it seems that in any case it might not be possible to capture all aspects of differentiation in a single typology for the obvious methodological reasons and for the possibly less obvious reason that the measures will inevitably reflect what is considered to be the most important issue at stake (Lewis, 1997: 166).

Por último, una de las críticas más contundentes que se ha vertido frente a la insuficiencia de los modelos de Esping-Andersen para dar cuenta de la realidad es la realizada desde la perspectiva feminista ante la no consideración de la categoría de género a la hora de establecer su tipología. Y es que el sociólogo danés no tiene en cuenta el distinto impacto que tienen las tres variables en liza —estratificación social, desmercantilización y relaciones entre el Estado, el mercado y la familia— en mujeres y hombres de manera diferenciada⁷⁷.

⁷⁷ Esta crítica está recogida y desarrollada con detalle en el apdo. 2.2 de este trabajo.

2.2. La crítica feminista⁷⁸ a los estudios generalistas sobre el Estado del bienestar

Hasta aquí hemos hecho un recorrido por la visión del surgimiento y desarrollo de los Estados del bienestar desde la teoría generalista que, en principio, no tiene en cuenta la variable de género en el análisis de los sistemas de protección social. En este sentido, la literatura feminista que se encarga del análisis y el estudio de los Estados del bienestar pone de relieve tanto la estructura patriarcal que subyace al propio Estado del bienestar como la no consideración de la categoría de género a la hora de abordar el estudio de los mismos, lo cual redundará en un ocultamiento y una perpetuación de esos caracteres patriarcales de los modernos sistemas de provisión social.

Como se ha observado anteriormente, los Estados del bienestar surgen con vocación de corregir las desigualdades derivadas de sistema económico capitalista, pero más allá de las desigualdades de clase no afrontan ningún otro tipo de sujeciones, como el reparto desigual de poder entre hombres y mujeres:

The dimensions that structure the typology of welfare capitalism (state-market relations, de-commodification and stratification), are based on the assumptions that class cleavages are the root causa of the inequalities in capitalist market economies and that social policies almost exclusively focus on the regulation and modification of this type of social inequality. The explanatory primacy attached to class and class divisions makes it difficult to consider in a theoretically convincing way other relevant inequalities as well [...] Because the typology of welfare state regime is constructed on the basis of this set of assumptions it captures only a fragment of the relevant inequalities and power relations that shape the nature and variation of contemporary social politics and policies in Western societies (Bussemaker y Van Kersbergen, 1994: 13).

Ello ha tenido importantes consecuencias en la configuración de los sistemas de provisión social y en el efecto que estos han tenido sobre las relaciones de género. Esto es lo que han venido a señalar diferentes estudios que, desde la perspectiva feminista, se han llevado a cabo como crítica a las teorías generalistas o *mainstream* de los Estados del bienestar (Abramovitz, 1988; Fraser, 1994; Lewis, 1992; O'Connor, 1993; Orloff, 1996; Pateman, 1987; entre otras) y que señalan cómo el foco de las corrientes generalistas de estudios de los sistemas de provisión social se ha puesto en la responsabilidad pública para intervenir en la economía de mercado y mejorar las relaciones de los ciudadanos desde la perspectiva de clase, pero no han cuestionado el

⁷⁸ Siguiendo a Orloff (1996: 52), con «crítica feminista» nos referimos a aquellos análisis que tienen en cuenta las relaciones de género tanto como causa como consecuencia de los diversos procesos culturales, políticos y económicos.

papel diferenciado que las mujeres y las tareas de reproducción asumidas por estas han desempeñado en la configuración de los Estados del bienestar. Una vez sacadas a la luz estas relaciones invisibilizadas por las corrientes de estudio principales, el panorama y la clasificación de los Estados del bienestar se tornan más complejos. Como señala Sheila Benhabib (1992), «cuando las mujeres entran a formar parte del cuadro, ya sea como objetos de investigación en las ciencias sociales o como investigadoras, se tambalean los paradigmas establecidos. Se cuestiona la definición del ámbito de objetos del paradigma de investigación, así como sus unidades de medida, sus métodos de verificación, la supuesta neutralidad de su terminología teórica o las pretensiones de universalidad de sus modelos y metáforas» (p. 38).

En efecto, la teoría política feminista ha puesto de manifiesto cómo la introducción de la variable «género» en los estudios de las distintas políticas públicas y de los sistemas de protección social en general es una herramienta útil y eficaz para explicar las causas y afrontar las consecuencias de los fenómenos de manera más completa y omnicomprendiva⁷⁹, más aún cuando estamos abordando cuestiones como la inequidad, la dependencia o la necesidad que se encuentran fuertemente *generizadas* (Lewis, 1997: 161). En este sentido, el enfoque de género aplicado al estudio de los Estados del bienestar ha revelado fundamentalmente cuatro aspectos destacables: (1) La insuficiencia del conflicto de clase para explicar las relaciones desiguales de poder existentes en una sociedad (Orloff, 1993; O'Connor, 1996); (2) La importancia del papel que el trabajo doméstico llevado a cabo por las mujeres en el seno de la familia ha tenido en la configuración de los Estados del bienestar y que ha sido obviada o minusvalorada por los estudios generalistas⁸⁰, contruidos sobre la relación entre el trabajo asalariado y la provisión social (Lewis, 2001: 152); (3) El papel de las políticas públicas propias del Estado del bienestar como reproductoras de los roles desiguales

⁷⁹ Nos remitimos al apdo. 3.1.1 del capítulo III de este trabajo para una reflexión más profunda sobre las consecuencias de la introducción del género como categoría de análisis.

⁸⁰ «La mayoría de los estudios que se realizan sobre los Estados de bienestar se centran en analizar la interrelación que se establece entre el mercado y el Estado a la hora de proveer bienestar a las personas, ignorando el papel de la familia en dicha dotación. Pero ¿por qué no se consideran en el mismo plano de análisis a la familia, al mercado y al Estado en el suministro de bienestar?, ¿qué hacen los Estados cuando falla la familia? Ignorar el papel de la familia, y en concreto de la mujer, supone no tener en cuenta las relaciones entre trabajo remunerado y trabajo no remunerado, es decir, significa negar la importancia que tiene el trabajo doméstico y el trabajo de cuidados y dentro de éstos, la atención a la infancia y la atención al resto de personas dependientes» (Martínez Herrero, 2007).

asumidos por mujeres y hombres conforme al patrón de la división sexual del trabajo; (4) La consideración de las mujeres como objeto de las políticas públicas pero nunca como sujetos activos en la formulación de las mismas (Hernes, 2003).

Por otro lado, el carácter patriarcal del Estado del bienestar (Pateman, 1987) es producto de la continuidad que el mismo presenta con respecto al modelo de adquisición de derechos que se adopta en el origen del Estado moderno. Si bien el Estado social evoluciona notablemente con respecto al Estado liberal en lo referente al reconocimiento de los conflictos sociales existentes y al planteamiento de soluciones, lo cierto es que la configuración del doble modelo de ciudadanía excluyente de las mujeres se mantiene, si no formalmente, al menos sí en la práctica, al reconocer la titularidad de los derechos sociales en función del acceso al trabajo formal remunerado. En este sentido, las Constituciones nacionales alumbradas tras la Segunda Guerra Mundial, las denominadas Constituciones sociales, que innovan notablemente con respecto a las normas supremas de épocas anteriores al incorporar todo un catálogo de derechos de contenido social, suponen «la juridificación del conflicto de intereses presentes en la sociedad» (Esquembre Cerdá, 2006), pero solo de los conflictos de clase. En efecto, el pacto entre capital y trabajo que inspira el modelo de ciudadanía social y que se plasma en las Constituciones de postguerra se diseña en torno al modelo de varón asalariado cabeza de familia y, solo de manera marginal, cubre a quienes no se encuadran en esa situación (Lewis, 2001: 153). Es decir, las Constituciones —aunque de manera incompleta en la mayoría de los casos— otorgan carta de naturaleza jurídica al pacto entre capital y trabajo garantizando determinados derechos sociales y de contenido asistencial a los ciudadanos, pero no son reconocidas ni se aportan soluciones para otras situaciones de conflicto que puedan generar desigualdad más allá de la de clase (Esquembre Cerdá, 2006), a la vez que esa ampliación del catálogo de derechos reconocidos se establece sobre la base del modelo de reconocimiento de la ciudadanía civil del Estado liberal, lo que hace que, en cierta manera, las políticas sociales del Estado del bienestar contribuyan a reproducir las desigualdades de género. Es por ello que, desde la crítica feminista al modelo de Estado del bienestar y a los análisis mayoritarios que se han llevado a cabo del mismo, se señala la importancia de partir del análisis del doble modelo de ciudadanía para entender el papel excluyente que siguen

ostentando las mujeres en cuanto tales también en este nuevo modelo de Estado más igualitario (Siaroff, 1994: 82)⁸¹.

En cuanto a las carencias de los análisis generalistas del Estado del bienestar, desde la teoría feminista se ha señalado que la principal laguna de estas propuestas teóricas es que «olvidan» analizar el distinto impacto que generan las variables propuestas en la ciudadanía en función del género, puesto que tanto las necesidades como las aportaciones al sistema difieren notablemente entre mujeres y hombres. (Martínez Herrero, 2007: 89). Esto se debe a que la categoría central en torno a la cual se mueve toda la teoría del Estado del bienestar es la relación entre la provisión social y el trabajo formal remunerado del cual, como se ha visto en el capítulo anterior, las mujeres han quedado tradicionalmente excluidas y, aun cuando en fechas recientes han empezado a participar del mismo, lo han hecho de distinta manera que los varones, lo que configura su acceso a la provisión social de una manera diversa que no es tenida en cuenta, pues el trabajo doméstico no remunerado, con innegable protagonismo en la provisión social en el ámbito privado y eminentemente realizado por las mujeres en el seno de la familia, queda prácticamente fuera de los análisis generalistas. En efecto, el modelo de ciudadanía del que parte toda la construcción de los sistemas públicos de provisión social hace alusión exclusivamente a los conflictos de clase que puedan experimentar los varones asalariados mientras que la experiencia de las mujeres es ignorada o devaluada (Daly, 1994: 102; Orloff, 1996: 65). En este sentido, desde la literatura feminista sobre el Estado del bienestar se ha venido a señalar que no es suficiente analizar las relaciones entre el mercado de trabajo y la provisión social pública si no se tiene en cuenta la desigual relación de poder existente entre hombres y mujeres, es decir, la estructura generizada que presentan las relaciones e instituciones analizadas (Bussemaker y van Kersbergen, 1994: 20). Así, los estudios feministas sobre el Estado del bienestar han venido a señalar el papel central que juega la familia en la provisión social, la necesidad de analizar las relaciones entre mujeres y hombres en el seno de los hogares.

Many feminist analysts have critiqued Esping-Andersen for the gender-blindness of his scheme: His citizens are implicitly male workers; his dimensions tap into states' impact on class relations and the relationship between states and markets without considering gender differences within

⁸¹ «Certainly, however, if a welfare state is targeted toward s 'workers' rather than all citizens, and/or favours certain workers over others, then gender variations in labour force participation and employment patterns become crucial» (Siaroff, 1994: 82).

classes or the relations between states and families; he leaves invisible women's work on behalf of societal welfare (i.e. unpaid caring/domestic labor); and his framework fails to consider states' effects on gender relations, inequalities, and power (Orloff, 1996: 65).

Orloff (1993) en concreto estructura su crítica a la teoría de los tres mundos de Esping-Andersen tomando las tres variables que utiliza el autor en su conocida clasificación de los distintos modelos de Estado del bienestar y las analiza desde una perspectiva de género, poniendo de manifiesto cómo Esping-Andersen en su análisis ha oscurecido u obviado las consecuencias que las distintas variables analizadas pueden tener de manera diferenciada para las mujeres. Así, si para Esping-Andersen la tipología de un determinado Estado del bienestar viene dada por (1) el grado de desmercantilización, es decir, por la medida en que los servicios públicos hacen que la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía no dependa del mercado, desde los estudios del Estado del bienestar con perspectiva de género se ha señalado que dicha concepción está obviando que las mujeres no están incluidas en el mercado de la misma forma ni en la misma medida que los hombres y que los riesgos que se desmercantilizan están más relacionados con la situación de los varones. El segundo de los indicadores utilizado por Esping-Andersen para determinar el modelo de Estado del bienestar hace referencia a la (2) estratificación, es decir, a la potencialidad de los poderes públicos para reforzar o reorganizar las relaciones sociales. Sin embargo, se ha señalado desde la teoría feminista (Orloff, 1993) que los Estados del bienestar se limitan a combatir un determinado tipo de estratificación, la de clase, a través de la minimización de las diferencias económicas, pero obvian otras formas de segregación social, como la racial o la de género, lo cual tiende a reforzarlas e, incluso, las potencia a través de sus políticas. Finalmente, con respecto a (3) la relación entre el Estado, el mercado y las familias, en el sentido de qué cantidad de riesgos sociales son absorbidos por cada uno de los agentes, algunas autoras (principalmente, Orloff, 1993) señalan que, si bien a la hora de enunciar su teoría tiene en cuenta también a la familia como el tercer agente de absorción de riesgos, cuando desarrolla la misma no profundiza en esta cuestión y, más allá de una alusión al protagonismo de las familias en el régimen conservador, no queda claro qué papel se le atribuye en la provisión social, oscureciendo, por tanto, el valor del trabajo no pagado que realizan las mujeres en el seno del hogar.

Orloff, por tanto, coincide con Esping-Andersen en que las categorías o variables utilizadas para analizar los Estados del bienestar pueden ser útiles, pero le reprocha no

haber tenido en cuenta la variable de género en las mismas. Propone, por tanto, una manera de aplicar dichas variables al análisis, pero desde una perspectiva de género, es decir, teniendo en cuenta cómo las mismas tienen diferentes consecuencias para hombres y mujeres. A continuación, seguiremos el esquema propuesto por Orloff (1993) para ir desgranando los principales aspectos del Estado del bienestar que afectan negativamente a la igualdad de género a partir del análisis con perspectiva de género de las distintas dimensiones propuestas por Esping-Andersen a la hora de elaborar su teoría de los tres mundos.

2.2.1. La desmercantilización como premisa insuficiente

Como ya se ha dicho, el grado de desmercantilización hace referencia a hasta qué punto la ciudadanía no tiene que recurrir al mercado para satisfacer sus necesidades porque las mismas quedan provistas por el Estado. Para Esping-Andersen cuanto más desmercantilizada se encuentre la población de un Estado, más avanzado será el Estado del bienestar en cuestión. La provisión social así entendida, lo que garantiza es la independencia de los individuos con respecto a las exigencias y normas del mercado. Cuantas más necesidades se encuentren desmercantilizadas, cubiertas por el ente público, mayor autonomía y capacidad de decisión van a ostentar las personas, que no tendrán que soportar determinadas condiciones impuestas en el ámbito privado. En este sentido, desmercantilización e independencia son dos conceptos que se encuentran estrechamente relacionados. La desmercantilización es la premisa necesaria para disfrutar de independencia y a su vez la mercantilización previa, la condición de trabajador asalariado, se instituye como la premisa necesaria para disfrutar de la desmercantilización, al depender la condición de beneficiario de los servicios públicos en su mayor medida de la condición de desempeñar un empleo formal. En este sentido, el concepto de desmercantilización se revela como ciego al género, pues no tiene en cuenta que el acceso a la mercantilización (al mercado de trabajo) es desigual para mujeres y hombres y toma como referencia, sin cuestionarlo, el modelo de ciudadano varón asalariado. En efecto, como ya se ha dicho, la división sexual del trabajo define la distinta participación de mujeres y hombres en el mercado laboral: la no participación en el mercado laboral está mucho más generalizada en las mujeres, que tradicionalmente se han dedicado en exclusiva a las labores domésticas no pagadas y,

aunque esta situación ha disminuido considerablemente en las últimas décadas y la participación de las mujeres en el trabajo asalariado se ha generalizado, convirtiéndose en la norma y no en la excepción, lo cierto es que, por un lado, la participación femenina en el mercado de trabajo sigue siendo por lo general en peores condiciones que la masculina (salarios más bajos, falta de representación en los puestos de responsabilidad, concentración del trabajo a tiempo parcial, etc.) y, por otro, no se ha producido una reorganización del trabajo no pagado, que sigue siendo asumido mayoritariamente por la mujer. Así, mientras que para Esping-Andersen la desmercantilización es una garantía de independencia, el hecho de que para llegar a esta conclusión se ha tomado como modelo únicamente al varón trabajador estándar evidencia si ponemos de manifiesto que, en muchas ocasiones, para las mujeres, la mercantilización, es decir, el acceso al mercado laboral para la satisfacción de sus necesidades, es lo que puede constituir una garantía de independencia en un contexto patriarcal en el que el trabajo doméstico se encuentra totalmente desprovisto de valor. En efecto, el concepto de desmercantilización de Esping-Andersen es aplicable a las personas —por lo general varones— que ya están mercantilizadas y luego son desmercantilizadas, pero no es aplicable a quienes —mayoritariamente mujeres— no han estado nunca mercantilizadas (Daly, 1994: 106; O'Connor, 1993: 513). Así, se ha puesto de manifiesto la discriminación implícita en el término desmercantilización (Bolzendahl, 2010; Daly, 1994; Lewis, 1997; O'Connor, 1996; Orloff, 1993; Sainsbury, 1994) al determinar el grado de desarrollo de un sistema de provisión social a partir de la medida en que este garantiza a los individuos satisfacer sus necesidades sin depender del mercado, cuando las posibilidades de acceso al mercado laboral por parte de las mujeres son más limitadas y están sujetas a condiciones distintas.

En la misma línea, el concepto de independencia que maneja Esping-Andersen en su teoría está construido también en torno a un modelo masculino (Pateman, 1987; Lewis, 1992) que no tiene en cuenta que, a diferencia de los varones, la independencia de la mujer viene dada por el estatus que ocupa en el seno de la familia tanto como por las políticas del Estado del bienestar o la participación en el mercado de trabajo (Daly, 1994: 106). En este sentido —dejando a un lado que la noción liberal de independencia que aquí se maneja se construye en torno a un mito capitalista que obvia el hecho de que todos y todas «estamos ligadas por vínculos de (inter)dependencia más complejos» (Rodríguez Ruiz, 2010: 95)—, hay que señalar que la independencia económica para las

mujeres en muchas ocasiones viene dada precisamente por la mercantilización de su fuerza de trabajo (Lewis, 1997; Orloff, 1993), en el sentido en que un salario puede servir tanto para reforzar la posición simbólica que estas ocupan en el seno de la familia como para suavizar la carga de las responsabilidades domésticas que asumen. En efecto, las relaciones de poder existentes en el seno del matrimonio se encuentran a menudo determinadas por la dependencia económica⁸². En este contexto, el acceso al trabajo asalariado se convierte en una conquista para las mujeres tan importante, o incluso más, que la independencia del mercado provista a través de la desmercantilización (Orloff, 1993: 318). En efecto —y aunque en el contexto de desigual participación en el mercado laboral, el acceso al trabajo remunerado por sí solo no es suficiente para garantizar la independencia y emancipación de las mujeres (Lewis, 1997: 166)—, lo cierto es que la autonomía personal y el estatus de independencia que garantiza el trabajo asalariado ha constituido un elemento clave en el deterioro del modelo de familia tradicional en el que la subsistencia económica de las mujeres depende en todo caso del varón cabeza de familia. Al mismo tiempo, el acceso al trabajo remunerado se constituye como requisito imprescindible para acceder a la mayor parte de los beneficios provistos por el Estado del bienestar, es decir, para poder disfrutar de la desmercantilización como garantía de independencia es necesario estar previamente mercantilizado.

Por otro lado, el problema de las políticas públicas que se diseñan y ponen en práctica a partir de este esquema ciego al género es que los riesgos que son desmercantilizados suelen estar relacionados con la situación de los varones asalariados. Así, la provisión social se centra en cubrir fundamentalmente contingencias

⁸² En este sentido, Federici (2004) habla del «patriarcado del salario» para hacer referencia al protagonismo que adquiere en el capitalismo el salario como principal medio de subsistencia y a la dificultad de las mujeres de obtenerlo a causa de la negación del valor del trabajo doméstico y de la expulsión de las mismas del mercado laboral formal: «En Inglaterra ‘un hombre casado [...] tenía derechos legales sobre los ingresos de su esposa’, incluso cuando el trabajo que ella realizaba era el de cuidar o de amamantar. De este modo, cuando una parroquia empleaba a una mujer para hacer este tipo de trabajo, los registros ‘escondían frecuentemente su condición de trabajadoras’ registrando la paga bajo el nombre de los hombres. ‘Que este pago se hiciera al hombre o a la mujer dependía del capricho del oficinista’ (Mendelson y Crawford, 1998: 287). Esta política, que hacía imposible que las mujeres tuvieran dinero propio, creó las condiciones materiales para su sujeción a los hombres y para la apropiación de su trabajo por parte de los trabajadores varones. Es en este sentido que hablo del ‘patriarcado del salario’. También debemos repensar el concepto de ‘esclavitud del salario’. Si es cierto que, bajo el nuevo régimen de trabajo asalariado, los trabajadores varones comenzaron a ser libres sólo en un sentido formal, el grupo de trabajadores que, en la transición al capitalismo, más se acercaron a la condición de esclavos fueron las mujeres trabajadoras» (p. 150).

relacionadas con el desempleo, las pensiones y las bajas por enfermedad, todas ellas basadas en el trabajo formal remunerado (Bolzendahl, 2010: 127) y que desplazan del centro de la cuestión otro tipo de necesidades, como el cuidado de menores o de personas dependientes en general, que son más determinantes en el reforzamiento de la independencia de las mujeres, pero que no encuentran su base en las contingencias ligadas al trabajo. En este sentido, resulta oportuno mencionar que, si bien junto a los riesgos de clase social, Esping-Andersen identificaba otros dos tipos de riesgos ante los cuales responde el Estado del bienestar, como son los riesgos asociados a la trayectoria vital y los riesgos intergeneracionales, el propio autor reconoce que estos dos últimos también se estructuraban en relación con el mercado de trabajo:

No resulta sorprendente que, en el Estado del Bienestar tradicional, la cobertura de los riesgos ligados a la trayectoria vital se haya concentrado en los dos extremos ‘pasivos’ de la vida: en la infancia (a través de los subsidios familiares) y en la vejez (mediante las pensiones). Para un liberal, esto es el reflejo de unas necesidades «merecidas». De modo más general, dado que el Estado del Bienestar de la posguerra suponía que las unidades familiares se basaban en el varón cabeza de familia, sus esfuerzos de cara a la protección social se dirigieron a la seguridad laboral de éste. El ‘riesgo’ de maternidad de las mujeres no constituía un objetivo de política social apremiante, ya que se suponía que éstas eran amas de casa; de ahí que se arbitraran tan pocas medidas relacionadas con la maternidad o los permisos de trabajo a ella asociados (Esping-Andersen, 2000: 62).

Esta tendencia a abordar los riesgos sociales única o eminentemente desde la perspectiva del trabajo asalariado tiene varias consecuencias directas en la configuración de los sistemas de provisión social: por un lado, las prestaciones no se configuran como universales desde la perspectiva subjetiva, sino que el destinatario va a ser por lo general el varón cabeza de familia y el resto de los miembros de la familia van a disfrutar de la condición de beneficiario de las mismas de manera secundaria derivada de su parentesco con este. Por otra parte, los riesgos que no están directamente asociados al trabajo formal remunerado van a estar estigmatizados y su cobertura pública va a ser menos generosa por considerarse que los beneficiarios de la misma no son merecedores de dichos servicios en igual medida que lo son aquellos trabajadores formales que han *contribuido* a través de su participación en el mercado laboral a sufragar la provisión social prestada por el Estado (Sainsbury, 1994).

En definitiva, la desmercantilización como indicador del nivel de desarrollo de un Estado del bienestar dado es una medida insuficiente para explicar las relaciones entre los distintos agentes implicados en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía porque no tiene en cuenta la naturaleza generizada de las premisas de las que parte o, lo

que es lo mismo, porque parte de unos conceptos de «trabajo» y de «independencia» descritos en términos masculinos que no dan cuenta de las especificidades de la trayectoria vital más común en el caso de las mujeres. En este sentido, el propio Esping-Andersen, en una revisión posterior de su teoría (2000), reconoce algunas de las críticas vertidas a la misma desde el feminismo y admite que el concepto de desmercantilización es válido solo cuando hacemos referencia a sujetos que ya se encuentran mercantilizados:

Puede que describa adecuadamente la relación entre los Estados del Bienestar y el trabajador masculino estándar y con dedicación completa, pero no resulta fácilmente aplicable a las mujeres considerando que su papel económico no suele estar mercantilizado o, al menos, sólo lo está en parte. Para muchas feministas, la cuestión es que la mayoría de los Estados del Bienestar, en el peor de los casos, reproducen el confinamiento de las mujeres en su estatus premercantilizado, o, en el mejor, hacen demasiado poco por aliviar la carga dual del empleo y las responsabilidades familiares. El concepto de desmercantilización resulta inoperante para las mujeres a menos que los Estados del Bienestar, para empezar, les ayuden primero a mercantilizarse [...] En cualquier caso, el concepto de desmercantilización sólo tiene relevancia para aquellos individuos que ya se hallan plena e irreversiblemente insertados en una relación asalariada (Esping-Andersen, 2000: 64-65).

También reconoce Esping-Andersen (2000) en la revisión de su teoría que el bienestar de las mujeres deriva en muchos casos de las relaciones familiares, es decir, que «el equivalente funcional de la dependencia del mercado es la dependencia de la familia» (p. 65). Esta equivalencia entre la relación de explotación que el varón pueda experimentar en el mercado y la mujer en el seno del hogar había sido puesta de manifiesto anteriormente por Carole Pateman (1995):

El contrato de matrimonio también es un tipo de contrato de trabajo. Ser esposa conlleva ser ama de casa, es decir, que una esposa es alguien que trabaja para su esposo en el hogar marital. [...] ¿En qué se asemeja o difiere el contrato de trabajo conyugal de cualesquiera otro contrato de trabajo doméstico? [...] Durante los tres últimos siglos las feministas han comparado a las esposas con los esclavos o con los sirvientes y la comparación predominante hoy día es con los trabajadores. Pero ninguna de estas comparaciones, tomadas en forma individual, sirve plenamente para captar el significado de la sujeción patriarcal [...] La producción pasa de las familias a las empresas capitalistas y los trabajadores domésticos varones se convierten en obreros. Los trabajadores asalariados están ahora en posición de igualdad civil con los empresarios en el reino público del mercado capitalista. Un ama de casa permanece en la esfera privada doméstica pero las relaciones de la vida doméstica son naturalmente desiguales y de modo que no pueden desvirtuar la igualdad universal del mundo público (pp. 163-164).

Partiendo de esta identificación entre el trabajo formal remunerado y el trabajo doméstico, desde la teoría feminista se propone el término «desfamiliarización» (Orloff, 2009; Lewis, 1997) como complementario a la desmercantilización, que reconoce esta sujeción a la que se encuentran sometidas las mujeres que se dedican a las labores domésticas como equivalente a la sujeción que experimentan los trabajadores

asalariados con respecto al mercado de trabajo y proponen como garantía de independencia individual que el Estado intervenga para que las necesidades no tengan que ser necesariamente provistas en el hogar, fundamentalmente por mujeres. Dado que la dependencia de las mujeres por lo general no viene determinada solo por su relación con el mercado de trabajo, sino que está atravesada en gran medida por las relaciones familiares y el estatus inferior que ostentan en el seno del hogar (sobre todo cuando dependen económicamente del salario del marido), consecuentemente la dependencia vendría dada también por la liberación de las relaciones familiares y de las responsabilidades domésticas. En este sentido, reformulando la máxima propuesta por Esping-Andersen de que un Estado del bienestar estará más desarrollado cuanto mayor grado de desmercantilización proporcione su sistema de protección social, desde la teoría feminista se señala que un Estado del bienestar potenciará la autonomía e independencia femenina cuanto más riesgos de los que tradicionalmente eran absorbidos por los hogares particulares estén provistos por el Estado, es decir, cuando más desfamiliarizado se encuentre.

Por su parte, en cierta medida, Esping-Andersen (2000) recoge las críticas a su modelo, incluida la de género, y se hace eco de este concepto ante la insuficiencia de la desmercantilización para describir adecuadamente las relaciones entre el Estado y la ciudadanía:

Para muchas mujeres, el equivalente funcional de la dependencia del mercado es la dependencia de la familia. En otras palabras, la independencia femenina necesita «desfamiliarizar» las obligaciones relativas al bienestar [...] Un sistema familiarista [...] es aquel en el que la política pública presupone —en realidad exige— que las unidades familiares carguen con la responsabilidad principal del bienestar de sus miembros. Un régimen «desfamiliarizador» es aquel que trata de descargar a la familia y de reducir la dependencia del bienestar de los individuos del parentesco. El concepto de desfamiliarización es paralelo al de desmercantilización; de hecho, en las mujeres la desfamiliarización suele ser una condición previa para su capacidad de «mercantilizarse» (Orloff, 1993). En consecuencia, la desfamiliarización indicaría, en primer lugar, el grado en que la política social (o, quizás, los mercados) hace a la mujer autónoma para poder mercantilizarse, o para establecer núcleos familiares independientes. Los regímenes familiaristas suelen estar influidos por la doctrina social católica y por el principio de subsidiariedad: limitar la interferencia pública a aquellas situaciones en las que fracasen las redes sociales primarias —léase familia— (Van Kersbergen, 1995). De ahí que el familiarismo vaya fácilmente de la mano con una política familiar sumamente pasiva y poco desarrollada. Como han señalado otros autores, aunque parezca paradójico, las políticas familiares activas se hallan extraordinariamente poco desarrolladas en la mayoría de los regímenes familiaristas, como Italia y España (pp. 65-75).

En este sentido, Hernes (1987) ya había apuntado que una forma más adecuada de medir realmente la efectividad de un sistema de provisión social a la hora de garantizar

la independencia de toda la ciudadanía es tener en cuenta hasta qué punto las labores reproductivas que hasta la incorporación generalizada de la mujer al trabajo asalariado se habían llevado a cabo eminentemente en los hogares, han sido asumidas por el Estado.

En definitiva, para la teoría feminista, un sistema de protección social potenciará el bienestar de las mujeres en la medida en que contribuya a la reducción de la división sexual del trabajo mediante el traslado de las responsabilidades domésticas a los servicios públicos y también a los hombres (Orloff, 1993: 314). En este sentido, la configuración de las bajas por maternidad y los servicios públicos de cuidados⁸³ son un indicador relevante del compromiso de un Estado del bienestar con la integración de las mujeres (O'Connor, 1996: 88), indicadores que no son suficientemente tenidos en cuenta por el análisis de Esping-Andersen, que se centra en la relación entre trabajo y provisión social, e identifica «trabajo» únicamente con el trabajo formal remunerado y «provisión social» con aquellas medidas que permiten la desmercantilización de la fuerza de trabajo. Esta construcción está obviando la importancia del trabajo doméstico y el papel fundamental que han jugado las mujeres en el desempeño de estas labores. La relación fundamental, por tanto, que debería haberse tomado para analizar esta cuestión, sería la relación entre la provisión social, el trabajo pagado y el trabajo no pagado (Lewis, 1997: 162).

Partiendo de esta consideración, Orloff (1993) objeta a la noción de desmercantilización de Esping-Andersen que en realidad la efectividad de un sistema de provisión social a la hora de garantizar la independencia de la ciudadanía debería medirse por su capacidad para liberar a todo individuo de la obligación de tener que entrar en *cualquier* relación potencialmente opresiva que pudiera darse en *cualquier* esfera de la vida, y no solo en el mercado y propone dos nuevas dimensiones a tener en cuenta a la hora de analizar los sistemas de provisión social que vendría dada por el grado en que el Estado fomenta o limita el trabajo asalariado de las mujeres y que

⁸³ «The OECD identifies two extremes in terms of child-care policy: at one extreme are those countries that adopt maximum public responsibility for child care and have generous and well-funded leave provisions, that is, the Nordic countries, although there is variation amongst them. At the other end of the continuum, where the United States and Britain are the best exemplars, maximum private responsibility for child care is imposed, leave provision is meagre and/or subject to widespread exclusions and wage replacement is non-existent or relatively low» (O'Connor, 1996: 89).

conceptualiza como «el derecho a ser mercantilizado/a» y la capacidad para mantener un hogar independiente:

If de commodification is important because it frees wage earners from the compulsion of participating in the market, a parallel dimension is needed to indicate the ability of those who do most of the domestic and caring work —almost all women— to form and maintain autonomous households, that is, to survive and support their children without having to marry to gain access to breadwinners' income (Orloff, 1993: 319).

En el mismo sentido, Julia O'Connor (1993) propone que un análisis del Estado del bienestar sensible al género debe complementar la variable desmercantilización con el concepto de autonomía personal, entendida como aislamiento de la dependencia, tanto privada —incluyendo en este caso también la dependencia familiar— como pública (p. 514).

2.2.2. La estructura patriarcal del Estado del bienestar: la reproducción social de la jerarquía de género

Otro de los indicadores propuestos por Esping-Andersen para clasificar los distintos sistemas de protección social es la estratificación, que hace referencia al papel del Estado en promover un determinado tipo de relaciones sociales y familiares y en desincentivar otras, por considerarlas contrarias a la ideología que subyace al propio Estado. Así entendida, la estratificación se instituye como algo previo al Estado del bienestar y las políticas sociales no la eliminan, sino que tienden a promover unas relaciones sociales distintas de aquellas que naturalmente se originan a través de la interacción de los agentes sociales. La economía de mercado ha sido durante el Estado liberal el principal mecanismo de ordenación de las relaciones sociales, generador de estratificación, que se ha tenido en cuenta por las políticas públicas de los Estados del bienestar y la cuestión de clase, las desigualdades económicas, el principal efecto a combatir por los sistemas de protección social. Lo que no se ha tenido en cuenta, o se ha tenido en cuenta de manera insuficiente por la mayoría de analistas de las políticas públicas, es que el género también constituye una dimensión relevante de estratificación. Como bien ha apuntado Orloff (1993), los analistas de los Estados del bienestar se han centrado en analizar el efecto de la provisión social o la jerarquía de clase, pero han ignorado sus efectos en la jerarquía de género (p. 305).

Tras la Segunda Guerra Mundial, el contexto en el que surge el Estado del bienestar es el de «una economía dominada por la producción industrial masiva; una estructura de clases en la que el trabajador manual masculino era el ciudadano prototípico y una sociedad en la que la familia prototípica era del tipo estable y con una sola fuente de ingresos» (Esping-Andersen, 2000: 102), un contexto en el que predomina la visión tradicional de la familia, fuertemente caracterizada por la división sexual del trabajo. Estos sistemas de protección social surgidos en la posguerra y que buscan minimizar el impacto de las desigualdades económicas prestan poca o nula atención a las desigualdades generadas por la distinta posición ocupada por mujeres y hombres y, en lugar de corregir estas desigualdades inherentes a este modelo de relaciones, las políticas públicas del Estado social se asientan sobre esta base de distribución desigual de poder y tienden a reforzarla. Así, los objetivos del nuevo modelo de Estado, entre los que se encontraba la consecución del pleno empleo como premisa necesaria para asegurar el crecimiento económico constante, requerían que las políticas públicas asistenciales fueran complementadas con una porción importante de trabajo gratuito realizado dentro de los hogares. De esta manera, mientras las políticas públicas del Estado del bienestar relacionadas con el empleo se han centrado en potenciar sectores fuertemente masculinizados, las relacionadas con los cuidados han estado encaminadas fundamentalmente a reforzar el papel de las mujeres como madres y cuidadoras, fomentando que sean estas quienes asuman el trabajo reproductivo de manera gratuita (Castro García, 2015: 155). En el siguiente fragmento, Vicenç Navarro (2006) describe muy gráficamente el funcionamiento básico de un sistema de protección social articulado en torno al trabajo formal remunerado de un cabeza de familia y apoyado en la realización del trabajo doméstico por parte de las mujeres:

En esta cultura política predomina la visión tradicional de la familia, en la que el hombre trabaja y su esposa está en casa cuidando de los niños, jóvenes, ancianos y personas dependientes. Así, el trabajo del hombre en el mercado laboral ha sido el elemento clave del bienestar de la familia, a través de las cotizaciones sociales [...] a las cajas de la Seguridad Social que financia la sanidad de él y de su familia, y de las pensiones de él y de su viuda cuando él muera. En este modelo, los hombres comenzaban las aportaciones a los 18 años [...] y trabajaban hasta los 65. Durante 47 años aportaban los fondos necesarios para financiar la sanidad de su familia, más su jubilación y la pensión de su viuda cuando él muriese. Este sistema ha hecho que la financiación del Estado del bienestar y, sobre todo de transferencias sociales como pensiones y sanidad, dependa en gran manera de los impuestos sobre el mercado de trabajo, es decir, de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social [...] Como consecuencia de estas características del modelo demócrata cristiano, nos encontramos con un mercado de trabajo muy orientado hacia el trabajo del hombre, con muy poco desarrollo de formas de trabajo flexible que permitan y faciliten la integración de las mujeres [...] Otra consecuencia es el escaso desarrollo de los servicios de ayuda a la familia por considerarlos innecesarios, ya que se considera que la mujer casada —ama de casa— es la primera responsable del cuidado de los miembros de la familia [...] (p. 78).

En efecto, como bien describe Navarro, el modelo del Estado del bienestar que toma como unidad destinataria de sus políticas a la familia tradicional se basa en las siguientes premisas: que el varón tiene la responsabilidad de aportar el sustento económico de la familia mediante el desempeño de un trabajo asalariado a tiempo completo fuera del hogar; que la mujer asume la responsabilidad de realizar las tareas domésticas y de cuidado de dependientes dentro del núcleo familiar; y que ambos estarán unidos en un matrimonio estable. Si bien, como explicábamos en el apdo. 1.6, este modelo ha quebrado parcialmente por la incorporación generalizada de las mujeres al trabajo, el reparto de las tareas domésticas y de cuidados continúa prácticamente intacto y las políticas sociales refuerzan tanto esta división sexual del trabajo como las relaciones de dominación y explotación que se dan en el seno de la misma. En este sentido, algunas autoras han calificado el Estado del bienestar como *funcional al patriarcado* (Abramovitz, 1998; Orloff, 1993; Pateman, 2000) tomando en consideración que el modelo de división sexual del trabajo queda reforzado por las políticas del Estado del bienestar desde el momento en que estas se diseñan a la medida de un determinado modelo de ciudadanía que encaja con el patrón de comportamiento masculino: bajo una falsa aspiración de universalidad, tanto los riesgos que se desmercantilizan como las condiciones de acceso a las prestaciones —en especial a las transferencias públicas— se estructuran en torno a un modelo de adquisición de derechos cuya titularidad subjetiva únicamente es referida al trabajador formal asalariado —por lo general masculino— con capacidad contributiva a la vez que se estructuran en torno a un modelo de relaciones sociales que presuponen la existencia de *alguien* —las mujeres, por lo general— que asume determinadas labores reproductivas de las que el Estado no se responsabiliza y cuyo valor no se reconoce, pero cuyo desempeño va a ser de vital importancia tanto para el crecimiento económico como para la sostenibilidad del modelo político y social. Así, a pesar de que el estándar masculino no es explícito lo cierto es que —a causa de esta segregación ocupacional por sexos y de la configuración mayoritaria de los hogares— el trabajador medio en el que piensan quienes diseñan las políticas públicas a la hora de elaborarlas «resulta ser» en la mayoría de los casos hombre.

As Hernes notes, «The social-democratic citizen is the citizen worker, a male family provider, a working-class hero. His rights, identities and participation patterns were determined by his ties to the labour market, and by the web of associations and corporate structures which had grown up around these ties» (Orloff, 1993: 308).

Pero, además de reforzar un determinado modelo de estratificación con base en la jerarquía de género preexistente, las políticas del Estado del bienestar funcionan también como prescriptivas de determinados tipos de relaciones sociales y familiares (Lewis, 2001: 153) que se corresponden con la ideología que subyace al propio sistema de protección. En el lugar que van a ocupar las mujeres en el diseño y la implementación de las políticas públicas va a influir la idea que desde el Estado se tenga de la familia y del papel que debe desempeñar la mujer en la sociedad. Así, si bien el conservadurismo ideológico de un Estado determinado va a conllevar la promoción de un modelo más estricto de división sexual del trabajo, mientras que otros modelos de Estado tienden a colectivizar o desfamiliarizar más riesgos, relajando esta estricta división, lo cierto es que el surgimiento de los primeros sistemas de protección social en el segundo cuarto del siglo XX, a pesar de suceder a una época caracterizada por la conquista de los derechos políticos por parte de las mujeres en buena parte de los países occidentales, coincide justamente con un período en el que la separación entre la esfera pública y privada y el confinamiento de las mujeres al hogar tiene su máxima vigencia, tanto en la divulgación académica como en la realidad (Lewis, 1992: 161), lo cual ha tenido una repercusión patente en la configuración de los sistemas de provisión social en su origen que se mantiene a día de hoy a pesar de los cambios que se han producido en las últimas décadas con respecto a la concienciación sobre la subordinación de la mujer en todos los ámbitos y la necesidad de que las políticas públicas se utilicen para promover avances en este sentido⁸⁴.

Por otro lado, esta ideología subyacente a un determinado Estado del bienestar, la manera que este tiene de entender las relaciones sociales, va a determinar la frontera entre los riesgos y las necesidades que tienen que ser colectivizados y, por tanto, provistos por el Estado y aquellos que permanecerán en la esfera privada, debiendo ser satisfechos en los hogares. Normalmente se colectivizan los riesgos asociados a la trayectoria vital masculina, relacionada con el trabajo formal asalariado y aquellas necesidades más relacionadas con el estilo de vida prescrito para las mujeres — fundamentalmente los de la esfera de los cuidados— se entiende que deben ser absorbidos por la familia.

⁸⁴ Por ejemplo, ya en 1998 se aseguraba en un documento sobre la reforma del Estado del bienestar en Reino Unido que el sistema de protección social construido en torno al «ganapán masculino» estaba desfasado y era necesaria su reestructuración (Lewis, 2002: 339).

While is not by any means the only determinant, the welfare state is a key actor in constructing the boundaries between what is considered as a public responsibility, a market option or a private obligation. In this regard, welfare states have a number of alternatives. They can undertake to provide caring services directly (Sweden being the most advanced in this regard), to subsidize this work through income replacement (either in the market or in the home) or to leave it completely private (allowing it to find its own 'price' in the market or in the home). In reality most welfare states choose some mixture of all three options (Daly, 1994: 111).

Por tanto, la ideología, la concepción de la familia y las relaciones sociales en general que subyace al Estado del bienestar va a determinar tanto diversos aspectos de la vida de las personas que van a quedar regulados por leyes civiles, sociales o fiscales que van a recoger tal concepción, como la manera en que se desarrollen y pongan en práctica las políticas públicas. En este sentido, desde el feminismo se ha señalado que existe una violencia sutil de las políticas públicas que sigue fomentando el reparto del trabajo en función del sexo y, por ende, alimentando la subordinación de las mujeres. Las principales formas a través de las cuales el Estado del bienestar promueve la división sexual del trabajo a través de sus políticas públicas son (1) el establecimiento de un sistema dual de protección social y (2) el fomento del papel de la mujer como cuidadora o maternalismo.

2.2.2.1. El sistema dual de protección social

En cuanto al modelo de prestaciones, el hecho de que los sistemas de seguridad social no sean universales, sino que respondan a una dinámica de financiación que va en función de las contribuciones efectuadas, en función, por tanto, de la participación en el mercado de trabajo, alumbró un doble modelo de reconocimiento de derechos: encontramos, por un lado, a los titulares de pleno derecho de las prestaciones y por otro, a aquellos que, por no participar en las mismas condiciones en el trabajo asalariado, son beneficiarios de las prestaciones públicas en función de la relación de parentesco con el titular o bien, se les conceden determinadas prestaciones de carácter residual y menos generoso, en términos asistenciales o cuasibenéficos.

En efecto, en los sistemas de provisión social de la mayoría de los Estados del bienestar, la unidad destinataria de la mayor parte de servicios sociales y transferencias públicas va a ser la familia tradicional, reforzando así el modelo. Al igual que ya sucediera con el salario familiar, la titularidad de las prestaciones públicas —que se van a concebir como un complemento a ese salario— va a corresponder al empleo formal —

normalmente encarnado por un varón— para cubrir a través de este las necesidades de toda la familia. Reforzando la estructura del salario familiar, la mayoría de las prestaciones del Estado del bienestar van a estar vinculadas directamente con el trabajo formal asalariado, quedando, por tanto, su titularidad atribuida al cabeza de familia o varón-ganapán en la creencia de que, siendo la familia una unidad económica y de intereses, van a revertir indefectiblemente en beneficio de todos los miembros en su conjunto. Pero como decíamos, esta concepción está obviando las desiguales relaciones de poder que pueden darse y de hecho se dan en el seno de cada familia y la independencia y capacidad de negociación respecto a las decisiones relevantes que arroja el hecho de ser quien formalmente percibe el salario o, en su caso, las ayudas públicas. En efecto, como ha sido señalado por Orloff (1993), los sistemas de protección social, tal y como están configurados, no son eficaces a la hora de reconocer y reaccionar de manera adecuada frente a las relaciones de poder desiguales que se dan dentro de cada hogar y que están estrechamente relacionadas con la desigualdad de género (p. 314). Además, esta supuesta unidad de intereses familiar solo se presupone cuando el salario familiar depende del marido, en cambio se cuestiona cuando la titularidad de las ayudas públicas se imputa a la mujer. En este sentido, Lundberg y Pollak (1996) recogen cómo una propuesta de cambiar la prestación pública derivada de los hijos —que habitualmente se había hecho por la vía de una desgravación fiscal sobre el salario del padre— por una transferencia monetaria hecha a nombre de la madre generó un gran debate en Reino Unido en la década de los setenta:

An excerpt from the parliamentary debate in the House of Commons Hansard (May 13, 1975) expresses a popular sentiment: «[F]ar from a new deal for families, it will take money out of the husband's pocket on the Friday and put it into the wife's purse on the following Tuesday. Far from being a child benefit scheme, it looks like being a father disbenefit scheme» (p. 139)⁸⁵.

No obstante, por lo general la estructura generizada de los sistemas de protección social no ha sido revisada en este sentido y la condición de las mujeres como beneficiarias de gran parte de las políticas públicas va a depender de su relación de parentesco con el varón, dada la exigencia de contribución al sistema de prestaciones a través del trabajo formal asalariado. Ejemplo paradigmático de ello lo constituye el

⁸⁵ Contrariamente a esta opinión, en el mismo artículo se recoge la existencia de estudios que han constatado empíricamente que cuando, en el seno de una familia, la mujer tiene mayor control sobre los ingresos, éstos tienden a emplearse en mayor medida en el bienestar de los niños que cuando es únicamente el varón quien toma las decisiones económicas (Lundberg y Pollak, 1996: 140).

Sistema Nacional de Salud, a través del cual se articulan las prestaciones sanitarias públicas en España. Aunque es creado sobre el principio de la universalidad subjetiva en el acceso a las prestaciones sanitarias, lo cierto es que la ley que lo regula no se limita a reconocer que toda la población tendrá acceso a las prestaciones sanitarias sin más, sino que crea una casuística en torno igualmente a la dicotomía trabajador asalariado/esposa e hijos dependientes. Así, según el artículo 3 de la Ley 16/2003 de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, tendrán la condición de asegurados los trabajadores afiliados a la Seguridad Social o aquellos que reciban una prestación o subsidio, mientras que la pareja y la descendencia del asegurado tendrán derecho a ser usuarios del sistema como beneficiarios por su relación de parentesco con aquél⁸⁶. Este modelo refuerza tanto la familia tradicional como la dependencia de la mujer con respecto al marido en un sistema en el que, como recoge Orloff (1993), «*women are a husband away from poverty*» (p. 319) al hacer depender muchos de sus servicios de las relaciones familiares, en lugar de reconocer a todos los individuos como titulares. De esta manera, el salario familiar se ve complementado por las políticas sociales siguiendo la misma lógica del cabeza de familia con personas dependientes a su cargo en términos económicos. Por el contrario, se ha demostrado que aquellos Estados que más se acercan a un modelo igualitario son aquellos en los que un mayor porcentaje de los derechos y beneficios sociales están universalizados, basados en un modelo de ciudadanía universal y no excluyente.

Al mismo tiempo, el hecho de que el modelo de financiación de los servicios y prestaciones públicas esté diseñado de tal manera que se nutre fundamentalmente a través de las contribuciones que, por la vía del pago de impuestos, llevan a cabo los trabajadores formales asalariados, unido al hecho de que, como venimos diciendo, las mujeres no se insertan en el mercado de trabajo en la misma medida que los hombres y son las que mayoritariamente desempeñan trabajos domésticos que no tienen reconocida una retribución formal, redundan en el establecimiento implícito de una doble categoría de derechos o prestaciones públicas: por un lado, aquellas que vienen directamente

⁸⁶ El haber optado para definir la condición de beneficiario del SNS por un sistema casuístico que en la práctica cubría a toda la población en lugar de afirmar con rotundidad una verdadera universalidad subjetiva lo que ha permitido es que, por motivos económicos, se excluyan a ciertos colectivos de la condición de beneficiarios de estas prestaciones. En este sentido, el artículo 3.5 de la Ley 16/2003 dispone que quienes no tengan la condición de asegurado o beneficiario podrán acceder a las prestaciones mediante el pago de la correspondiente contraprestación.

derivadas de una relación laboral previa, que son fruto de la cotización a la Seguridad Social y que van a ser más generosas en términos económicos y van a encontrar mayor legitimación por entenderse que los titulares de las prestaciones son merecedores de las mismas, pues han contribuido con su trabajo a sufragarlas; y por otro, aquellas prestaciones que no dependen del trabajo asalariado, sino de la existencia de una situación de necesidad constatada y cuyas beneficiarias van a ser por lo general mujeres que no han cotizado o que lo han hecho en menor medida por haberse dedicado al trabajo doméstico. En este sentido, además de la estigmatización social que implica ser receptor de la segunda clase de políticas públicas, concebidas en términos asistenciales de intervención pública para casos de necesidad, una noción que va unida en el simbólico cultural a los grupos sociales desfavorecidos, al fracaso social, las ayudas sociales basadas en el trabajo formal asalariado son financiadas por el ente público de manera preferente y más generosa que los servicios públicos de carácter universal que no tienen una conexión directa con el empleo, de los que las mujeres por lo general son destinatarias mayoritarias y que no suelen contar con recursos suficientes para atender a la demanda⁸⁷ (Orloff, 1993: 316).

Son las feministas estadounidenses las primeras en identificar la discriminación de género que subyace a este doble nivel en la protección social que denominan como «*two-tier system*» o «*dual welfare state*» (Pateman, 1987; Fraser y Gordon, 1992; O'Connor, 1996; Orloff, 1996; Lewis, 1997) en el que se distinguen, por un lado, transferencias públicas basadas en la condición de contribuyente o asegurado y, por otro, aquellas basadas en una situación de necesidad, asistencialistas:

[...] whereas men (together with their wives and widows) usually qualify in the first instance for insurance-based benefits, women as mothers almost always draw assistance-based benefits. American feminist analysis has suggested that insurance-based benefits are first-class benefits, whereas assistance-based benefits are second class (Nelson 1990), and has thus posited the existence of a two-tiered, gendered, income maintenance system (Lewis, 1997: 163-164).

⁸⁷ Pensemos por ejemplo en las escuelas públicas infantiles. Mientras ha quedado demostrado que la escolarización de los niños y niñas de 0 a 3 años constituye una medida que contribuye notablemente a mejorar las condiciones de acceso al empleo de las mujeres (Esping-Andersen, 2000), descargándolas parcialmente de responsabilidades de cuidados o de tener que contratar este servicio en el mercado, lo cierto es que la escolarización pública en la mayoría de países, como en el caso de España, solo está universalizada a partir de los 3 años y, a falta de una inversión económica por parte del ente público en este tipo de servicios, la oferta de escuelas infantiles públicas se encuentra muy por debajo de la demanda de las mismas, redundando en que los progenitores que necesiten, por cuestiones laborales, utilizar este tipo de servicios, tengan que recurrir mayoritariamente a la oferta privada para contratarlos o bien contar con el apoyo de la red familiar para hacerse cargo de los niños mientras trabajan.

Así, la relación que se establece entre el derecho a reclamar las prestaciones del Estado del bienestar y la capacidad contributiva a la financiación de las mismas por parte de los individuos a través del trabajo formal asalariado tiene como resultado que sean por lo general los varones quienes disfruten de las principales prestaciones del Estado social; mientras que las mujeres acceden a las mismas bien a través de las relaciones familiares —como hijas, madres, esposas o viudas—, bien de manera residual por encontrarse en una situación de necesidad contrastada. Así, se habla de un Estado del bienestar para los varones y otro para las mujeres en el que el trabajo asalariado origina un derecho a percibir prestaciones que se considera legítimo por la contribución previa efectuada, mientras que las prestaciones públicas que no tienen un origen contractual laboral se caracterizarían por ser menos generosas en cuanto a su cuantía, por estar menos legitimadas tanto social como políticamente, por la necesidad de demostrar la existencia de una situación de necesidad por parte de quien recibe este tipo de ayudas para justificar su concesión y por la monitorización administrativa que experimentan para comprobar que tal situación persiste (Orloff, 1996: 54). Esta aproximación contribuye a clasificar las reclamaciones o necesidades de las mujeres que son provistas por el Estado como problemas sociales que están estigmatizados y provistos de manera menos generosa en comparación con la cobertura pública de los riesgos relacionados con el mercado de trabajo, que se integran dentro de la esfera de la ciudadanía (Bolzendahl, 2010: 126).

En este sentido, Fraser y Gordon (1992) han sostenido que la construcción dicotómica del Estado del bienestar entre prestaciones contributivas y no contributivas se identifica con una clásica distinción entre relaciones merecidas, diseñadas a la imagen y derivadas de un contrato, y relaciones de caridad:

En los Estados Unidos, los programas gubernamentales se han dividido, desde comienzos del siglo XX, en dos corrientes. Los que tienen mayor legitimación, que han tomado parte de las formas de intercambio civil, tienden a garantizar derechos a la seguridad para algunos ciudadanos simulando contratos privados. Otros, por el contrario, se establecen como ofertas no-recíprocas de ayuda a los pobres «honestos» y necesitados; en ellos el estado asume el papel de la caridad privada anterior. Estas dos corrientes han estado fuertemente marcadas por el género. La línea del contrato tuvo su primer prototipo americano en la «compensación del trabajador» (seguro de accidentes de trabajo), mientras que la línea de la caridad se plasmó en las «pensiones de viudedad». La dicotomía contrato/caridad, codificada en términos de género, persiste hoy en muchos países en la oposición entre programas de «seguridad social» y de «asistencia pública». Los primeros fueron diseñados por los reformadores de modo que aparecieran como «contributivos», incorporando, aparentemente, el principio de intercambio; de modo que los receptores para los que estos programas se pensaron, que debían ser miembros de la clase trabajadora, varones y relativamente privilegiados, se definen como «titulares». Mientras, la asistencia pública fue continuadora de la

tradición «no-contributiva» de la caridad, de modo que sus receptores parecen obtener algo por nada, y quedan fuera de las normas contractuales (p. 77).

Sin embargo, a juicio de las autoras, tal visión no se corresponde plenamente con la realidad, y la diferenciación entre programas «contributivos» y «no contributivos» no se utiliza con propiedad, pues todas las prestaciones públicas son financiadas con cargo a contribuciones, aunque estas sean de distinta procedencia:

[...] a pesar de su imagen oficial contractual, los programas aseguradores de la Seguridad Social de los Estados Unidos se desvían ostensiblemente de los principios actuariales, y los beneficios no reflejan realmente las contribuciones financieras. Por otro lado, si se dice que la legitimación de las pensiones de jubilación de la Seguridad Social se basa en parte en la idea que compensan un servicio anterior, se podría decir, con igual plausibilidad, que los programas aparentemente no contributivos, como la Ayuda a Familias con Hijos Dependientes (AFHD, sucesora de las pensiones por maternidad) compensan el «servicio» de las madres solteras al cuidar a sus hijos. En cualquier caso, la dicotomía contrato *versus* caridad es menos una imagen real de los dos niveles del estado previsor americano que una ideología sobre su distinta legitimidad, basada en el privilegio del trabajo asalariado no-retribuido de las mujeres» (Fraser y Gordon, 1992: 77).

En el caso de España, nuestro sistema de provisión social cumple con las características definitorias del sistema dual que hemos descrito. En este sentido, identificamos hasta cuatro tipos de prestaciones sociales características de nuestro modelo de Estado del bienestar, a saber: 1) prestaciones directamente relacionadas con el empleo, que se obtienen por haber cotizado previamente y que están concebidas para cubrir las situaciones en las que el trabajador no puede desempeñar su labor profesional, como la prestación por desempleo o las pensiones contributivas; 2) prestaciones y servicios relacionados asimismo con la cotización, pero desde la perspectiva del beneficiario que la obtiene por su relación de parentesco con el verdadero titular de la prestación, como la pensión de viudedad o el acceso a la sanidad en calidad de beneficiario; 3) prestaciones cuya titularidad depende de la existencia de una situación de necesidad, que debe ser demostrada, como por ejemplo, las pensiones no contributivas; y 4) derechos sociales prestados a través de servicios públicos de titularidad universal, como por ejemplo, la enseñanza obligatoria. Así, el primer tipo de prestaciones es el que más recursos públicos recibe y mejor valorado se encuentra socialmente, mientras que las mujeres son mayoritariamente usuarias de las otras tres modalidades, socialmente estigmatizadas, financiadas de manera más deficitaria y que contribuyen al reforzamiento de su situación de dependencia con respecto al varón asalariado.

El denominado Sistema Nacional de Seguridad Social, a través del cual se articulan las prestaciones del Estado del bienestar en nuestro país, está estructurado conforme a estas premisas, de tal manera que las principales prestaciones que incorpora —incapacidad temporal, maternidad, paternidad, riesgo por embarazo o lactancia, incapacidad permanente, jubilación y prestaciones derivadas de la muerte y supervivencia (Blasco Lahoz y Salcedo Beltrán, 2017: 39)— están relacionadas con el trabajo formal asalariado. Además, las prestaciones se dividen en dos niveles: contributivo y no contributivo en función de si el beneficiario desempeña o ha desempeñado una actividad profesional a través de la cual ha cotizado, es decir, si ha realizado la aportación económica estipulada legalmente para la financiación de dichas prestaciones o no ha realizado un trabajo formal o la duración del mismo no ha sido suficiente para acceder a las prestaciones en la modalidad contributiva. En el segundo caso, las prestaciones son sustancialmente menos generosas y su concesión depende de la previa comprobación de una situación de necesidad por parte de la persona beneficiaria⁸⁸. Esto conlleva una brecha de género importante en el disfrute de las transferencias públicas, como veremos a continuación.

El texto refundido de la Ley de la Seguridad Social vigente en nuestro país hace referencia a la «acción protectora» para mencionar aquellas necesidades o riesgos que son desmercantilizados, es decir, que van a tener cobertura pública. Estas contingencias cubiertas por la acción protectora se corresponden en todo caso con supuestos en los que el trabajador no puede desempeñar un trabajo formal remunerado por causas impositivas (enfermedad, accidente, riesgo durante el embarazo); están condicionadas a la previa cotización del beneficiario a través de un trabajo formal remunerado; y la concesión de la prestación asociada a las mismas es automática, es decir, no requiere de la comprobación de una situación de necesidad.

⁸⁸ «La protección asistencial o no contributiva puede definirse como un mecanismo colectivo de solidaridad, cuya protección se otorga independientemente de la existencia de una cotización previa y de la pérdida o reducción de los ingresos profesionales y se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad y cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan débiles que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado en el que residen. Para su existencia es imprescindible la reunión de los siguientes elementos: 1) La protección se reconocerá con independencia de que el interesado haya realizado una contribución (cotización) previa al organismo competente, lo que supone la no necesidad de que se hubiera producido una pérdida o reducción de los ingresos profesionales. 2) Es necesario que el posible beneficiario se encuentre en una verdadera y probada situación de necesidad. 3) Su contenido fundamental consistirá en el otorgamiento de rentas que permitan la subsistencia de las personas que se encuentren en situación de necesidad y carezcan de los recursos necesarios para solventarla» (Blasco Lahoz y Salcedo Beltrán, 2017: 89).

Las prestaciones contributivas derivadas de la acción protectora están relacionadas en todo caso con la situación laboral del beneficiario y son las siguientes: (1) invalidez, que «consiste en dar cobertura a la pérdida de rentas que tiene el trabajador con ocasión de sufrir una alteración de salud que le impide temporalmente el desempeño de su actividad laboral»; (2) prestación por maternidad, que «consiste en una prestación económica que tiene como objeto cubrir la pérdida de ingresos que padecen los trabajadores cuando ven suspendido su contrato de trabajo como consecuencia de disfrutar de los periodos de descanso derivados de maternidad⁸⁹»; (3) incapacidad permanente, por la cual se concede una pensión al trabajador que ha sufrido una enfermedad de tal gravedad que le impida volver a trabajar en las mismas condiciones en que lo venía haciendo; (4) jubilación, que es la prestación que se le concede al trabajador cuando llega a una determinada edad (en la actualidad, 67 años) y se acredita un período mínimo de cotización; y (5) prestaciones derivadas de la muerte y la supervivencia —fundamentalmente la viudedad y la orfandad— «dirigidas a atender las situaciones de necesidad generadas a las personas que dependan económicamente de otra (un trabajador) en el caso de que muera». Este último supuesto resulta muy ejemplificador de la concepción de la familia tradicional encabezada por un trabajador asalariado y miembros económicamente dependientes a su cargo que es tomada como unidad destinataria de las políticas públicas.

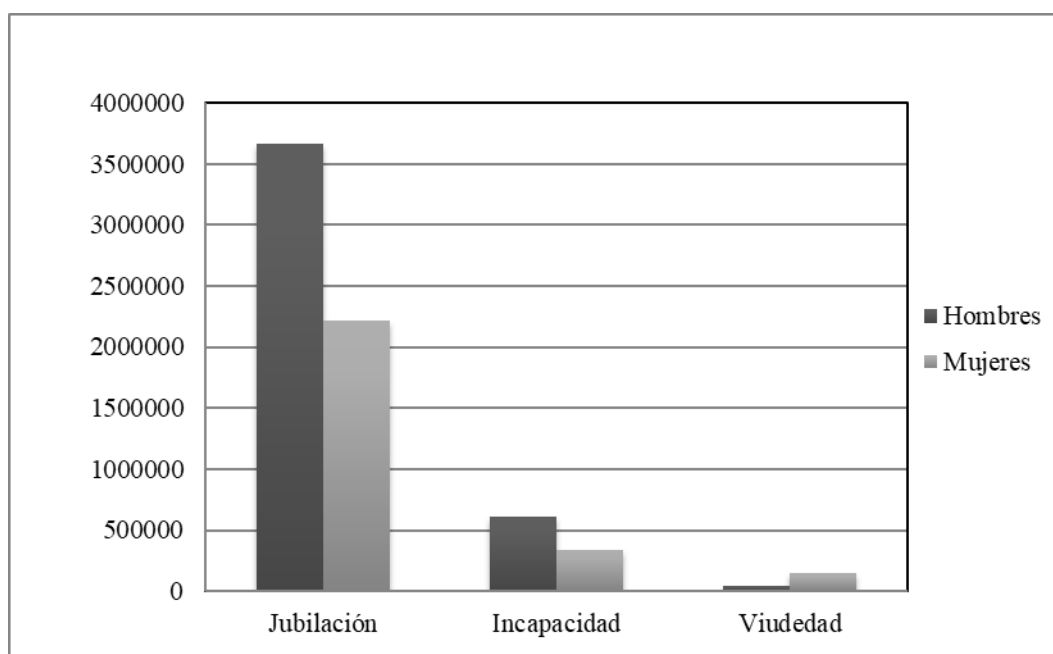
Por su parte, las prestaciones no contributivas se encuentran dirigidas «a aquellos ciudadanos que nunca hubieran cotizado a la Seguridad Social o no lo hubieran efectuado por el tiempo necesario para tener derecho a una prestación contributiva y se encuentren en situación de necesidad, careciendo de recursos propios suficientes para su subsistencia» y son fundamentalmente la pensión de jubilación no contributiva y la pensión de invalidez no contributiva. En ambos casos se exige acreditar la situación de necesidad por carencia de rentas o ingresos suficientes para la subsistencia autónoma.

Pues bien, como venimos diciendo, aunque la terminología es neutra, la brecha de género en el acceso a las prestaciones que contribuye a la perpetuación de la dependencia de las mujeres en la situación laboral del marido queda reflejada a través de los datos, que revelan que los principales preceptores de transferencias públicas en su

⁸⁹ Para ser beneficiaria de la prestación por maternidad, los arts. 178 y ss. LGSS exigen estar afiliados al sistema y en alta o en situación de alta con un mínimo de tiempo de cotización.

modalidad contributiva son varones: así, de todas las pensiones de jubilación en su modalidad contributiva provistas por la Seguridad Social en 2017, el 62,7% de los beneficiarios eran varones, mientras que tan solo el 37,3% de dichas pensiones correspondía a mujeres. La única pensión contributiva que presenta una mayor presencia de mujeres entre sus receptores es precisamente la de viudedad, por estar basada en la vida laboral del cónyuge y no de quien percibe la pensión. Con respecto a la cantidad percibida, la cuantía media de las pensiones de jubilación contributivas en el caso de los hombres era para el citado año de 1.223,73 euros al mes, un 37% más que la cantidad media percibida por las mujeres en dicho concepto, que se sitúa en 770,52 euros al mes. Es decir, del total de perceptores de pensiones de jubilación contributivas en 2017 solo el 37% fueron mujeres, que cobraron 453,21 euros menos al mes de media que sus pares masculinos. En el mismo sentido, si atendemos a la distribución de las pensiones contributivas por tramos de cuantía, mientras que en los tramos más bajos la presencia de las mujeres es mayoritaria, solo el 19,2% de las beneficiarias de pensiones superiores a 1.500 euros son mujeres⁹⁰.

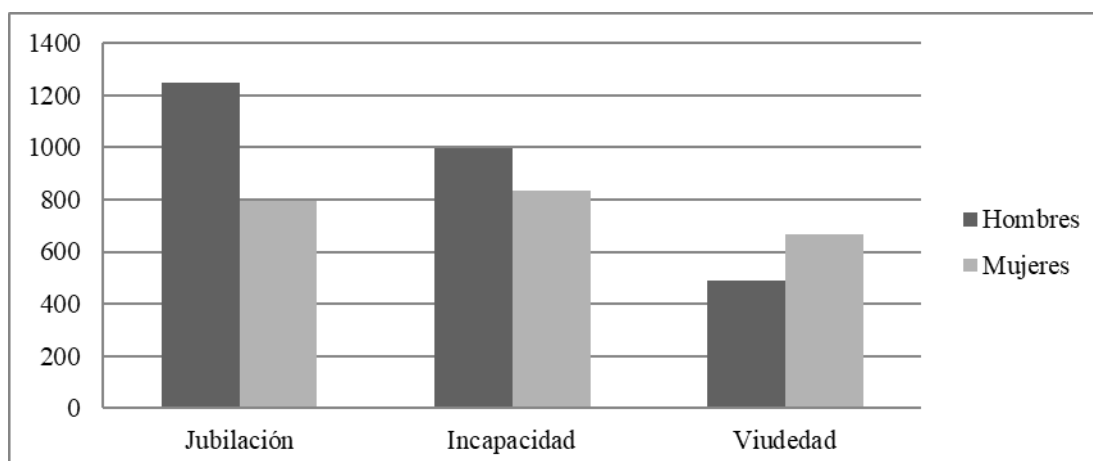
Gráfica 1. Tipo de pensiones contributivas por razón de sexo. 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

⁹⁰ Todos los datos son del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (recuperado el 17/01/2019 de: <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST23>).

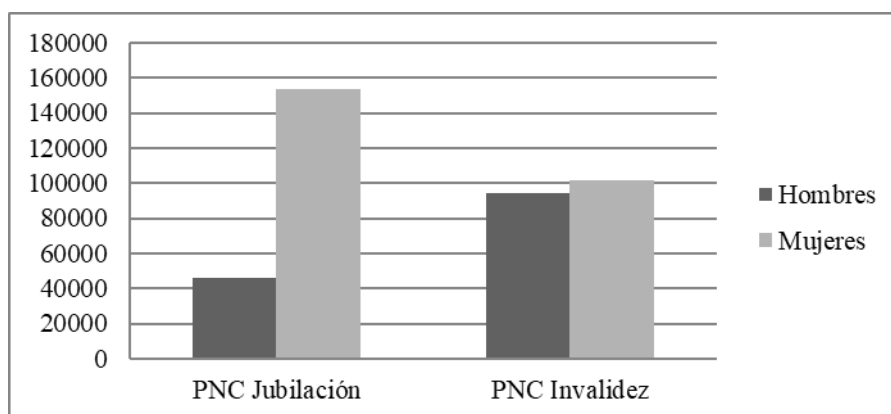
Gráfica 2. Cuantía de pensión contributiva por sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Por su parte, la representación de las mujeres en las pensiones no contributivas que, como hemos dicho, requieren una comprobación previa de la situación de necesidad y comprenden cuantías menos generosas que las contributivas, es más numerosa: del total de las prestaciones de jubilación no contributivas, el 76,85% son percibidas por mujeres, así como el 51,90% de las prestaciones por invalidez no contributivas. En este tipo de pensiones, la cantidad a percibir depende de la situación personal del beneficiario y del núcleo familiar en el que se inserte y —según el Real Decreto 1079/2017, de 29 de diciembre, sobre revalorización de pensiones de Clases Pasivas, de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2018— va desde los 92,48 euros mensuales hasta un máximo de 369,90 euros mensuales.

Gráfica 3. Pensiones no contributivas por sexo. 2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.

En definitiva, si el Estado social viene a constituirse para romper con una forma de estratificación que genera desigualdades económicas, de clase, entre los individuos, lo cierto es que con respecto a la situación de las mujeres —dado que el sistema de provisión social se construye igualmente sobre la base de la división sexual del trabajo y la titularidad de las prestaciones corresponde por lo general al varón por su condición de asalariado— no viene a solventar, sino más bien a reforzar, la situación de dependencia que estas experimentan con respecto al marido. En este sentido coincidimos con Fraser y Gordon (1992), en que la construcción de un Estado del bienestar en torno al mérito y a la contribución en lugar de a la solidaridad y a la universalidad contribuye al ensalzamiento de un modelo de ciudadanía social que perpetúa la exclusión de las mujeres.

2.2.2.2. El maternalismo y su institucionalización a través de las políticas públicas

Por otro lado, como decíamos, esta ideología que determina la línea divisoria entre lo público y lo privado también va a determinar qué contingencias y necesidades han de ser colectivizadas y cuáles quedan a la provisión privada. En este sentido, aunque desde su origen las prestaciones más características del Estado del bienestar se han centrado en colectivizar los riesgos relativos a la pérdida de ingresos que se podía producir derivada de la interrupción de una relación laboral, lo cierto es que poco a poco las responsabilidades relacionadas con los cuidados se han ido incorporando en mayor o menor medida entre los riesgos sociales (Daly, 1994: 114). De esta manera, si las políticas públicas del Estado del bienestar relacionadas con el empleo se han centrado en potenciar sectores fuertemente masculinizados, las destinadas a las mujeres han estado encaminadas fundamentalmente a reforzar su papel como madres y cuidadoras. Es cierto, como venimos diciendo desde el principio, que el Estado del bienestar es fundamental a la hora de mejorar el nivel de vida de las mujeres, pues sus políticas sociales contribuyen a aliviar las responsabilidades domésticas y de cuidados que normalmente asumen en solitario. No obstante, el hecho de que las políticas públicas puedan suponer una mejora en la calidad de vida de las mujeres —sobre todo de las madres— no implica que las mismas no presenten una estructura generizada que parte del papel subordinado de cuidadoras de estas para reconocer la mayoría de los derechos de los que son titulares. Como sostiene Orloff (1996), «[t]here is clearly some truth in

this portrait of the welfare state helping to maintain hierarchical gender relations even as women's material position is sometimes improved» (p. 54).

De esta manera, coincidiendo con la continuidad del discurso de exaltación del modelo de mujer/madre al que hacíamos alusión en el apdo. 1.5, las políticas públicas del Estado social tienden a revalorizar el papel de mujer cuidadora en el seno de la familia. No todos los sistemas son iguales, los tipos de políticas públicas y la manera en que estas abordan el rol de las mujeres como madres varían mucho en función del tipo de Estado o de lo consolidado que esté el Estado del bienestar y el modelo de división sexual del trabajo, pero lo cierto es que, por lo general, ninguna llega a confrontar ni a cuestionar el papel de la mujer como madre, simplemente, aliviarán más o menos la carga de las responsabilidades domésticas, reconociendo en distinto grado responsabilidades públicas al respecto, colectivizando, por tanto, parcialmente, las tareas de cuidados, o delegarán en mayor medida la provisión de cuidados en la provisión privada familiar.

En general, hay que hablar de dos clases de políticas de protección social desarrolladas: aquellas que empujan a las mujeres al mercado de trabajo dando cobertura a las necesidades de la maternidad y el cuidado para la supervivencia de su prole y aquellas otras políticas que ofrecen apoyo y prestaciones para que las mujeres permanecieran en casa dedicadas a la reproducción social. Por ejemplo, siguiendo la tipología de Esping-Andersen, los países llamados socialdemócratas promueven la individualización de derechos y la provisión de servicios de cuidado; sin embargo, los países conservadores promueven la subsidiaridad y la dependencia económica de las mujeres, relegadas a la familia. Es evidente que en estos casos mencionados las relaciones de género se verán afectadas de manera diferente (Castro García, 2015: 164).

El término «maternalismo» hace referencia a ese discurso —en un principio cultural, y muy relacionado con el feminismo de la diferencia, pero apoyado en cierta medida por las políticas institucionales— de exaltación de la capacidad de las mujeres de ser madres y a una mistificación del rol reproductivo y de cuidados y de los supuestos valores femeninos asociados a ello. «Se refiere a una actitud de sobredimensionamiento de la capacidad de las mujeres de ser madres y de la extensión a la sociedad de los valores de cuidado, atención, compasión y bienestar» (Castro García, 2015: 113). Esta revalorización se lleva a cabo por oposición a las cualidades y roles habitualmente asociados con lo masculino y supone la defensa de la existencia de una aptitud específica de las mujeres para desarrollarlas. La principal novedad del maternalismo es que, si bien, como en el modelo de división sexual del trabajo, se promueven roles diferenciados para mujeres y hombres, esta nueva visión impulsa el otorgamiento de un valor especial a las tareas reproductivas hasta entonces denostadas.

Así, la especial conexión de la mujer con el rol reproductivo no se defiende aquí como una forma de reclusión de esta en la esfera privada, sino como una manera de incluir a las mujeres en lo público, en lo políticamente relevante, si bien por la vía de la diferencia (Orloff, 1996: 57), reclamando que su trabajo como madres y cuidadoras es tan relevante para la sociedad como el trabajo formal remunerado llevado a cabo por los varones.

En este sentido, la revalorización del rol reproductivo y la consideración de los cuidados como cuestión política debilitan la tradicional división entre la esfera pública y la privada y traen consigo una mejora de las condiciones de vida de las mujeres, pues el Estado interviene mediante políticas públicas, como las escuelas infantiles, los permisos de maternidad y lactancia, etc., para aliviar las responsabilidades que hasta entonces se habían considerado eminentemente privadas. No obstante, es una concepción que presenta también cuestiones problemáticas para las mujeres, derivadas sobre todo del hecho de que su inclusión en las políticas públicas única o eminentemente por la vía de la maternidad es también una forma de perpetuar la división sexual del trabajo, pues se mantiene la expectativa de que las mujeres son las principales responsables de la crianza y las políticas públicas lo único que hacen es aliviar esa carga: «La vía elegida ha variado desde compensaciones económicas y prestaciones de tiempos al ensalzamiento identitario en torno al binomio mujer/madre; sin que ello haya supuesto una corresponsabilidad real respecto de las necesidades en torno a la maternidad» (Castro García, 2015: 411).

En este sentido, Castro (2015: 113-144) hace un recorrido histórico por las medidas más representativas que, siguiendo los postulados de revalorización de la categoría de madre asociada a las mujeres que promulgaba el maternalismo, se pusieron en práctica en distintos Estados occidentales desde principios del siglo XX y reflexiona sobre el limitado potencial emancipatorio de estas políticas que protegen a las mujeres en tanto madres pero a la vez las encasillan en ese rol: [...] cabe preguntarse si el enfoque maternalista favoreció, en la práctica, la domesticidad de las mujeres y su encarcelamiento en el rol tradicional; y sobre todo, si la entrada de las mujeres en lo público a través de la vía de la maternidad y maternaje fue en sí misma una trampa patriarcal (p. 117).

En el mismo sentido, Hernes (2003: 53) también señala cómo la incorporación de las responsabilidades reproductivas al sector público no ha traído necesariamente un cambio en las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres, sino que dicha distribución se ha vuelto crónica. Esto se debe a que la incorporación de las mujeres a la esfera pública principal o únicamente a través de su condición de madres no las convierte en sujetos activos de las políticas públicas, sino en objeto de las mismas, en un instrumento al servicio de fines demográficos y de cohesión social, pero sin el consiguiente reconocimiento del estatus de ciudadanía plena. Esto se debe a que la consideración de la maternidad se hace «como derecho colectivo y fuente de atribuciones sociales desde el Estado, en vez de como un derecho individual y privado de las mujeres, fuente de derechos individuales, cívicos, económicos [...]» (Castro García 2015).

De esta manera, este tipo de políticas públicas que sostienen la maternidad y la labor de cuidados, también fomentan de manera implícita que sean las mujeres las que asuman esta tarea de la que los varones quedan desresponsabilizados. En este sentido, existen prestaciones públicas —que van desde los incentivos económicos a las reducciones de jornada o permisos laborales— que fomentan la permanencia en el hogar de las mujeres, pues, aunque se formulan en términos neutrales, la diferenciación sexual de participación en el mercado laboral y el convencimiento cultural de que las tareas de cuidados deben ser asumidas por la mujer dada por el sobredimensionamiento de la categoría de madre, hacen que las principales beneficiarias de este tipo de prestaciones sean las mujeres. De este modo, la configuración social de la reproducción en torno a la exaltación de las aptitudes femeninas para ser madre y criar a los hijos, provoca que las políticas públicas que se articulan sobre esta base acaben reforzando la identidad de las mujeres como sujetos políticos incompletos, dependientes de los hombres.

Un ejemplo paradigmático de este tipo de incentivos públicos al reforzamiento del papel de cuidadora de las mujeres es el de las transferencias monetarias condicionadas (TMC), una forma de intervención social que empieza a ponerse en práctica en la década de los noventa y que consiste en otorgar subsidios económicos a personas de bajos recursos a cambio de la ejecución de determinadas acciones relacionadas con el cuidado de menores y otras personas dependientes. Las principales beneficiarias de este tipo de prestaciones son las mujeres ya que aquí las instituciones están asumiendo la

idea de que es a ellas a quienes les corresponde la responsabilidad por las tareas de crianza, sustituyendo al Estado a través del correspondiente incentivo económico. Este tipo de transferencias desincentivan la incorporación al trabajo formal de las mujeres beneficiarias por diversos motivos: al estar sujetas a la comprobación del nivel de ingresos como requisito de elegibilidad, el aumento de los ingresos de la familia derivados de la incorporación de la mujer a un empleo puede derivar en la pérdida de la ayuda; del mismo modo, la realización de las tareas exigidas para la percepción de la prestación muchas veces resulta incompatible con los horarios de trabajo. En realidad, como decíamos, las mujeres no se convierten en estos casos en verdaderos sujetos de derechos sociales, sino en objeto de las políticas públicas asumiendo el papel del Estado mediante una ínfima retribución económica en un esquema en el que la responsabilidad pública del cuidado sigue siendo limitada y las políticas públicas, lejos de garantizar un avance significativo en la autonomía de las mujeres, refuerzan la división sexual del trabajo institucionalizando el reparto de roles que tradicionalmente se ha venido dando en la esfera privada. Además, como sostiene María Pazos (2013),

[...] la división sexual del trabajo también se refuerza de un modo simbólico: el rol materno asociado a las mujeres queda validado por las políticas públicas, que premian con una ayuda económica a la «buena madre», sin prever la inclusión de ningún tipo de mecanismo que estimule la corresponsabilidad de los hombres en las tareas encomendadas por el programa de TMC. Así, estos programas no solo incentivan con dinero la dedicación de las madres de esos países a «sus labores», sino que también envían mensajes muy claros sobre cómo ha de organizarse el trabajo productivo y reproductivo en las familias (p. 101).

Otros mecanismos institucionales en principio neutrales que refuerzan la construcción práctica y simbólica del ideal de la mujer como madre/cuidadora vienen derivados de las condiciones exigidas para el acceso a las prestaciones relacionadas con los menores a cargo: en nuestro sistema de la Seguridad Social, este tipo de transferencias se conceden por defecto a la madre y, solo en el caso de que su pareja así lo comunique, corresponden al padre; de igual manera, la prestación por hijo/a de pago único que se concede en algunos supuestos especiales, para el caso de incapacidad no es referida a ambos progenitores, sino solo a la madre, es decir, en caso de que el incapacitado sea el padre, no tendría derecho a solicitar dicha ayuda; por su parte, la deducción por maternidad en el IRPF está prevista para las mujeres trabajadoras con hijos a su cargo menores de 3 años, pero no para hombres en las mismas circunstancias (Pazos Morán; 2013: 91); y podríamos seguir poniendo ejemplos de políticas públicas que toman en todo caso a la mujer como responsable única o principal de la crianza. En

todo caso, aunque puede parecer que estas medidas refuerzan el papel de las mujeres en la sociedad, aliviando la carga de las responsabilidades de crianza que ya no quedan totalmente familiarizadas y, en primera instancia esto pueda ser cierto, hay que señalar que el potencial emancipatorio de este tipo de políticas es muy limitado, pues perpetúa el encasillamiento de las mujeres en el rol de cuidadoras y frena o limita su acceso a las actividades públicas más valoradas tanto desde la perspectiva social como económica.

Finalmente, la configuración del sistema fiscal de tal manera que se toma a la familia como unidad de imposición y que fomenta la tributación conjunta de los cónyuges a la vez que premia con desgravaciones fiscales al cabeza de familia que con su salario debe mantener a otros miembros dependientes también constituye otro mecanismo que desincentiva la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Como sostiene Pazos (2013) «los sistemas fiscales están plagados de sesgos de género que reflejan y refuerzan la concepción de las mujeres como responsables del cuidado, limitadas al marco familiar y fuera del sistema de derechos, así como la de que los hombres son ajenos e incapaces para todo lo doméstico» (p. 84). Así, la denominada «desgravación por esposa dependiente» en el IRPF contempla la posibilidad de una desgravación en la renta del cónyuge con mayores ingresos para el caso de que el otro miembro de la pareja carezca de los mismos, siendo en la práctica en la mayoría de los casos el cónyuge sin ingresos que da origen a la desgravación, la mujer. Este esquema, que responde una vez más a la visión tradicional de familia en la que el hombre debe proveer económicamente a su esposa y a la descendencia, premia y fomenta ese modelo, supone un desincentivo a la incorporación de la mujer al mercado laboral puesto que, a la hora de calcular el impacto positivo que la entrada de un nuevo salario podría suponer para el hogar, habría que reducir del mismo la pérdida de la desgravación fiscal y el gasto que supondría tener que contratar en el mercado los servicios domésticos que hasta ahora venía prestando la mujer en el hogar⁹¹. Este análisis, sin embargo, está obviando las dinámicas desiguales de poder que se dan en el seno del hogar y la efectiva

⁹¹ «Por ejemplo, supongamos que una mujer casada sin ingresos recibe una oferta de trabajo de 500 euros brutos al mes. Supongamos también que la familia se está beneficiando hasta ese momento de una desgravación mientras ella no tiene ingresos, y que perderá si ella empieza a tenerlos. En ese caso, al echar las cuentas, esa familia se planteará que al sueldo de 500 euros brutos habrá que restarle lo que se pierde por ese concepto. En España [...] esto hace que los impuestos puedan llegar a suponer hasta un 42% de ese salario bruto de la mujer (o sea, que el tipo impositivo efectivo pueda llegar a ser hasta de un 42%)» (Pazos Morán, 2013: 109).

independencia que supone para las mujeres ser titulares directas de un salario, en lugar de acceder a los recursos económicos de manera indirecta a través del marido.

En definitiva, la exaltación de la maternidad y de las capacidades exclusivas de las mujeres como cuidadoras y la correspondiente institucionalización de esta visión a través de políticas públicas del Estado del bienestar que la promueven no solo contribuyen al encasillamiento de la mujer en las labores reproductivas y a la liberación del hombre de toda responsabilidad al respecto, sino que desincentiva la participación de las mujeres en la esfera pública, limitando su autonomía y contribuyendo a la reproducción del modelo de división sexual del trabajo.

2.2.3. La ruptura del modelo: la crisis de los cuidados

Otra de las variables utilizadas por Esping-Andersen a la hora de clasificar los Estados del bienestar es el reparto que se produce en un determinado sistema de protección social entre el Estado, el mercado y la familia a la hora de absorber los riesgos. No obstante, como ya se ha advertido, a la hora de desarrollar más profundamente su teoría, el danés se centra en la distribución de los riesgos que se produce entre el Estado y el mercado y, más allá de la alusión al rasgo definitorio del familiarismo en la tipología de Estados del bienestar conservadores, no profundiza en los mecanismos ni en las consecuencias de absorción de los riesgos por parte de las familias, obviando que estas han sido tradicionalmente las principales proveedoras de bienestar y, por supuesto, tampoco analiza el hecho de que, dentro de los hogares, sean las mujeres las que eminentemente asuman la provisión de las necesidades humanas allí donde el Estado y el mercado fallan. En otras palabras, Esping-Andersen despliega su teoría de los tres mundos en torno a la articulación de relaciones entre el Estado y el trabajo asalariado, obviando completamente el trabajo doméstico informal, obviando la participación de las mujeres en la provisión de las necesidades humanas (Orloff, 1993; Lewis, 1992; Daly, 1994; Bussemaker y Van Kersbergen, 1994). Esta ha sido la tercera gran crítica que desde el feminismo se ha hecho a la teoría de Esping-Andersen: solo cuando la familia falla a la hora de proveer los cuidados en el ámbito doméstico es cuando el danés tiene en cuenta la familia, en el resto de supuestos el papel de las mujeres como proveedoras de cuidados en el ámbito doméstico se da por supuesto y es invisibilizado. De manera similar, las necesidades de cuidados solo desbordan el ámbito

familiar y adquieren relevancia en el ámbito público, solo son parcialmente colectivizadas o desmercantilizadas, cuando se da un contexto en el que el aumento de personas dependientes o necesitadas de cuidados⁹² se suma a los cambios en la composición de los hogares y a la masiva participación de las mujeres en el mercado laboral. Pero la manera en la que se abordan los cuidados en el ámbito público es una «forma limitada y reduccionista de entender el problema» (Bosch, Carrasco y Grau, 2006), dado que, como hemos visto en el apartado anterior, los servicios públicos que proveen necesidades de cuidados quedan configurados, bien de manera subsidiaria, cuando la familia falla, bien como un apoyo a la asunción de estas responsabilidades en el ámbito familiar, pero por lo general no llevan a cabo una aproximación más profunda al problema, cuestionando los roles de género desiguales que subyacen a este reparto.

No obstante, en la revisión posterior de su teoría, Esping-Andersen (2009) tiene en cuenta muchas de las críticas vertidas a la primera formulación de la misma desde el feminismo y —aunque de manera insuficiente, como veremos— presta mayor atención a la posición que ocupan las familias, y especialmente las mujeres, en la absorción de los riesgos asociados a la trayectoria vital de las personas. Así, el danés viene a señalar que los cambios en las pautas sociales y en la familia tradicional operados por la mayor independencia de la mujer a través de su incorporación al rol que tradicionalmente habían desempeñado los hombres —el autor se refiere a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y al cambio de estilo en la vida de estas como «*The Masculinization of Women's Life Course*»⁹³ (Esping-Andersen, 2009: 19)— tienen una clara incidencia en la crisis de los sistemas de provisión social, conformados y desarrollados sobre la base de un determinado modelo familiar de pareja heterosexual con varios hijos en la que el varón se dedica a aportar un salario al hogar a través de su trabajo y la mujer se ocupa de las labores reproductivas sin percibir directamente ninguna remuneración por ello. Fenómenos sociales asociados a la emancipación femenina como la baja tasa de

⁹² «El término ‘dependencia’ es relativamente nuevo en los estudios sociales y se utiliza para designar —de acuerdo con la definición del Grupo de Expertos del Consejo de Europa (1997)— a aquellas personas que, por razones ligadas a la falta o a la pérdida de capacidad física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de una asistencia y/o ayuda importante para la realización de las actividades de la vida diaria» (Bosch, Carrasco y Grau, 2006).

⁹³ El término acuñado por Esping-Andersen para referirse a la inclusión en la esfera pública de las mujeres resulta muy ilustrativo para reforzar la teoría que venimos sosteniendo desde la primera parte del capítulo de que las mujeres no han sido incorporadas a la ciudadanía de manera plena y autónoma, sino que la única forma de acceder a los derechos ha sido asumiendo el rol masculino.

fertilidad, el aumento del porcentaje de mujeres con estudios superiores o en la fuerza de trabajo, el aumento de las parejas que conviven sin estar casadas, el aumento de la tasa de divorcios o el descenso de los matrimonios, etc. producen una erosión del modelo tradicional de familia y tienen un claro impacto en el modelo de Estado social.

Para ilustrar este cambio en la mentalidad en la forma de vida postindustrial, Esping-Andersen señala que, si bien hasta hace no mucho la expectativa de vida normal de una mujer era que, una vez casada, se dedicaría por completo a la crianza de los hijos e hijas y al mantenimiento del hogar, se ha producido un rápido cambio que implica que, a pesar de las condiciones hostiles para con las mujeres y la conciliación familiar en el mercado de trabajo, el hecho de desarrollar un trabajo asalariado es concebido por estas como un aspecto clave para su autonomía, como un derecho conquistado tras siglos de lucha e irrenunciable hasta tal punto que, por ejemplo, el 42% de las mujeres españolas consideraban ya en el año 2000 que el trabajo era lo más importante en sus vidas y dos terceras partes aseguraban que no renunciarían a su empleo si tuvieran hijos (Esping-Andersen, 2009: 23). En definitiva, como veíamos en el apdo. 1.6, el modelo de varón sustentador cabeza de familia sobre el que se habían articulado la mayor parte de sistemas de protección social ha ido decayendo drásticamente por la incorporación generalizada de la mujer al trabajo formal remunerado, si bien dicha incorporación o «masculinización del ciclo de vida de la mujer» no ha cristalizado en una equiparación de los roles de género: ni la mujer participa en el mercado laboral en los mismos términos que los varones, pues se concentran en los trabajos a tiempo parcial y de peores condiciones, ni ha habido una corresponsabilización por parte de los varones en las labores domésticas que compense la ausencia de las mujeres del hogar durante el tiempo que dedican al trabajo asalariado. Las mujeres, en definitiva, no se encuentran completamente individualizadas ni tienen pleno acceso a la ciudadanía en las mismas condiciones que los varones. Es decir, siguiendo la tipología de Lewis (2002), en lugar de un modelo de dos «ganapanes» en el que mujeres y hombres participan en el mercado laboral en igualdad de condiciones y por tanto tienen el mismo acceso a los derechos reconocidos por la vía del trabajo asalariado, nos encontramos con un modelo caracterizado por «un ganapán y medio» en el que, si bien la mujer aporta también un salario al hogar, este reviste el carácter de «complementario» de la aportación económica principal realizada por el varón. Además los instrumentos para compensar las consecuencias de esta incorporación de la mujer al empleo asalariado son demasiado

débiles y la responsabilidad de los cuidados les continúa siendo imputada tanto simbólicamente como en la práctica a ellas (Lewis, 2002: 340). Y es que, al igual que el modelo de varón-gana-pan nunca ha tenido una vigencia pura en la realidad —las mujeres siempre han estado presentes de alguna manera en el mercado laboral—, por mucho que se trate de publicitar como el modelo de referencia, el modelo de familia con doble carrera profesional está muy lejos de ser una realidad plena. Y no solo porque la participación de las mujeres en el mercado laboral se lleve a cabo fundamentalmente a través de empleos a tiempo parcial, sino porque el propio concepto de plena individualización de las personas está negando realidades asociadas a la misma naturaleza humana: el modelo de *homo economicus*⁹⁴ como individuo totalmente independiente que no necesita de los cuidados ni de la atención de otras personas no es más que un mito, una ficción (Bosch, Carrasco y Grau, 2006; Marçal, 2016). En tanto somos seres humanos con necesidades y a la vez seres relacionales, que viven en comunidad, los cuidados son una realidad inescindible de cualquier sociedad.

En este sentido, identificamos el término cuidados (*social care*) que aquí empleamos con la definición de reproducción social (*social reproduction*) propuesta por Mimi Abramovitz (2010) en referencia a aquellas actividades que se ponen en práctica para la satisfacción de las necesidades físicas y emocionales de las personas y que comprenden (1) la reproducción de las futuras generaciones de trabajadores; (2) asegurar la salud, la productividad y la socialización de la actual fuerza de trabajo; (3) y cuidar de aquellos que no pueden hacerlo por sí mismos por ser demasiado mayores, demasiado jóvenes, enfermos o incapaces. Este conjunto de actividades, si bien suelen proveerse en el marco de relaciones de parentesco en el hogar, siendo realizadas principalmente por las mujeres «como desarrollo de un vínculo personal en el que de manera implícita se espera que sean ellas quienes cubran este servicio de atención al

⁹⁴ «El *homo economicus* se nos presenta como un sujeto independiente, sin necesidades del cuerpo —ni biológicas ni afectivas— que sólo mantiene relaciones a través del mercado. Personaje que habita un mundo público aparentemente autónomo, ciego a la necesaria dependencia de las criaturas humanas basado en la falsa premisa de libertad; un mundo incorpóreo, sin necesidades que satisfacer; un mundo constituido por personas inagotables, siempre sanas, ni demasiado jóvenes ni demasiado adultas, autoliberadas de las tareas de cuidados. En resumen, lo que se ha venido a denominar ‘el hombre económico o el hombre racional o el hombre político’. Este modelo abstracto tiene su traducción en el mundo real en el comportamiento habitual de una parte importante de los varones, socializados en la cultura patriarcal, que no asumen la responsabilidad del cuidado, ni de ellos ni de otras personas, y centran su actividad principal en el trabajo de mercado. Sin embargo, estos ‘hombres económicos’ sólo pueden existir porque sus necesidades básicas —individuales y sociales, físicas y emocionales— quedan cubiertas con la actividad no retribuida de las mujeres» (Bosch, Carrasco y Grau, 2006).

resto de familiares» (Castro García, 2015: 66), es esencial para el bienestar de la familia, pero también para el funcionamiento de la economía y de todo el orden social.

Como señala Orloff (2009: 324), los cuidados son un aspecto central de los estudios feministas del Estado del bienestar, por las muchas implicaciones que presentan para la vida de las mujeres: la responsabilización simbólica de las mujeres por las tareas reproductivas hace que los cuidados se constituyan como la principal barrera de estas para acceder al empleo, pero es que los cuidados son mucho más que eso, constituyen una necesidad social y su relevancia no ha sido reconocida debido a que se han procurado tradicionalmente de manera gratuita⁹⁵ en el seno de los hogares, por las mujeres.

Los cuidados solo adquieren una dimensión pública en la medida y en el momento en que se vuelven problemáticos, es decir, cuando los cambios sociales y económicos antes señalados hacen que la estructura tradicional de la familia en la que las mujeres se encargan del sostenimiento físico y emocional de sus miembros a coste cero empieza a fallar y la sociedad se encuentra con necesidades que no son provistas por ningún medio o lo son de manera deficitaria. Esto es lo que se ha venido a llamar la «crisis de los cuidados»:

Por «crisis de los cuidados» se entiende «el desmoronamiento de los sistemas de cuidados tradicionales y una falta de respuesta social que deriva en que los cuidados actuales sean insatisfactorios, insuficientes, precarios y no libremente elegidos por quienes los siguen asumiendo, es decir, principalmente, las mujeres» [...] Este sistema quiebra debido al acceso masivo de las mujeres a la educación y el empleo y a otras transformaciones sociales que, sin embargo, no han venido acompañada en una respuesta coherente e igualitaria ante todo un conjunto de retos emergentes. Nos referimos al envejecimiento de la población; al crecimiento urbano desbocado y la destrucción de espacios públicos; a la precarización que obliga a plegarse a los ritmos y horarios que impone la empresa y los cambios que se han producido en los mercados de trabajo; a la pérdida de redes sociales de apoyo (intergeneracionales, comunitarias...) que fuerza a resolver los asuntos cotidianos de una forma mucho más individualizada; al progresivo desmantelamiento del Estado del Bienestar y la privatización de ciertos servicios sociales que trataban de paliar algunos de estos problemas (Gálvez Muñoz y Rodríguez Modroño, 2016: 12).

El problema, en definitiva, deriva del hecho de que la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, el debilitamiento del modelo tradicional de familia y el envejecimiento de la población (que conlleva el aumento de las personas dependientes)

⁹⁵ «Las contraprestaciones son de lo más diversas: amor, reciprocidad, satisfacción por el bienestar facilitado a las personas del entorno de convivencia, responsabilidad u 'obligaciones' entendidas para con las necesidades de las demás personas, compromiso, lealtad con el reparto de papeles implícito en las relaciones familiares, etc.» (Castro García, 2015:66); «Land y Rose denominan a esta situación 'altruismo obligatorio' para las mujeres» (Orloff, 1993: 313).

no se ha compensado con la responsabilización correspondiente de la reproducción social por parte de otros agentes, fundamentalmente el Estado —para el que los cuidados continúan siendo fundamentalmente una cuestión privada ante la cual reaccionar cuando la familia falla— y los varones —que no han alterado su participación en el hogar en la proporción en que las mujeres han entrado en el mercado de trabajo⁹⁶ (Gálvez Muñoz, Rodríguez Madroño y Domínguez Serrano, 2011, entre otras). Esto deriva en la existencia de un nicho de necesidades que tienen que ser cubiertas de alguna manera. Como muy acertadamente se pregunta Carmen Castro (2015) «si la presunción es que todas las personas adultas están insertadas en el mercado de trabajo, ¿quién cuida?» (p. 179).

En este sentido, el economista Vicenç Navarro (2006) hace alusión a los resultados de una comisión gubernamental española que él mismo presidió en el año 1994 sobre la salud y la calidad de vida de los españoles: las mujeres entre 35 y 55 años son las personas que más padecen enfermedades debido al estrés (tres veces más que la media en nuestro país). Navarro achaca esta situación a las responsabilidades familiares que las mujeres deben asumir ante las insuficiencias del Estado del bienestar y apoya su aseveración en datos como que el 84% de las cuidadoras de personas dependientes en España son mujeres, que el 46,8% de las mujeres está ocupada también en el mercado de trabajo y que «el 51,2% de las personas cuidadoras manifiestan estar a menudo cansadas, el 32% están deprimidas, el 48% dicen no poder ir de vacaciones, el 64,1% declara que se han visto obligadas a reducir su tiempo de ocio, el 56% aduce problemas de salud, y así un largo etcétera de sufrimiento y dolor humano que, como vemos, está muy feminizado» (p. 81).

Es lo que Esping-Andersen (2009) viene a llamar la «revolución incompleta» en la obra del mismo nombre en la que reformula algunos aspectos de su teoría de los tres mundos. En primer lugar, el autor considera que las políticas del Estado del bienestar que siguen estando diseñadas conforme al antiguo esquema de familia tradicional ya no sirven para responder adecuadamente a las nuevas necesidades «[...] we are mistaken if we believe that the standard menú of ‘mother friendly’ policy will suffice» (p. 81).

⁹⁶ Según la última encuesta sobre usos del tiempo (2009-2010), las mujeres en España dedican de media al trabajo remunerado 1 hora y 10 minutos al día menos que los hombres; mientras que los hombres dedican al hogar y los cuidados 2 horas y 14 minutos menos que las mujeres. Fuente: INE (recuperado el 17/01/2019 de: http://www.ine.es/prensa/eet_prensa.htm).

Además, recogiendo la crítica formulada desde el feminismo (Fraser, 1996, entre otras), el danés reconoce que no solo se trata de hacer incidencia en la potencialidad de los servicios públicos para aliviar la carga de los cuidados e incentivar el trabajo asalariado de las mujeres, sino que también es fundamental la responsabilización de los varones en las tareas reproductivas:

The female revolution is incomplete also because women's more «masculine» life-course behavior has not been paralleled with any thoroughgoing «feminization» on the part of men. If it occurs at all, fathers' work interruption around child births is little more than symbolic, time-wise the equivalent of being absent from work due to the flu (Esping-Andersen, 2009: 99).

En cuanto al primer aspecto, como hemos visto en el apartado anterior, las políticas del Estado del bienestar intervienen por lo general de manera subsidiaria y contribuyen a la reproducción sistemática de las desigualdades de género porque siguen responsabilizando a las mujeres de manera tácita de los cuidados. Además, este modelo de políticas familiares resulta insuficiente: como señala Lewis (2002), la externalización de los servicios de cuidados de la esfera familiar al mercado o al Estado supone la mercantilización de los mismos. Dicha mercantilización es promovida por el Estado social como una forma de favorecer el trabajo asalariado de las mujeres y se ha probado que, en efecto, lo favorece, al aliviar la carga de las responsabilidades domésticas que estas soportan. No obstante, la mercantilización de los cuidados no siempre es una opción suficiente para dar respuesta a los problemas que puede suscitar una cuestión tan compleja como la que nos ocupa, en la que el factor humano desempeña un papel fundamental: las labores reproductivas comprenden no solo acciones mecánicas que pueden ser realizadas por sujetos intercambiables como la limpieza del hogar, las compras o la cocina, sino que también incluyen actividades en las que los factores emocionales o afectivos juegan un papel relevante, lo que dificulta que la provisión pública de los cuidados por sí sola, sin otro tipo de apoyos, sea suficiente para suplir la labor tradicionalmente realizada por las mujeres:

Care work can be «active», involving some form of «tending», but much of it is «passive», requiring someone to «be there». Not only is it difficult to commodify passive care, but many parents want to «be there», for example when a young child gets home from school (Lewis, 2002: 347).

Por otro lado, Esping-Andersen (2009) presenta la capacidad de intervención del Estado del bienestar sobre los cuidados como la solución a los problemas demográficos y como vía para asegurar la continuidad del sistema, aduciendo razones por las cuales,

en términos globales, la responsabilidad pública por la reproducción social constituye una manera eficaz y eficiente de organización social de los cuidados. Así, aduce, por ejemplo, que el coste derivado de la provisión pública del cuidado de los menores de 0 a 3 años (franja de edad en la que en la mayoría de los países no existe una escolarización pública universal y gratuita) sería sustancialmente menor que la cantidad de recursos que se pierden durante el tiempo que las mujeres dejan sus empleos para dedicarse al cuidado de los hijos de esta edad:

The financial burden on the welfare state may appear rather prohibitive, but it can be shown that the policy is quite cost effective. It is so for two reasons. One, [...] is that universal enrolment in high-quality institutions produces a substantial dividend in terms of children's school preparedness and achievements. Two, because the initial cost of child care must be gauged against longer-run dynamics. We know that the lifetime income loss connected with long birth interruptions is huge. As a rule of thumb, a mother who interrupts 5 years to care for small children will, on a lifetime basis, earn 40% less than had she not interrupted. This, of course, also implies much lower lifetime-based tax payments to the exchequer. Relying on calculations for the Danish case, I estimate that mothers who benefit from subsidized childcare end up actually repaying (with interest!) the initial subsidy via their superior lifetime earnings and tax payments (Esping-Andersen, 2009: 95).

Y, si bien, como veremos más adelante, no deja de ser cierto que las políticas públicas de apoyo a las familias presentan un enorme potencial para transformar la realidad social, lo cierto es que en este punto el análisis de Esping-Andersen parece incompleto, pues, como en su día pasara con el papel de la familia en la absorción de riesgos sociales —primero la contempla como un agente pero luego en el desarrollo de su teoría el papel que le atribuye es marginal—, si bien en un primer momento el danés identifica la falta de corresponsabilidad de los varones en los cuidados junto con la insuficiencia de las políticas públicas como causas de esa falta de idoneidad de respuesta a los cambios sociales y demográficos operados que deriva en una «revolución incompleta», lo cierto es que a la hora de desarrollar su teoría se centra exclusivamente en la potencialidad transformativa de las políticas públicas, pero tomando fundamentalmente a las madres como responsables primarias de los cuidados y sin entrar en profundidad en el estudio de las posibilidades de las mismas de fomentar una corresponsabilidad de los varones respecto de las tareas domésticas. Así, por ejemplo, el autor no hace tanto hincapié en el hecho de que los hombres dediquen menos horas que las mujeres a las tareas domésticas y de cuidados, sino en cómo la participación masculina en las labores del hogar se ha ido incrementando significativamente con el paso de los años, a pesar de no haber igualdad aún en el número de horas que dedican las mujeres a dichas tareas (Esping-Andersen, 2009: 36).

En este sentido, el discurso de Esping-Andersen se asemeja en cierta medida a la ya reseñada alarma demográfica que levantaron los creadores de opinión de los siglos XVII y XVIII y que desemboca en un cambio del paradigma de la relación materno-filial, pues alerta sobre lo preocupante del descenso de la tasa de fertilidad en los países desarrollados, apunta las causas y propone soluciones para combatirla, pero el objetivo de su estudio y del modelo de políticas que propone parece ser en todo momento el bienestar de los niños y niñas entendidos como capital humano para el Estado, más que un cambio de modelo que traiga la emancipación de la mujer.

2.2.4. *Las tipologías feministas de los Estados del bienestar. Los Regímenes de los Cuidados*

Desde la teoría feminista se ha reaccionado ante las insuficiencias de los estudios generalistas de los Estados del bienestar para captar el desigual impacto de las políticas públicas en mujeres y varones, proponiendo tipologías alternativas que clasifiquen los distintos modelos atendiendo a variables sensibles al género. Así, partiendo de la idea de que cualquier clasificación de los Estados del bienestar debe tener en cuenta la relación existente entre trabajo asalariado, provisión pública y trabajo doméstico, Jane Lewis (1992) propone una tipología que utiliza como indicadores de ordenación la consideración de las mujeres en el sistema tributario y en la seguridad social (como ciudadanas de pleno derecho o beneficiarias gracias a su relación con un varón o a la situación de necesidad); la existencia de servicios sociales destinados a satisfacer las necesidades de cuidado de los dependientes; y el grado en que se potencia o se contiene la incorporación de la mujer al trabajo. Tomando como referencia estas variables, Lewis elabora una tipología que mide el grado en que las políticas públicas de un determinado sistema de protección social sostienen la diferenciación sexual y contribuyen a reproducir el esquema de hogar conformado por el varón-gana-pan y esposa-dependiente, o bien promueven la autonomía de las mujeres e identifica hasta seis modelos distintos en función del grado de responsabilidad que en las distintas funciones asuma cada uno de ellos:

— Modelo fuerte de varón-gana-pan (*Strong male breadwinner*): que Lewis identifica con Reino Unido e Irlanda, y donde existe una división sexual del trabajo rígida favorecida por las políticas públicas que penalizan el trabajo asalariado de las

mujeres casadas. Identifica también una férrea división entre la esfera pública y privada y una moral conservadora partidaria de la familia tradicional. De este modo, la consideración de que el varón-gana-pan debe proveer económicamente a toda su familia lleva a que las políticas públicas sean poco generosas y a que el trabajo asalariado de la mujer, aunque se permita, sea considerado como un complemento al salario del marido y no como una forma autónoma de vida, lo que hace que el empleo femenino se concentre fundamentalmente en los trabajos con peores condiciones y a tiempo parcial sin que el Estado promueva activamente políticas públicas para revertir esta situación. Lewis (1992) también explica cómo por la vía impositiva se favorece este modelo de familia tradicional que refuerza los roles de género:

«Those married women determined to enter the labour market faced exceptionally harsh treatment under the tax system, with high marginal rates and a very low tax free allowance, and the lowest levels of child care provision in Europe [...] Until 1984 married women received lower rates of benefit, shorter length of payment of benefit, and were not eligible for unemployment assistance» (p. 162).

— Modelo modificado de varón-gana-pan (*Modified male breadwinner model*): tomando como caso prototípico Francia, Lewis describe este modelo en el que la incorporación de la mujer al trabajo asalariado a tiempo completo ha estado más generalizada históricamente y se le han reconocido mayores derechos, derivados de su condición de trabajadora. Por otro lado, en Francia, la maternidad se ha considerado como una función social y las políticas pronatalistas puestas en práctica han significado el reconocimiento de mayores derechos a las mujeres con hijos, así como servicios públicos de asistencia a la infancia que han facilitado la incorporación y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo formal. No obstante, se sigue manteniendo la premisa de que la mujer es la responsable de los cuidados que solo quedan aliviados parcialmente por la intervención pública.

— Modelo débil de varón-gana-pan (*Weak male breadwinner model*): el ejemplo paradigmático utilizado por Lewis en este caso es Suecia, donde se promueve un modelo de hogar con dos «ganapanes». En efecto, a partir de la década de los 60 del siglo pasado, el gobierno socialdemócrata sueco puso en marcha planes para incorporar a las mujeres al mercado de trabajo formal (el más relevante, la introducción en 1971 de la tributación individual) que ha conllevado una inclusión casi total de la mujer en el modelo de ciudadanía. En este modelo, los derechos se encuentran individualizados y se

prevén importantes prestaciones asociadas al cuidado como los permisos parentales o la escolarización infantil pública.

En definitiva, para Lewis (1992: 169) lo importante en su tipología es cuándo, cómo y hasta qué punto las políticas públicas de un determinado sistema de provisión social promueven o se alejan del modelo de división sexual del trabajo.

Tabla 2. Tipología de los Estados del bienestar de Jane Lewis

	Modelo fuerte	Modelo modificado	Modelo débil
Participación de la mujer en el mercado laboral	Baja. A tiempo parcial	Alta. También a tiempo completo	Similar a la del varón
Servicios públicos de ayuda a la familia	Pocos. Servicios públicos centrados en el trabajo completo	Amplios. Modelo salario familiar	Amplios
Grado de dependencia de la mujer	Alto	Medio	Alto
Ejemplos modales	Gran Bretaña, Irlanda	Francia	Suecia

Fuente: Lewis, 1992.

Posteriormente, la autora (1997) reflexiona de manera crítica sobre su clasificación previa de los modelos de Estado del bienestar en función de si las políticas sociales puestas en marcha por los Estados (política fiscal, ayudas a la dependencia, etc.) sostenían y fomentaban más o menos el modelo de división sexual del trabajo. Parte, en esta ocasión, de la premisa de que el nuevo modelo de relaciones laborales y sociales que tienden a fomentar las políticas públicas de los distintos países de manera generalizada es el de «*two-adults-workers-model*», es decir, aquel en el que ambos miembros de la pareja trabajan en el mercado formal. Sin embargo, y a pesar de que las políticas públicas estén pensadas en términos neutrales —o precisamente por eso— las consecuencias de la aplicación de este nuevo modelo son distintas para hombres y mujeres, puesto que la incorporación de estas al mercado de trabajo se hace en términos distintos y desventajosos con respecto a los hombres y porque esta modificación en la incorporación a la esfera pública de las mujeres no se corresponde con un repensar el modelo de relaciones de cuidado que se da en la esfera privada. Con base en esto, en otro artículo posterior, Lewis (2001) actualiza su teoría, al apreciar un debilitamiento más acusado de la figura del varón ganapán como único sostenedor de la economía familiar y la generalización del modelo de familia en la que ambos cónyuges participan

del trabajo asalariado y desarrolla hasta seis tipos de Estado del bienestar, teniendo en cuenta la manera diferente en la que están insertas las mujeres en el mercado laboral y cómo repercute la responsabilidad de los cuidados sobre ello. Así, mientras que los extremos de la clasificación se mantienen prácticamente iguales, en la parte central de la misma —dentro del modelo que la autora identifica como «*one-and-a-half-earner*» o «un ganapán y medio» y que reconoce como el más generalizado— es en la que encuentra las variaciones sustanciales en función de cómo se encuentra repartido el trabajo informal: así, en el segundo tipo el varón sería trabajador formal a tiempo completo totalmente irresponsabilizado de las tareas domésticas y la mujer sería trabajadora a tiempo parcial a la vez que responsable de las labores reproductivas en el hogar, contando con la ayuda ocasional de algún familiar; en el tercer caso, el varón igualmente estaría dedicado en exclusiva al empleo asalariado y las tareas de cuidados, al desempeñar la mujer un trabajo a tiempo parcial de naturaleza más absorbente, vendrían apoyadas además de por la ayuda de algún familiar, por un ente ajeno a la familia, bien el Estado o bien el mercado; el cuarto modelo vendría configurado como un sistema en el que ambos adultos trabajan a tiempo parcial a la vez que se corresponsabilizan también a tiempo parcial y proporcionalmente de las tareas de cuidado; la quinta tipología estaría encarnada por aquel modelo de familia en el que ambos adultos trabajan a tiempo completo con dedicación absoluta y por tanto, las labores reproductivas vienen cubiertas principalmente por terceros, ya sea un familiar, el Estado o el mercado. Finalmente, la autora incluye como sexto modelo el de las familias monoparentales con una única fuente de ingresos, en el que los cuidados vienen apoyados tanto por la provisión pública como por familiares.

Por su parte, Diane Sainsbury (1999) reprocha a Lewis que en su clasificación no se presta suficiente atención a los cuidados y que toda la tipología se articula en torno al trabajo asalariado y propone clasificar los regímenes del bienestar con perspectiva de género en función del acceso que tienen las mujeres a los derechos sociales y a la ciudadanía dependiendo de una determinada ideología familiar dominante. Así, clasifica los distintos Estados del bienestar teniendo en cuenta los siguientes aspectos: la división sexual del trabajo, el modo de acceso a la titularidad de los derechos sociales, la base que se utiliza para determinar el régimen fiscal y las políticas de empleo y de provisión pública de cuidados. Tomando como objeto de estudio Estados Unidos, Gran Bretaña, Holanda y Suecia, Sainsbury alumbró dos categorías: el modelo del varón gana-pan

(bastante similar al descrito por Lewis) en el que se promueve el matrimonio y la familia tradicional a través de la legislación y las políticas públicas, el hombre es el proveedor económico fundamental de la familia y a quien corresponde la titularidad de las prestaciones públicas y la mujer es la encargada de las labores domésticas y de cuidados, accediendo a las transferencias públicas por la vía de la condición de beneficiaria derivada de su relación con el marido. En este modelo, la familia es la unidad de cotización fiscal, las políticas de empleo se centran en fortalecer el empleo masculino y los cuidados quedan por lo general relegados a la esfera doméstica, sin que haya una responsabilidad social de los mismos. En contraste, define el modelo individual (*dual earner*), que se caracteriza por la consideración de todos los individuos como personas trabajadoras y responsables de los cuidados, independientemente del sexo, y ambos son también titulares y beneficiarios directos de las prestaciones públicas. Además, el Estado presenta un fuerte compromiso para con los cuidados.

Tabla 3. Gender Policy Regimnes de Diane Sainsbury

	Male breadwinner model	Dual earner model
Ideología dominante	Tradicional. División sexual del trabajo: hombre proveedor y mujer cuidadora	Ambos miembros como cuidadores y trabajadores
Titularidad de derechos	Varón	Igualitaria
Base del régimen fiscal	La familia	Individual
Política pública de empleo	Centrada en promover el empleo masculino	Dirigida a ambos sexos
Política pública de cuidados	Provisión privada. Cuidados no remunerados	Fuerte implicación del Estado

Fuente: Sainsbury (1999).

Estas tipologías lo que han puesto de manifiesto es que, a la hora de tener en cuenta otras variables sensibles al género —fundamentalmente aquellas relacionadas con las responsabilidades domésticas y la independencia femenina—, la clasificación generalista de los Estados del bienestar varía. Así, estudios posteriores han reivindicado la capitalidad de los cuidados y las tareas reproductivas en general para la vida de las personas, otorgándoles toda la centralidad en sus clasificaciones de los Estados del bienestar. En este sentido, se ha acuñado la expresión «Regímenes de Cuidados» o «*Care Regimes*» para hacer referencia a las diferentes formas de organizar socialmente

los trabajos de cuidados, «[...] a cómo se concibe la organización de las políticas sociales destinadas al cuidado a la infancia y al cuidado de las personas mayores; [...] a qué tipo de medidas, valores y criterios subyacen a la distribución del trabajo remunerado y no remunerado y a qué presunciones de simetría o asimetría de género responden» (Castro García, 2015: 71). Es decir, a partir de la clasificación de los sistemas de provisión social en función del régimen de cuidados en que se basan, desde la teoría política feminista se da la vuelta a la clásica teoría de los Estados del bienestar, basada en la clasificación propuesta por Esping-Andersen y que organizaba los distintos modelos en función de la relación entre el mercado y la provisión pública, marginando el papel del trabajo doméstico no remunerado y este pasa a tener un papel central. Como señala Martínez Herrero (2007) «[d]esde este enfoque se intentan desarrollar unas tipologías alternativas que permitan incorporar el género dentro de una estructura de este análisis comparativo, con el objetivo de comprender y llegar a transformar las relaciones existentes entre el Estado de bienestar y las mujeres» (p. 108). En este sentido, partiendo de una crítica a la insuficiente atención prestada por Lewis a los cuidados frente al protagonismo que adquiere la dimensión del empleo remunerado en su tipología, Jane Jenson (1997: 183) lleva a cabo una clasificación de los distintos regímenes de cuidados de los Estados del bienestar, centrándose en el reparto del trabajo reproductivo y dejando de lado el trabajo remunerado y sus relaciones con el sistema de provisión social. Según Jenson, aunque en la mayoría de los Estados el modelo de un único ganapán masculino cada vez se encuentra más debilitado, el modelo de la cuidadora femenina sigue siendo hegemónico y esto puede ser pasado por alto en una clasificación de los sistemas de provisión social que no coloque el análisis de los cuidados en el centro. Así, la autora analiza quién cuida, es decir, si los cuidados están colectivizados o si se llevan a cabo en el seno del hogar y, en este caso, si es solo la madre la que se encarga de los mismos o si se trata de una labor compartida por ambos progenitores. También tiene en cuenta de qué manera se sufragan los cuidados —la familia, el Estado o el empleador— y quién suministra el cuidado de los hijos fuera de la familia, el Estado directamente o el mercado. Jenson considera que responder a estas cuestiones es crucial tanto para el análisis comparativo de los distintos sistemas de provisión social como para el diseño de políticas públicas alternativas.

Más recientemente, un estudio elaborado por las economistas Lina Gálvez, Paula Rodríguez y Mónica Domínguez (2011) ha considerado que la variable que más

acertadamente puede utilizarse para clasificar los Estados del bienestar en perspectiva de género es el uso del tiempo, es decir, la manera en que se reparte entre los distintos agentes el tiempo dedicado al trabajo de cuidados no remunerado. Para elaborar el estudio comparativo de los distintos sistemas nacionales de provisión social, las autoras utilizan una herramienta denominada HETUS (*Harmonised European Time Use Surveys*), que incluye encuestas sobre usos del tiempo realizadas en quince países entre los años 1998 y 2004 a una población de un rango de edad entre los 20 y los 74 años. La primera conclusión a la que llegan en el estudio las autoras es que, teniendo en cuenta el cómputo total de trabajo —que incluye tanto el asalariado como el doméstico— en todos los países analizados, salvo en Suecia, las mujeres trabajan más horas a lo largo del día que los hombres: en España, por ejemplo, las mujeres trabajan en total una hora y tres minutos más al día que los varones, lo que significa una diferencia anual de 383,25 horas (Gálvez Muñoz *et al.*, 2011: 132). Esto se debe a que, como ya se ha señalado, a pesar de que las mujeres se han incorporado de manera generalizada al trabajo asalariado, el reparto de las labores domésticas y de cuidados continua siendo desigual entre varones y mujeres en el seno del hogar y achacan esto a que las políticas públicas se han centrado mayoritariamente en fomentar el acceso al empleo más que en incentivar a los varones a asumir las responsabilidades de cuidados en aras de una distribución más igualitaria del trabajo reproductivo. Para ilustrar que esta desigual distribución del trabajo doméstico no es proporcional al tiempo que los individuos dedican al trabajo asalariado, las autoras hacen referencia a que mientras las mujeres que participan en el mercado laboral formal emplean de media 50 minutos menos al día en las labores domésticas que las que no desempeñan un trabajo asalariado, en el caso de los varones, aquellos que realizan un trabajo formal remunerado emplean solo 21 minutos menos por día a las tareas domésticas que aquellos que no trabajan fuera del hogar (Gálvez Muñoz *et al.*, 2011: 136). Partiendo de estas y otras consideraciones, en el estudio citado se elabora una tipología de los Estados del bienestar que aplica como variables para la clasificación de los distintos tipos el uso del tiempo empleado en distintas actividades —trabajo asalariado, estudios, trabajo no pagado, viajes, cuidados personales, sueño y ocio— y agrupa a los Estados en función de las similitudes observadas. El resultado es el agrupamiento de los países en distintos modelos que difieren de las clasificaciones efectuadas anteriormente: en el grupo de los Estados del bienestar escandinavos encontraríamos aquellos países en los que menor diferencia de

uso del tiempo existe entre varones y mujeres y en él encontraríamos a Finlandia, Noruega y Suecia, mientras que en los países mediterráneos —representados por España, Italia y Estonia— es donde encuentran la mayor diferencia en el tiempo empleado a las distintas actividades entre mujeres y hombres.

2.3. La paradoja del Estado del bienestar: contribuye a mejorar la situación de la mujer a la vez que reproduce las desigualdades de género

Ann Shola Orloff comienza un estudio comparativo sobre los Estados del bienestar en perspectiva de género del año 2009 planteando una interrogación que, a nuestro juicio, es la clave del análisis de los sistemas de protección social en relación con las mujeres: «Can feminists count on welfare estate —or at least some aspects of these complex systems— as resources in the struggle for gender equality?» (p. 317).

En el apartado anterior hemos hecho un recorrido por las teorías feministas que demuestran, a través de diversos indicadores, cómo los sistemas de provisión social están diseñados conforme a un esquema basado en un modelo de ciudadanía excluyente de las mujeres, y cómo —aun superando el tradicional modelo de discriminación formal de la mujer— las políticas públicas que se asientan sobre este modelo excluyente siguen reproduciendo las desigualdades materiales de género. Para estas autoras, el Estado del bienestar es funcional al sistema patriarcal, por tanto sostiene y alimenta el esquema de división sexual del trabajo y la proliferación de los sistemas de protección social, así como la consecuente colectivización de ciertos riesgos no supone sino una transición de un patriarcado privado a un patriarcado público (Orloff, 1996: 54). Para las autoras que, con Pateman, señalan la estructura patriarcal del Estado del bienestar, los mecanismos que este pone en práctica para reproducir la jeraquía de género preexistente serían los siguientes: (1) La promoción de la división sexual del trabajo: los cuidados se siguen asignando —tanto simbólicamente como en la práctica— a las mujeres mientras que se promueven los sectores del mercado de trabajo más masculinizados. Como ya se ha analizado anteriormente y como bien resume Carol Pateman (2000), «[I]os servicios y beneficios provistos por el estado de bienestar están lejos de ser integrales y, en ausencia de la provisión estatal, gran parte del trabajo comprometido, por ejemplo en el cuidado de los ancianos [...] es realizado por mujeres en sus propias casas»(Pateman, 2000); (2) El sistema del salario familiar anteriormente analizado, que alimenta la

dependencia femenina del varón; (3) El fomento desde la esfera de la moralidad del matrimonio tradicional.

En este sentido, se ha dicho que las mujeres ni han participado activamente en la elaboración de las políticas públicas del Estado del bienestar ni han sido directamente destinatarias de tales políticas, sino meros instrumentos u objetos. Incluso aquellas autoras que reconocen los beneficios que las políticas públicas del Estado del bienestar pueden reportar a la emancipación femenina, señalan la accidentalidad de tales resultados. Como señala Mercedes Ruiz (2013), «Del Re afirma que no existe nada de espontáneo ni de benévolo en el desarrollo del Estado de bienestar: la necesidad imperativa de controlar y de transformar las relaciones entre las clases y los sexos ha impuesto unas leyes que han podido y pueden ser incluso ventajosas (aunque haría falta probarlo) para las clases subalternas o para las mujeres pero se trata únicamente de una convergencia de intereses excepcional y provisional» (p. 5). De esta manera, se han puesto en práctica políticas que, aunque redundan colateralmente en la emancipación femenina, obedecen a otros objetivos primarios como la preocupación pública por la evolución demográfica o el riesgo de pobreza (Castro García, 2015: 108).

También se ha apuntado desde el feminismo que este reforzamiento del sistema tradicional de división sexual del trabajo no es casual. El Estado del bienestar es posible precisamente porque las mujeres asumen el cuidado de manera gratuita. El Estado del bienestar mantiene una confianza en que las responsabilidades de cuidados van a seguir siendo asumidas por las mujeres de manera gratuita en el seno de los hogares. Como señala Pateman (1987), el propio ideólogo de los sistemas modernos de seguridad social, William Beveridge, aseguraba que la unidad social ideal para la que están diseñados los Estados del bienestar es el hogar constituido por un hombre, una esposa e hijos, mantenidos económicamente únicamente mediante los ingresos del primero y que las mujeres debían permanecer ocupadas en el trabajo doméstico no pagado, sin el cual los varones no podrían dedicarse al trabajo asalariado y el propio Estado no podría sostenerse. La desigual distribución de poder que coloca a las mujeres en una situación de subordinación con respecto a los hombres, por tanto, es una condición estructural del propio Estado del bienestar que las políticas de redistribución de recursos características del mismo no van a lograr a revertir por sí solas, un pacto inscrito en las propias

Constituciones sociales que juridifican este nuevo modelo de Estado (Esquembre Cerdá, 2010: 78).

En definitiva, para estas autoras, el Estado del bienestar no modifica los mecanismos que generan y reproducen la jerarquía de género por lo que, más allá de que determinadas políticas públicas puedan servir coyunturalmente para mejorar la situación de las mujeres, en general lo que hacen es contribuir a perpetuar el sistema patriarcal y las propias desigualdades sobre las que él mismo se asienta.

Contrariamente a estas ideas, otras autoras han criticado esta visión, señalando que «el modo de análisis de la relación del Estado del bienestar como un todo con las mujeres no es el más adecuado, sino que habría que pararse a analizar las distintas caras o programas [...] para ver qué servicios en particular son funcionales al patriarcado» (O'Connor, 1996: 7) y cuáles, por el contrario, pueden servir para brindar autonomía e independencia a las mujeres, en especial por facilitar su acceso al trabajo formal asalariado pero también por aliviar parcialmente las responsabilidades de cuidado de las que estas continúan siendo responsables primarias. En la misma línea, Pateman (1987), después de señalar los distintos motivos por los que considera los sistemas modernos de provisión social funcionales a la subordinación femenina, asevera «[...] this is only a part of the picture; the development of the welfare state has also brought challenges to patriarchal power and helped provide a basis for women's autonomous citizenship. Women have seen the welfare state as one of their major means of support».

Precisamente, una de las principales hipótesis que se manejan en este trabajo es que el desmantelamiento de las políticas del Estado del bienestar afecta especialmente a las mujeres por diversos motivos, como que la mayoría de personas empleadas en el sector público son mujeres (Pateman, 1987); que la mayoría de las mujeres son receptoras de muchos de los beneficios del Estado del bienestar en tanto tienden a ser más pobres que los hombres⁹⁷ (Pateman, 2000); o que la colectivización de las tareas de cuidados a través de los servicios públicos —como la enseñanza obligatoria o las ayudas a la dependencia— redundan en un aumento de la independencia de las mujeres, que siguen asumiendo de manera principal el trabajo reproductivo, que van a contar con más tiempo para dedicar a otras actividades mejor valoradas socialmente.

⁹⁷ Para hacer referencia a este fenómeno se ha acuñado el término «feminización de la pobreza».

En este sentido, Helga Hernes (1987) acuñó el término «*woman friendly policies*» para referirse a aquellos programas del Estado del bienestar que realmente contribuían a la autonomía femenina, redirigiendo el debate no tanto hacia si en global los Estados del bienestar eran funcionales al patriarcado o al empoderamiento de la mujer como hasta qué punto determinadas políticas del Estado del bienestar tenían un verdadero potencial emancipatorio para las mujeres y cuáles y hasta qué punto reproducían la dominación masculina. En la misma línea, Molyneux (1985) distingue entre dos maneras de articular las políticas públicas por parte del Estado del bienestar, en función de cómo se oriente el interés de género: aquellas que mejoran la situación material de las mujeres (o de los varones) pero que no contribuyen en sí mismas a alterar las relaciones de género desiguales; y aquellas que confrontan directamente aspectos de la subordinación de las mujeres.

Nos encontraríamos, por tanto, ante una paradoja: el Estado del bienestar es funcional a la mejora en la calidad de vida de las mujeres pero, al mismo tiempo, reproduce las desigualdades de género y contribuye a que las mujeres sigan desempeñando un papel subordinado a los varones en la sociedad, siendo, por tanto, también funcional al patriarcado. En este sentido, podríamos decir que, en tanto mejoran la calidad de vida de la población en general, las políticas del Estado del bienestar son positivas para la calidad de vida de las mujeres, que tradicionalmente ocupan posiciones más precarias y vulnerables en la sociedad; pero que, no obstante, el paradigma redistributivo sobre el que se asientan estas políticas no es suficiente por sí solo para dar cuenta de las exigencias de igualdad por cuanto no aborda las causas estructurales de la subordinación de la mujer. En efecto, si hasta no hace mucho la principal función de los sistemas de provisión social había sido el apoyo estatal al fomento del empleo, los cambios sociales y demográficos que se han operado en las últimas décadas desvelan que las exigencias para con el Estado del bienestar han cambiado o se han ampliado (Bolzendahl, 2010: 128).

Esto —que las políticas redistributivas del Estado del bienestar son insuficientes para alcanzar la igualdad efectiva— queda demostrado si analizamos la situación de los países nórdicos, donde los sistemas de provisión social están altamente desarrollados, el nivel de vida global de la población es más alto que la media del resto de países occidentales, los servicios públicos se encuentran prácticamente universalizados y el

modelo tradicional del varón ganapán ha sido sustituido por una unidad familiar en la que los dos miembros están insertos en el trabajo asalariado, pero, sin embargo, las mujeres continúan ocupando una posición subordinada con respecto a los hombres en distintos ámbitos de la vida pública, a pesar de que en términos generales su calidad de vida se ha visto aumentada. En este sentido, Helga Hernes (2003) se ha mostrado especialmente crítica para con las políticas públicas de los Estados nórdicos del bienestar, asegurando que aunque «han acortado la distancia entre hombres y mujeres en una proporción mayor que en la mayoría del resto del mundo y han otorgado a la mujer, independientemente de su posición social y su vínculo con el mercado de trabajo, un estándar de vida por encima del nivel de pobreza» (p. 28), presentan serias limitaciones para garantizar la igualdad efectiva, lo cual queda patente en los resultados arrojados por análisis más profundos que revelan «pautas de infrarrepresentación, discriminación y subordinación muy similares a las de otros países» (p. 40). Así, una mirada más atenta a la situación de los países escandinavos nos lleva más allá de la recurrente referencia a este grupo de países como modelo de Estado ideal al que desde el feminismo se aspira, para mostrarnos sociedades en las que el mercado laboral se encuentra fuertemente segregado por sexos (Esping-Andersen, 2000: 31); en las que la pobreza, aunque marginal, sigue encontrándose altamente feminizada; y en las que las mujeres se encuentran infrarrepresentadas en el proceso de toma de decisiones, habiéndose convertido en usuarias y destinatarias de las políticas públicas pero sin haber llegado a alcanzar un estatus de ciudadanía plena:

Tanto la política de igualdad de género como las políticas feministas fueron provocadas dentro de los confines de un sistema de tutela, patriarcal, dominado por los hombres. La propensión al paternalismo de los Estados benefactores nórdicos, convertido en apetecible por su fuerte promesa de igualdad, es especialmente obvia en relación con las mujeres. Las «políticas femeninas» fueron, primero, concebidas por los hombres para las mujeres. No existió una evolución «a lo Marshall» de los derechos civiles a los políticos y sociales. La condición legal de la mujer no era igualitaria. El sufragio universal no había llevado el poder político a la mujer. La mayoría de las políticas que hasta ahora concernían a la vida de las mujeres, no fueron el producto de la participación política de las mujeres. Las mujeres eran las hijas, esposas y viudas de los trabajadores y las políticas sociales ayudaban a los hombres en sus papeles de proveedores. Las mujeres eran los objetos de la política mucho antes de que por fin se convirtieran en sujetos del proceso político (Hernes, 2003: 37).

En este sentido, Hernes (2003) con Orloff (1996) aseguran que el propio epíteto de «bienestar» referido al Estado puede resultar engañoso, puesto que no todas las intervenciones del Estado sobre la sociedad a través de las políticas públicas tienden a alcanzar un mayor bienestar entre sus ciudadanos. Las políticas redistributivas pueden

mejorar la calidad de vida de la ciudadanía en ciertos aspectos, pero no siempre contribuyen a otorgar a las personas destinatarias de las mismas «el poder y la capacidad para influir en la propia situación» (Hernes, 2003: 40).

Sin embargo, desde amplios sectores del feminismo se está de acuerdo en que la insuficiencia del paradigma redistributivo que subyace a los Estados del bienestar para dar cuenta de una efectiva desactivación de los mecanismos estructurales que provocan la subordinación de las mujeres no tiene por qué implicar necesariamente un rechazo a la propia potencialidad de las políticas públicas de contenido social como herramienta para alcanzar la igualdad efectiva⁹⁸. En lugar de dicho rechazo, lo que se reclama es la responsabilidad efectiva del Estado para con la igualdad de género y un cambio estructural en el diseño de las políticas públicas que asuma como base teórica la crítica feminista a los Estados del bienestar. Una responsabilidad que subyace a la propia naturaleza del Estado social como garante de la participación paritaria de la ciudadanía en todos los ámbitos de la sociedad y como responsable de remover los obstáculos que amenazan la autonomía de los individuos en todos los sentidos. Así, una vez identificado que existe una jerarquía entre los sexos cuyo resultado cristaliza en la subordinación de las mujeres a los hombres, que estas diferencias tienen un carácter estructural y presentan un problema de justicia, y que los propios poderes públicos han asumido y potenciado este modelo desigual de relaciones sociales (Martín Bardera, 2016: 290), resulta inexcusable reclamar la responsabilidad primaria del ente público para con la implementación de las medidas necesarias para eliminar esa desigualdad de poder todavía existente entre mujeres y hombres bajo la misma lógica que en su origen llevó a los Estados del bienestar a intervenir para atajar las desigualdades económicas derivadas del sistema capitalista.

En este sentido, para Ann Shola Orloff (1996), si bien el Estado del bienestar ha sido conceptualizado tradicionalmente como un compromiso público para modificar la actuación de las fuerzas sociales y económicas con el objetivo de garantizar la igualdad a la ciudadanía, esta aproximación constituiría tan solo una visión parcial del Estado, cuyo verdadero cometido es la intervención en la sociedad civil para alterar las fuerzas sociales existentes, erradicando *todas* las situaciones de sujeción, incluida la

⁹⁸ La propia Helga Hernes (2003), a la vez que se muestra tan crítica para con la contribución a la igualdad efectiva de las políticas públicas de los sistemas nórdicos de provisión social reconoce que los Estados del bienestar «potencian a la mujer en grado mayor que otros sistemas políticos».

dominación masculina (p. 52). En la misma línea, Iris Marion Young (2000) hace referencia a la necesidad de reclamar un modelo de justicia social que comprenda, pero vaya más allá, de la justicia redistributiva. También Rodríguez Ruiz (2010) hace alusión a esta idea cuando habla de que «[...] el Estado está obligado a impedir relaciones de poder que puedan menoscabar la capacidad de autodeterminación de alguno/a de sus integrantes» (p. 102). Para Martín Bardera (2014), «[m]ás allá del reparto equitativo de recursos, una teoría de la justicia que incorpore la perspectiva de género debería (1) tener en cuenta las relaciones de opresión y dominio; (2) hacer balance de las implicaciones de no reconocer históricamente la desigualdad sistémica entre los sexos; y (3) asumir la invisibilización de las mujeres y de sus acciones como la principal consecuencia» (p. 83).

Por otra parte, el fundamento constitucional de la responsabilidad estatal para con *todas* las relaciones de sujeción y no solo aquellas que tengan su origen en la diferencia de clase o de recursos económicos, lo encontramos, en el caso de España, en el artículo 9.2 de la Norma Suprema que exige a los poderes públicos la obligación constitucional de «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social», es decir, la obligación de orientar las políticas públicas hacia la igualdad sustantiva, una igualdad sustantiva que es entendida como «la paridad de participación ciudadana de todas las personas, con independencia de los grupos sociales en que se integren, en las distintas dimensiones de la esfera pública» (Rodríguez Ruiz, 2016: 66) y que inexcusablemente comprende la obligación constitucional del Estado de poner en práctica «medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes» (STC 229/1992, FJ 2º) a las que se hayan visto sometidas las personas por su pertenencia a colectivos históricamente desfavorecidos, como es el caso de las mujeres, con el objetivo de lograr una «sustancial y efectiva equiparación social de los colectivos afectados» (Rodríguez Ruiz, 2016: 67).

Primera conclusión parcial: Sobre la necesidad de reescribir el contrato social

Hemos visto cómo el modelo de ciudadanía, de reconocimiento de derechos sobre el que se construye el Estado liberal y sobre el que más tarde se organiza todo el sistema de reconocimiento de derechos sociales propio del Estado del bienestar, es un modelo excluyente de las mujeres, las cuales solo pasaron a formar parte de la sociedad civil de manera pasiva, a través de su relación con los varones mediante el contrato de matrimonio. Esta ha sido la causa de que las mujeres no hayan podido acceder en igualdad de condiciones con los varones a los derechos reconocidos por el Estado, la causa, en última instancia, de su subordinación a los varones y de su reclusión en el ámbito doméstico. También se ha visto como la exclusión de las mujeres de la esfera pública no obedece a un olvido ni a un error histórico, sino que es *precisamente* la premisa que posibilita la constitución del sistema político económico característico del Estado moderno. Los varones pueden dedicarse en cuerpo y alma a la actividad pública —la política y el trabajo formal remunerado— solo si el trabajo reproductivo se encuentra garantizado por la asunción que, de manera gratuita, por amor, llevan a cabo las mujeres del mismo. El proyecto político de la modernidad se sustenta, por tanto, en la existencia de dos modelos complementarios de ciudadanía: una ciudadanía activa, que va a definir al individuo universal como alguien independiente, autónomo, activo; y una ciudadanía pasiva, que no cuenta y no se tiene en cuenta porque se presupone la única existencia de la ciudadanía masculina considerada neutral, la ciudadanía por antonomasia. La ciudadanía pasiva de las mujeres quedará formulada en términos de dependencia femenina y considerada subordinada e incompleta.

En este sentido, no son pocas las autoras que han señalado que es imposible partir de este modelo que nace excluyente para asegurar el reconocimiento de derechos a las mujeres como vía para construir una sociedad verdaderamente igualitaria, paritaria (Pateman, 1995; Pitch, 2003; Bodelón, 2010; Esquembre Cerdá, 2010; Federici, 2013; Noguera Fernández, 2016), que no es factible erradicar de manera efectiva la desigualdad a partir de la mera inclusión de las mujeres en un modelo de derechos regido por unos parámetros insuficientes, en un modelo de ciudadanía pensado por y para hombres. En efecto, el mito fundacional del Estado moderno se construye en torno

a un contrato suscrito entre individuos autónomos e independientes que viene posibilitado por la dependencia de las mujeres, sujetas a los varones a través del contrato sexual oculto. Esta génesis deficitaria va a impedir de todo punto que las mujeres puedan participar en la sociedad civil como seres autónomos y dependientes, en condiciones de igualdad con los hombres mientras se les siga asignando indefectiblemente la gestión de su propia dependencia y la de otros, lo que se revela como el origen de su sujeción.

Para ver reconocida una ciudadanía que se define en términos masculinos la mujer ha tenido que intentar adaptarse al modelo de varón independiente, al parámetro universal de titularidad de derechos que, aunque trata de presentarse como neutro, sigue siendo masculino. Se trata de una horma en la que la mujer no encaja, *no puede encajar* mientras la construcción cultural del género les siga asignando un rol de cuidadoras al servicio del hombre. En este sentido, las luchas feministas por la igualdad en el reconocimiento progresivo de derechos llevada a cabo desde la lógica de la integración de la mujer en un estatus adjudicado tradicionalmente solo a los hombres, si bien ha posibilitado la inclusión de las mujeres en espacios que hasta ahora habían estado reservados a los hombres, no ha logrado desvirtuar el reparto de roles de género construido sobre la división de espacios (Noguera Fernández, 2016: 33). Rodríguez Ruiz (2010) se muestra tajante el respecto al afirmar que «como instrumento para erradicar la discriminación contra las mujeres, el discurso de los derechos es hoy por hoy un discurso agotado» (p. 88). En el mismo sentido, la constitucionalista Esquembre Cerdá (2010) señala que la exclusión de las mujeres del poder constituyente originario derivada del no reconocimiento a estas del mismo poder y cualidades de los varones, no puede suplirse con la ampliación de la titularidad subjetiva de los derechos, con un simple cambio legal operado desde el poder constituido para conceptualizarlas como sujetos iguales a los hombres.

La realidad lo ha demostrado: a pesar del compromiso declarado por la mayoría de los países de nuestro entorno con la igualdad de género, a pesar del rechazo generalizado de las expresiones más extremas de desigualdad, a pesar del reconocimiento legal de la igualdad formal entre mujeres y hombres, las mujeres continúan estando subordinadas a los hombres en todos los espacios, oprimidas a través de diversas formas que se van reinventando para adaptarse a los nuevos tiempos. En

este sentido, desde el feminismo se ha señalado que ni los compromisos políticos y jurídicos con la igualdad de género ni las políticas públicas que se ponen en práctica para alcanzarla son efectivos en la erradicación de la desigualdad precisamente porque no atacan la raíz del problema, porque obvian todo el constructo estructural sobre el que se asienta la desigualdad. Por tanto, no será suficiente con la extensión de los derechos reconocidos a los varones, con la mera inclusión de las mujeres en el estatus de ciudadanía existente, la igualdad efectiva solo será posible cuando se ataque de raíz los roles de género que la sustentan:

Esta es la perspectiva más radical que podemos adoptar porque podemos pedir guarderías, salario equitativo, lavanderías gratuitas..., pero no lograremos nunca un cambio real a menos que atacemos directamente la raíz de nuestro rol femenino. Nuestra lucha por los servicios sociales, es decir, por mejores condiciones laborales, siempre se verá frustrada hasta que no se establezca en primer lugar que nuestro trabajo es trabajo (Federici, 2013: 41).

Esto evidencia los *limites estructurales* que presenta el modelo actual de ciudadanía frente a cualquier avance en materia de igualdad de género (Rodríguez Ruiz, 2010: 90), que obedece a que el discurso de los derechos ni aspira a ni es operativo para lograr la reformulación de las relaciones entre los sexos que se encuentra en la raíz de toda expresión posterior de desigualdad que pueda darse de la mujer con respecto al varón. Es por ello que se señala desde el feminismo la necesidad de reescribir el contrato social, de reformular la ciudadanía desde las raíces, de refundar la sociedad civil redefiniendo lo público y lo privado y las relaciones de género, de reescribir el contenido de la ciudadanía política y el derecho desde un nuevo modelo de ciudadanía que no esté basado en la desigualdad sexual.

Las autoras que se erigen como críticas de la teoría del contrato clásica señalan la imposibilidad de constituir una sociedad igualitaria sobre la base de un modelo explicativo de la creación de la sociedad civil y del poder político excluyente de las mujeres. Para Pateman, la exclusión de las mujeres del mito fundacional del Estado y su sujeción a los varones a través del contrato sexual oculto como hecho constitutivo y posibilitador del propio contrato social impide que el mismo pueda extenderse a nuevos contratantes a los que desde un inicio se les negó la capacidad suficiente para concurrir al acuerdo de voluntades. Esto es precisamente lo que explica que la situación originaria de subordinación haya persistido históricamente y no se haya corregido a pesar del progreso social y la generalización de la conciencia igualitaria. Para Pateman, la actual situación de inferioridad femenina es prueba y testimonio de la naturaleza estructural de

la relación de dominación masculina, de su carácter legitimador en la constitución del Estado social, un vicio que no puede corregirse. En este sentido, la autora considera que «es necesario relatar nuevamente desde otra perspectiva la historia de la génesis política, pues, solamente una vez la historia reprimida de la política se traiga a la superficie y determinadas cuestiones como el sesgo patriarcal de la ciudadanía, el matrimonio o el trabajo se tornen políticos, podrán plantearse verdaderas soluciones anti-patriarcales» a estos problemas (Pateman, 1995: 302). Así, para Pateman, la sociedad necesita un nuevo pacto igualitario que incluya a las mujeres, una refundación del orden social que sirva como base para la constitución y desarrollo de un nuevo orden político que, alejado del modelo *de* hombres y *para* hombres, incluya a las mujeres de manera igualitaria. En el mismo sentido, se pronuncia Ana de Miguel (2015b), para quien es necesario subvertir la separación entre lo público y lo privado como una vía para redefinir las identidades coactivas atribuidas a cada uno de los sexos y acabar con la noción dual de ciudadanía. Mientras no se actúe en esa línea, la simple incorporación de las mujeres a espacios tradicionalmente reservados a los hombres no será suficiente para proscribir la subordinación característica de la sociedad patriarcal (p. 233):

Si asumimos la definición habermasiana de la filosofía como la autoconciencia de la especie en un momento determinado de la historia, en estos momentos se estaría librando una batalla por redefinir esta autoconciencia, batalla en la que por primera vez en la historia las mujeres se presentarían como sujetos con capacidades y determinación para proponer y redactar un nuevo contrato social (De Miguel Álvarez, 2015b: 297).

En este sentido, desde la teoría política feminista, además de la crítica al modelo de ciudadanía vigente que lleva a repensar las categorías sobre las que se construye todo el pensamiento hegemónico bajo una falsa apariencia de universalidad, se han llevado a cabo también propuestas acerca del contenido que, desde una perspectiva plenamente inclusiva de las mujeres, debería integrar el nuevo pacto de refundación de la sociedad, incluyendo un nuevo modelo de ciudadanía, una nueva forma de relacionarse entre los sujetos y el Estado que sirva a la deconstrucción de los estereotipos de género. A pesar de la diversidad de las propuestas, por lo general todas coinciden en señalar, por un lado, la corresponsabilización de otros agentes sociales en las tareas de cuidado tradicionalmente asignadas a las mujeres como única vía para liberarlas de ese impuesto reproductivo y, por otro, la utilización de mecanismos tendentes a facilitar la

participación que tradicionalmente se ha negado a las mujeres en el ámbito público en aras de alcanzar una sociedad verdaderamente paritaria en todos los ámbitos.

En esta línea, un sector del feminismo en nuestro país ha llevado a cabo la reivindicación de un nuevo modelo de ciudadanía en el que los cuidados y las tareas domésticas, hasta ahora invisibilizadas y menospreciadas en términos valorativos de relevancia pública, adquieran centralidad en la arena política. Lo que se plantea es que frente a esa presunción en la que se ha basado la construcción del vigente modelo político y económico de que «alguien» en el ámbito familiar se va a encargar de solventar las necesidades derivadas de la dependencia humana, la sociedad en su conjunto se organice y corresponsabilice de los cuidados (Castro García, 2015: 21). De esta manera, se pretende dotar a la noción de ciudadanía de significantes antagónicos a aquellos que la han vertebrado hasta ahora, poniendo en liza la dependencia de los seres humanos como una situación aceptada y reconocida y como un valor positivo, en lugar de negarla y patologizarla, rechazando el modelo de hombre económico u «hombre campeón»⁹⁹ que hasta ahora se había tenido por universal y apostando por la concepción de las personas como seres relacionales.

La ciudadanía es una forma de reconocer a los sujetos en una sociedad patriarcal que ha puesto a los mercados en el epicentro. [...] Las necesidades de los mercados no son las necesidades de la vida y dar prioridad a las primeras supone abrir un conflicto social de lógicas irreconciliables: la acumulación frente al cuidado de la vida [...] La condición de ciudadanía se basa en una idea individualista e imposible de autonomía. El pleno ciudadano es autónomo, frente al resto que son dependientes: dependen quienes no trabajan en el mercado. Poner a los mercados en el centro significa que el trabajo de mercado es el único trabajo que recibe reconocimiento social, todo otro tipo de contribuciones se sumergen en ese limbo de lo invisible y de la dependencia, en esa caja negra de la inactividad [...] (Junco, Pérez Orozco y Del Río, 2006).

Por su parte, de la centralidad que se les da a los cuidados en esta nueva concepción de ciudadanía, heredera de la *ética del cuidado* (Gilligan, 2013), se deriva la denominación que sus proponentes hacen de la misma como *cuidanía*, un modelo de relaciones sociales que definen en los siguientes términos:

Cuidanía como una idea que englobe el derecho a cuidarnos y a que nos cuiden. El derecho a cuidar en condiciones dignas y, por supuesto, a no cuidar. El derecho al tiempo. Poner la vida en el

⁹⁹ Esta expresión hace referencia a un modelo de individuo construido en torno a la idea de independencia total con respecto a todos y todo: «emerge plenamente formado, con sus capacidades y preferencias definidas, absolutamente independiente y, sin aparentes responsabilidades hacia nadie más que sí mismo, se percibe como plenamente disponible para la inmersión en la vida pública —laboral y política—. Así se recrea el imaginario del 'hombre campeón' a quien parece no afectarle los aspectos básicos de la vida humana y de la cotidianidad» (Castro García, 2015: 25).

centro es afirmar nuestra íntima relación con el medioambiente y la necesidad de acabar con la idea de que la civilización es la dominación progresiva de la naturaleza [...] La *ciudadanía* pasa, por tanto, por una necesaria ruptura y trasgresión de la división privado-público, personal-social, sacando a la luz de lo social todas las necesidades, diversidades y posiciones a la hora de satisfacer las mismas en nuestro entramado social (Junco, Pérez Orozco y Del Río, 2006).

Es cierto que la propuesta de nuevas formas de ciudadanía inclusivas de las mujeres en las relaciones con el Estado llega en un momento en el que la propia noción clásica de ciudadanía se encuentra fuertemente cuestionada también por otros motivos distintos del carácter patriarcal que le es reprochado desde la crítica feminista. Así, la transformación de la geopolítica internacional operada por los decisivos cambios que a nivel tanto político como económico han acaecido, sobre todo en el transcurso del último cuarto de siglo, han desembocado en una crisis del Estado-nación como unidad política soberana e independiente, implica que en los últimos tiempos se haya cuestionado la operatividad del modelo de ciudadanía que hasta ahora se ha utilizado para relacionarse con el centro de poder. Realmente, los Estados ya no son formas de organización políticas soberanas y el poder político se ha visto socavado por el económico en un contexto en el que parece que el poder real y efectivo está más bien ostentado por entidades supranacionales no legitimadas democráticamente y que tampoco están vinculadas de la misma manera que el Estado como garantes últimas de los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos. A pesar de ello, no son pocas las autoras que siguen reivindicando la idea de ciudadanía como una forma de acceder a los derechos en condiciones de igualdad (Mestre i Mestre, 2008: 18) y la reconceptualización de la misma en clave no excluyente como el mecanismo idóneo para reasignar un papel a las mujeres en la sociedad distinto de la subordinación que hasta ahora ha caracterizado al rol femenino.

En todo caso, lo cierto es que las consideraciones apuntadas sobre el modelo de ciudadanía excluyente sobre el cual se construyen las relaciones entre los individuos que integran un Estado han de ser tenidas necesariamente en cuenta a la hora de abordar el estudio de las políticas públicas que se articulan en el seno del Estado del bienestar al objeto de valorar su idoneidad para erradicar las relaciones de subordinación a las que las mujeres continúan estando sometidas. Solo desde el reconocimiento de la vigencia de la que aún goza el modelo tradicional patriarcal de división sexual del trabajo y desde la voluntad de repensar las categorías sobre las que se construye todo el pensamiento hegemónico pretendidamente universal pero excluyente será posible

alumbrar una nueva forma de relacionarse entre los sujetos y el Estado que sirva a la deconstrucción de los estereotipos de género y, en última instancia, ponga fin a la situación de opresión a la que se enfrentan las mujeres.

**SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS DE
IGUALDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA**

CAPÍTULO III. El desarrollo institucional de la igualdad de género en España

Partiendo del convencimiento que sitúa al Estado como principal responsable de desarrollar medidas que contribuyan a la efectiva igualdad y empoderamiento de las mujeres en tanto colectivo tradicionalmente subordinado y discriminado como un fin en sí mismo, en las últimas décadas se ha desarrollado toda una batería normativa —tanto a nivel estatal como supranacional— destinada al reconocimiento a las mujeres de derechos y a la puesta en práctica de políticas públicas que coadyuven a superar esta situación en aras de un modelo de ciudadanía paritaria e inclusiva. No obstante, el contenido de la noción de igualdad y, por tanto, el contenido de las políticas que buscan su consecución, no es estático, sino que ha ido cambiando o mutando a lo largo del tiempo. Como se ha señalado en los capítulos precedentes, en un primer momento el contenido de igualdad ha hecho referencia a la igualdad formal, al reconocimiento de un estatus igualitario para todos los ciudadanos y ciudadanas. Incluso antes de que a las mujeres se les reconociera esa igualdad formal de derechos, que originariamente queda reservada tan solo a los varones, el concepto de igualdad evoluciona y pasa a identificarse con la igualdad material, pero interpretada exclusivamente en términos redistributivos, con la igualdad de clase o social. Es solo cuando, desde el feminismo, se hace notar que dicha igualdad redistributiva produce un efecto diferenciado en mujeres y en hombres, cuando empieza a tenerse en cuenta que es necesario aplicar el enfoque de género al diseño de la actividad de los poderes públicos como medida necesaria para asegurar el fin de la igualdad material efectiva para las mujeres.

En este capítulo vamos a abordar en primer lugar una aproximación al concepto de igualdad que se ha manejado, tanto a nivel nacional como internacional, para diseñar la actividad de los poderes públicos con respecto a la situación de las mujeres. En la segunda parte del capítulo haremos, primero, una breve referencia a la situación de desigualdad formal de la mujer que ha estado vigente en España hasta hace poco más de cuarenta años y de la que aún queda algún vestigio en nuestra legislación, para analizar después el modelo antidiscriminatorio que se diseña a partir de la aplicación del artículo 14 de la Constitución, que proscribe los actos discriminatorios por razón, entre otras circunstancias, del sexo de la persona y que vincula a todos los poderes públicos.

Finalmente, haremos un recorrido por la aprobación de las normas que, ante la insuficiencia del modelo antidiscriminatorio para dar cuenta de la verdadera igualdad material, y partiendo del convencimiento de la existencia de un sistema de relaciones desiguales de poder entre los sexos que cristaliza en la subordinación de las mujeres como colectivo en todas las esferas de la vida, se han ido dictando a partir de finales de los años noventa y, sobre todo, durante la primera década de los 2000.

3.1. Evolución del concepto de igualdad de género: marco internacional

El paradigma de justicia ha ido evolucionando a lo largo del tiempo pues, como bien señala Esping-Andersen (2000), «el significado sustantivo de igualdad o desigualdad se halla fuertemente vinculado a cada país y cada época (p. 16). Así, si en el origen de las comunidades humanas, la desigualdad se encontraba en la base de la organización política de las sociedades, con la Ilustración y el desarrollo del Estado moderno, la igualdad de derechos entre los varones va a pasar a ser el principio estructurador de todas las sociedades, una igualdad de la cual la otra cara de la moneda venía dada por la inferioridad atribuida tanto simbólica como formalmente a las mujeres. De esta manera, los ordenamientos jurídicos se articulaban como consustanciales a esta relación desigual de poder, consagrando la superioridad masculina *de iure*. Este modelo va a ser desechado gracias a la lucha de las mujeres por el acceso a los derechos civiles y políticos, que va a traer consigo el reconocimiento formal de la igualdad de estas¹⁰⁰. Sin embargo, la superación de la exclusión legal de las mujeres apenas supuso una alteración de la desigual distribución de poder en el ámbito material que venía dada por la división sexual del trabajo, por lo que se va a hacer necesario buscar un paradigma de igualdad efectiva más allá del mero reconocimiento formal de derechos.

¹⁰⁰ Se trata, sin embargo, de una lucha que ha contado con avances lentos y retrocesos y que se ha solapado con el desarrollo de otros paradigmas de justicia más próximos a la idea de igualdad material y cuya implantación plena data de fechas muy recientes en la mayoría de ordenamientos jurídicos nacionales del mundo occidental, en los que seguimos encontrando resquicios de ese papel formalmente preeminente que se ha atribuido a los varones (piénsese en el orden sucesorio a la Corona española establecido en el artículo 57.1 CE) o simplemente no se ha instaurado en muchas partes del mundo, donde seguimos encontrando ordenamientos jurídicos formalmente discriminatorios con las mujeres que construyen la subjetividad jurídica femenina en base a la inferioridad con respecto al varón.

En este contexto, el concepto mayoritaria e institucionalmente asumido de igualdad de género ha ido evolucionando y cambiando a lo largo del tiempo y de manera correspondiente han ido cambiando también tanto el contenido como la orientación de las iniciativas públicas para alcanzarla o fomentarla. En efecto, lejos de tratarse de un concepto con un contenido fijo, el alcance de la igualdad de género es construido a partir del debate político entre distintos actores, pudiendo su significado ser ampliado o reducido en función de la interpretación que de la misma se asuma (Bustelo, 2016: 109). De esta manera, la interpretación que han llevado a cabo los distintos agentes políticos de la igualdad de género en cada contexto ha determinado el contenido de la misma fundamentalmente a través de tres maneras de entender y abordar la desigualdad: como interdicción de la discriminación formal, como igualdad de oportunidades o como empoderamiento de las mujeres en todos los ámbitos de la vida. En este sentido, como señala Helga Hernes (2003), una parte importante de la lucha por la igualdad la constituiría precisamente «la lucha por la redefinición del contenido y concepto de igualdad (p. 28)¹⁰¹.

En este apartado se llevará a cabo un recorrido por la producción legislativa más significativa emanada de las Naciones Unidas y la Unión Europea relativa a la igualdad de género con el objetivo de ejemplificar la evolución del concepto que institucionalmente se va asumiendo de igualdad en cada momento y cómo el mismo se ha visto directamente influido por los aportes doctrinales relativos a la incorporación de la categoría de género en el análisis de la realidad social. Asimismo, este examen previo del acervo internacional y comunitario nos servirá para contextualizar la regulación nacional a este respecto, ya que la igualdad de género es una materia en la que el ordenamiento jurídico español se ha visto fuertemente influido por el contexto internacional.

¹⁰¹ «En sueco ‘jämställdhet’ se refiere a la igualdad de género y se define en términos de igualdad de situación legal entre mujeres y hombres, mientras que el concepto más rico de igualdad social que evoca a la solidaridad es ‘jämliket’. En noruego y en danés, ‘likestilling’ es la palabra para la igualdad de género, mientras que ‘likehet’ se refiere a la igualdad en términos más generales. La fuerza ideológica de esta diferenciación verbal no debe ser subestimada. La mujer puede ganar una posición de igualdad *dentro* del ámbito de la ideología dominante y de la política pública, pero el empuje de esa tradición no debe verse amenazada por los intereses ‘especiales’. Los intereses de la mujer se definen aún en Escandinavia como intereses ‘especiales’ y la principal meta ideológica de los Movimientos Feministas nórdicos ha sido definirlos como intereses generales, y cambiar el contenido de igualdad en todas sus formas y expresiones de acuerdo con los intereses y preferencias de la mujer» (Hernes, 2003: 30).

3.1.1. Consideraciones previas: el género como categoría de análisis

Antes de entrar a analizar la evolución del contenido de la igualdad de género que institucionalmente se asume en cada momento, resulta necesario pararse a reflexionar sobre el propio concepto de género, un aporte teórico del feminismo de la segunda ola que sirve para desvincular el sexo biológico de determinados comportamientos culturalmente asignados a hombres y mujeres. El género como categoría de análisis lo que nos permite es analizar la realidad social teniendo en cuenta que existen una serie de roles o comportamientos normativos exigidos o conectados con cada uno de los sexos y que se trata de construcciones culturales y, por tanto, arbitrarias (muy lejos del determinismo biológico con el que se nos ha presentado a lo largo de muchos siglos de pensamiento filosófico) que van a influir directamente en las distintas formas que mujeres y hombres tienen de relacionarse en la sociedad. La principal contribución de los estudios feministas ha sido insertar esta variable para explicar todos los fenómenos sociales desde una perspectiva más integradora que visibilizara cómo y por qué la mujer ha permanecido subordinada a la sombra de categorías falsamente universales, lo cual permite abordar el problema no solo en función de sus consecuencias, sino también desmontando la ideología que lo legitima. En este apartado se hace un repaso a las principales teorías feministas que han puesto en cuestión el determinismo esencialista y naturalista tradicionalmente asignado a la mujer para ir gestando el contenido del concepto de género como una categoría cultural diferente del sexo biológico, poniendo al descubierto, en definitiva, la conformación y las consecuencias de lo que han venido a llamar *sistema sexo-género*¹⁰².

De manera sintética, y parafraseando el título de un volumen compilado por Marta Lamas en 1996, el concepto de género hace referencia a «la construcción cultural de la diferencia sexual», es decir, a todo el sistema de relaciones culturales entre mujeres y hombres que se basa en la constatación de una realidad biológica como es el sexo¹⁰³.

¹⁰² Por *sistema sexo-género* entendemos «el conjunto de disposiciones por el que una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el cual se satisfacen esas necesidades humanas transformadoras» (Rubin, 1986: 97).

¹⁰³ «'Sexo' se refiere a la biología. 'Sexo' es una cualidad biológica o clasificación de reproducción-sexual de los organismos (en general, mujer, hombre, y/o intersexuales) de acuerdo con las funciones que se derivan de la dotación cromosómica, órganos reproductores, o las hormonas específicas o factores ambientales que afectan a la expresión de los rasgos fenotípicos, que están fuertemente asociados con las hembras o machos de una especie determinada» (Díaz Márquez, 2016: 6).

Como ya se ha apuntado (*vid.* apdo. 1.5) la división simbólica de la sociedad en dos esferas diferenciadas —el ámbito público y el privado— coincide con la escisión del mundo en binarios, en la asignación de conceptos, valores y pautas de comportamiento que, de manera contradictoria y complementaria, van a definir la realidad. Ahora bien, dicha división se identifica con los sexos biológicos y se presupone natural, atribuyendo a mujeres y hombres un determinado rol en función de su sexo que es irrenunciable precisamente por su carácter biológico y que va a generar tanto una expectativa de que mujeres y hombres se van a comportar conforme a dichas pautas como un rechazo social con respecto a quienes no cumplen con tal expectativa. El género sería, por tanto «la división de los sexos que se impone socialmente forjando dos identidades, una masculina y otra femenina» (Martín Bardera, 2014: 65). Este constructo cultural tiene fuertes implicaciones en la organización de todos los aspectos de la realidad, pues se erige como «principio organizativo fundamental de la vida social y de la conciencia humana» (De Miguel Álvarez, 2015b: 231) que implica que cada uno de los sexos va a estar sujeto a una serie de «prescripciones normativas y asignación de espacios sociales asimétricamente distribuidos» (Esquembre Cerdá, 2003: 52), y que se traduce en la subordinación femenina. Así, «si como condición biológica el sexo nos define como personas, como construcción social, el género define nuestro lugar en el Estado como ciudadanos o como ciudadanas, adjudicándonos a unos y a otras roles diferenciados dentro de él» (Rodríguez Ruiz, 2010: 91). Por otro lado, como señala Ana de Miguel (2015b), el concepto de género no cuestiona la existencia de diferencias biológicas entre los sexos, «lo que sí niega es la traducción causal de esas diferencias anatómicas en ‘naturalezas sociales’ caracteres distintos» (p. 131).

La formulación del concepto de género como categoría normativa que prescribe un determinado comportamiento haciéndolo pasar por natural es lo que hace posible la desvinculación de las realidades anatómicas de los sexos con respecto a los patrones culturales de comportamiento generizados, es lo que destruye las premisas sobre las que se construye ese prejuicio esencialista que pretende la determinación biológica de las mujeres como seres inferiores derivada de rasgos *naturales* y, por tanto, incuestionables e inmodificables. Es por ello que el concepto de género se erige como «la categoría central de la teoría feminista», pues viene a cuestionar la idea de que «lo ‘femenino’ y lo ‘masculino’ no son hechos naturales o biológicos, sino construcciones culturales» (Cobo Bedía, 1995b) de lo que socialmente se considera la masculinidad y la feminidad

hechas a partir del dimorfismo biológico. Así, en los años setenta, los estudios de género se enriquecen y adquieren una nueva dimensión con la formulación del concepto de género como representación cultural de un hecho biológico¹⁰⁴. Esta operación de desnaturalización del sexo sin embargo presenta unas raíces históricas bastante más profundas en autores y autoras que, sin hacer mención expresa al concepto de género, venían denunciando la atribución cultural de determinados rasgos a las mujeres que las representaban como *naturalmente inferiores* de manera injusta. En efecto, ya en el siglo XVII el cartesiano Poulain de la Barre había publicado una obra en la que, bajo el título *La igualdad de los sexos*, renegaba del determinismo biológico que asignaba a la mujer, por el solo hecho de serlo, un papel subordinado en la sociedad y señalaba a la realidad económica, social y política como causante de esa inferioridad. Más tarde, la Ilustración es la época en la que se consolida la negación del esencialismo biológico en todas sus vertientes al rechazar la desigualdad social como un hecho incuestionable que encuentra su origen en una supuesta desigualdad natural. Aunque el pensamiento ilustrado hegemónico utiliza este convencimiento para referirse en exclusiva a las sujeciones que generan desigualdad entre los varones a la vez que justifica la inferioridad natural de las mujeres, el razonamiento teórico de la inexistencia de una desigualdad natural de origen va a servir a las mujeres para tomar conciencia de su propia situación de opresión, rechazar la idea de la existencia de un carácter natural inferior de la mujer, cuestionar que las diferencias biológicas entre los sexos constituyan un rasgo suficiente como para determinar la subordinación de uno al otro (Martín Bardera, 2014: 14) y denunciar la construcción cultural de las supuestas cualidades femeninas. Esta negación de la inferioridad femenina, que podemos encontrar en textos de autoras de la época¹⁰⁵ como Mary Wollstonecraft (1994), ha sido considerada como el momento fundacional del feminismo de la igualdad. Ya en el siglo XX, Simone de Beauvoir —sin hacer alusión explícitamente al género— dedica *El segundo sexo*, obra publicada en 1949, a criticar la utilización de las diferencias biológicas entre hombres y mujeres como legitimadoras de la desigual distribución de poder entre ambos y de la subordinación social de estas y señala la educación y el adiestramiento de las mujeres desde la más temprana edad en

¹⁰⁴ «En España, la recepción de esta corriente teórica es posterior a esa década. La introducción de la teoría feminista en la Academia Española se produce en los ochenta» (Cobo Bedía, 1995b: 1).

¹⁰⁵ Para una recopilación de textos de la Ilustración que cuestionaban el esencialismo biológico justificativo de la inferioridad femenina y que reclamaban la equiparación de derechos con los varones, *vid.* Puleo, 1993.

un determinado sentido: «No se nace mujer: se llega a serlo. Ningún destino biológico, psíquico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; es el conjunto de la civilización el que elabora ese producto intermedio entre el macho y el castrado al que se califica de femenino» (De Beauvoir, 2005: 109).

Más adelante, el concepto de género social, diferenciado del sexo biológico, es formulado desde la psicología —por el australiano John Money en 1952— y desde el psicoanálisis —por Robert Stoller en 1963— en estudios sobre la identidad sexual que vienen a poner de manifiesto que todas las características tradicionalmente asociadas a *lo masculino* y *lo femenino* son construcciones culturales que se han desarrollado y fortalecido al amparo de convencionalismos sociales contruidos sobre la base de unas diferencias biológicas que en realidad tienen un impacto mínimo en la forma de relacionarse de mujeres y hombres (Flores Anarte, 2016a: 31). Pero, como decíamos, son las teorías feministas de los años setenta las que dotan a esta crítica de un contenido teórico-científico sólido a partir de la identificación de los géneros como categorías culturales impuestas, lo cual brinda la posibilidad de deslegitimar este orden social genérico normativo, de «evidenciar el origen social de la exclusión de la mujer y de acabar, consecuentemente, con el argumento recurrente e irreducible de que hay lugares propios de cada sexo ‘por naturaleza’» (Martín Bardera, 2014: 64). En este sentido, es la antropóloga estadounidense Gayle Rubin, en su trabajo *The Traffic in Women: Notes on the «Political Economy» of Sex*, publicado en 1975, la primera en tomar el concepto de género para aplicarlo a la teoría feminista a partir de una revisión de la teoría del «intercambio de las mujeres» del también antropólogo Lèvi-Strauss, para quien la apropiación de (del trabajo de) las mujeres en todos los aspectos de la vida es condición necesaria y fundamental para nuestro modelo de organización social. Según Rubin (1986), esta sería una apreciación audaz pero insuficiente para explicar todo un sistema de relaciones sociales que la autora define como «sistema sexo-género». La principal innovación de Rubin con respecto a Stoller radica en que aplica la categoría de género a las estructuras sociales, no a los sujetos (Martín Bardera, 2014: 64-65):

El género es una división de los sexos socialmente impuesta. Es un producto de las relaciones sociales de sexualidad. Los sistemas de parentesco se basan en el matrimonio; por lo tanto, transforman a machos y hembras en hombres y mujeres, cada uno una mitad incompleta que sólo puede sentirse entera cuando se une con la otra (Rubin, 1986: 114).

Una vez señalado el componente cultural, donde la diferenciación entre los sexos resulta importante, también hace notar la existencia de ese proceso cultural a través del cual se forjan los roles de género como argumento para rechazar el esencialismo biologicista de quienes defienden la diferencia sexual. Beauvoir ya se detuvo en este extremo, al explicar cómo la sociedad convertía a las mujeres en mujeres. Por su parte, Rubin va a hacer uso del psicoanálisis para tratar de explicar cómo se graban en los niños las convenciones culturales sobre el género (Martín Bardera, 2014: 66).

En este sentido, Ana de Miguel (2015b) hace referencia a todas las situaciones generizadas a las que están expuestos niños y niñas desde el mismo momento del nacimiento, que integran el aprendizaje más temprano de las personas y que inevitablemente tienen una repercusión clara en su forma de socialización posterior. Así, por ejemplo, la autora se refiere al hecho comúnmente generalizado en España de agujerear las orejas a las niñas nada más nacer —lo que De Miguel denomina «marca de género»— como un hecho que está performando una determinada actitud de estas con respecto a su aspecto físico diferenciada de la de los varones. En la misma línea, Rosa Cobo (1995b) alude a elementos de socialización cotidianos como los juguetes, los libros, la ocupación del espacio, la televisión o la familia que contribuyen a que cada género interiorice las pautas necesarias «para saber qué tiene que pensar o hacer para satisfacer las expectativas de género». Estos elementos de socialización son fundamentales para la reproducción de la desigualdad de los sexos, pues «conforman jerarquizadamente las identidades genéricas» produciendo, como identificara Kate Millet, «dos culturas y dos formas de sentir radicalmente diferentes» (p. 17) a las que *deben adscribirse* las personas en función de su sexo. En este sentido, Astola (2017) recuerda el concepto de «violencia simbólica» desarrollado por Pierre Bourdieu para referirse a la naturalización llevada a cabo por el saber y el poder hegemónicos de las identidades de género para arrancar «sumisiones que ni siquiera se perciben como tales apoyándose en unas ‘expectativas colectivas’, en unas creencias socialmente inculcadas, cuyo resultado es la adhesión y el acatamiento de las propias víctimas de una identidad inducida y presentada como identidad natural» (p. 51).

Al mismo tiempo, una vez desechados los esencialismos biológicos e identificada la contingente construcción cultural de lo masculino y lo femenino, una innovación importante de los estudios feministas es la aportación que hace Joan Scott en 1986 en su

trabajo *El género: una categoría útil para el análisis histórico*, en el que se plantea cuál es el papel del género en las relaciones de poder y cómo ello ha repercutido en el curso de la Historia. La autora señala la falta de documentación histórica sobre la vida de las mujeres que, por haber estado tradicionalmente relegadas al ámbito privado, a lo particular, a lo contingente, han sido consideradas irrelevantes para la conformación del relato histórico¹⁰⁶ y reclama la construcción de una *nueva Historia*, que incluya la experiencia de las mujeres. En este sentido, la consideración del género como categoría de análisis permite a las distintas disciplinas científicas una aproximación a la realidad social que tenga en cuenta la existencia de imperativos culturales que determinan la distinta forma de relacionarse de mujeres y varones en la sociedad. La introducción de esta variable por parte de los estudios feministas permite la explicación de los fenómenos sociales desde una perspectiva más integradora que sirve para visibilizar cómo y por qué las mujeres han permanecido subordinadas a la sombra de categorías falsamente universales, lo cual permite abordar fenómenos como la desigualdad de género no solo en función de sus consecuencias, sino también desmontando la ideología que los legitima. Como señala Rosa Cobo (1995b), hasta que no se introduce la variable de género, los estudios sobre la sociedad que la analizaban desde diversos enfoques no han podido dar cuenta de las causas estructurales de la opresión de las mujeres. En este sentido, «la introducción de los estudios de género supone una redefinición de todos los grandes temas de las ciencias sociales» que viene dada por la impugnación, desde la teoría feminista, de todas las conceptualizaciones que hasta entonces se habían dado de lo femenino, cuestionando «tanto los mecanismos de poder patriarcales más profundos como los discursos teóricos que pretenden legitimar el dominio patriarcal» (Cobo Bedía, 1995b: 6). De esta manera, el estudio de la realidad partiendo de la premisa de la existencia del género como concepto cultural tiene importantes repercusiones para la

¹⁰⁶ Scott hace referencia en este sentido a un hecho relatado por Virginia Woolf en *Una habitación propia* cincuenta años antes: «Pienso que lo que uno quiere es mucha información —¿y por qué uno de esos brillantes estudiantes de Newnham o Girton no podrían darla?—; ¿a qué edad se casó?; ¿y aproximadamente cuántos hijos tuvo?; ¿cómo era su casa?; ¿tenía un cuarto propio?; ¿cocinaba?; ¿tendría probablemente una criada? Todos estos hechos están en alguna parte, según parece, en los registros parroquiales y en los libros de cuentas. La vida de la mujer isabelina común debe haberse esparcido quien sabe por dónde, acaso alguien pueda recogerla y hacer un libro con ella. Pienso que sería ambicioso y demasiado osado buscar en las estanterías libros que no están allí para sugerirles a los estudiantes de esos famosos Colleges que deberían reescribir la historia, aunque confieso que a menudo esta parece un poco rara, tal como es, irreal, desequilibrada; pero, ¿acaso no podrían ellos añadir un suplemento a la historia? Por supuesto, dándole un nombre poco llamativo, así las mujeres podrían figurar en ella sin impropiedad» (Woolf, Virginia, *cit.* por Scott, Joan, 2008: 33).

vida de las mujeres, pues implica desenmascarar el papel que la socialización ha operado sobre cuestiones nada baladíes que hasta entonces se habían identificado con el determinismo biológico, como por ejemplo el hecho de que las mujeres no presentan una aptitud natural para la realización de las labores domésticas o de crianza de los hijos, sino que han sido culturalmente responsabilizadas de la reproducción social. En este sentido, «la perspectiva de género, como perspectiva de la sospecha, ha posibilitado deconstruir realidades sociales, presentadas como objetivas, y forjar nuevas constelaciones de sentido capaces de integrar múltiples reivindicaciones procedentes de los movimientos feministas (Martín Bardera, 2014: 1).

No obstante, el reconocimiento del concepto de género como categoría de análisis tal y como se propone desde el feminismo no ha sido ni mucho menos acogido de manera pacífica en todo momento. Joan Scott (2008) recoge en el prólogo a la edición inglesa de su libro *Género e historia* toda la polémica generada en la Conferencia de Beijing por el término género y la reticencia de muchos de los representantes institucionales de los distintos países para aceptar el contenido semántico que desde el feminismo se proponía (pp. 11-16). Por otra parte, desde dentro del propio feminismo también se han vertido críticas, sobre todo con respecto a la aceptación pacífica por parte de la mayor parte de las teorías feministas del feminismo de la igualdad del binarismo biológico sexual sobre el que se construye la categoría cultural de género por no reconocer otras identidades sexuales distintas de la dualidad mujer-varón y por considerar que, aunque mínimos, existen unos rasgos comunes a todas las culturas que permiten agrupar a mujeres y varones. Como señala Martín Bardera (2014), lo que se pone de relieve por parte de estas autoras —cuyas teorías se encuadrarían dentro del denominado movimiento *queer*— es que al mantener «la ficción de que los cuerpos sexuados son previos a la construcción del género» se está obviando que el propio cuerpo puede presentar elementos de producción social (p. 85). Autoras como Judith Butler (2010) niegan la existencia de dos sexos naturales previos a la cultura, y señalan la insuficiencia de la categoría de género para dar respuesta a las distintas identidades sexuales que no queden englobadas dentro de las categorías de «hombre» o «mujer». Por su parte, desde posturas como el postfeminismo o el feminismo cultural se aboga por la relativización de las categorías y se critica el esencialismo que implica presuponer la existencia de una experiencia común generalizable de lo que supone ser mujer, generando un debate que ha servido para «flexibilizar el género como variable de

análisis social» integrando «otras variables que contribuyen a explicar la desigualdad que afecta a las mujeres (no a ‘la mujer’))» (Martín Bardera, 2014: 86).

En todo caso, lo que no podemos negar es que la conceptualización del género y la identificación de formas de opresión comunes derivadas de la pertenencia a la categoría de mujer han servido para politizar desigualdades que hasta entonces habían quedado fuera de la agenda pública. En efecto, el afán de la teoría feminista por distinguir lo cultural de lo biológico, lo contingente de lo necesario, «ha tenido una gran transcendencia política puesto que ha trasladado el problema de la dominación de las mujeres al territorio de la voluntad y de la responsabilidad humana» (Cobo Bedía, 1995b: 20). Y ello porque el convencimiento de que la subordinación de la mujer no obedece a cuestiones biológicas, sino que es cultural y, por tanto, contingente y, por tanto, modificable, se ha traducido indefectiblemente en la responsabilización de los poderes públicos para con medidas que favorezcan la igualdad y destierren un modelo basado en la desigualdad que, al no encontrar justificación en un estado biológico diferenciado, carece de cualquier legitimidad. De esta manera, la introducción del concepto «género» por las teorías feministas del último cuarto del siglo XX es clave para dar impulso al «desarrollo de unas políticas de igualdad de alcance no equiparable con ninguna acción emprendida anteriormente por los poderes públicos» a nivel tanto nacional como internacional (Martín Bardera, 2016: 290), pues pone de manifiesto el carácter estructural de la situación de subordinación de la mujer a la vez que la misma se presenta como un problema de justicia.

3.1.2. La igualdad de género en el orden internacional

El análisis de los documentos elaborados por las Naciones Unidas que hacen referencia a la situación de la mujer a nivel internacional permite identificar distintas etapas que se corresponden con la concepción de igualdad de género que se asume en cada momento a nivel mundial. Así, por ejemplo, mientras la Carta de Naciones Unidas de 1945 y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se limitan a enunciar la igualdad de derechos y libertades de hombres y mujeres sin contar con un desarrollo específico de los derechos de la mujer, que se entienden comprendidos en la proclamación general de igualdad entre mujeres y hombres, en la Conferencia de

Beijing de 1995 ya se incorpora el concepto de género y se diferencia la igualdad formal de la igualdad material (Martín Bardera, 2014: 107).

Tabla 4. Documentos sobre igualdad de género aprobados por la ONU

	Año	Instrumento
1ª Etapa: Concepción formal de la igualdad	1946	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
	1948	Carta de la ONU
	1954	Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
2ª Etapa: Igualdad como no discriminación	1967	Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer
	1975	I Conferencia Mundial sobre la Mujer. México
3ª Etapa: Igualdad como igualdad de oportunidades	1979	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)
	1980	II Conferencia Mundial de la Mujer. Copenhague
	1985	III Conferencia Mundial de la Mujer. Nairobi
	1995	IV Conferencia Mundial de la Mujer. Beijing
4ª Etapa: Igualdad como empoderamiento	2000	2000. Beijing + 5
	2002	Los Objetivos de Desarrollo del Milenio
	2005	2005. Beijing +10
	2010	2010. Beijing +15

Fuente: Elaboración propia.

La única aproximación que va a hacerse a la igualdad entre mujeres y hombres hasta mediados del siglo XX va a ser a partir del reconocimiento meramente formal de la misma, es decir, a partir del reconocimiento de los derechos civiles y políticos que anteriormente les habían sido negados. En 1945, la Carta de las Naciones Unidas va a reconocer la situación de «especial vulnerabilidad» sufrida por las mujeres, sin embargo, la intervención institucional propuesta para corregir esta situación ni va a ser suficiente ni va a abordar el origen de las causas de esta (Nuño Gómez, 2010). Así, por ejemplo, el artículo 8 de la Carta hace referencia a que la Organización internacional se abstendrá de establecer restricciones «en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres

para participar en condiciones de igualdad [...] en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios» pero no se prevé la puesta en práctica de medidas activas que promuevan la participación de las mujeres en este ámbito.

No obstante, partiendo del convencimiento de esa situación de especial vulnerabilidad experimentada por las mujeres, en 1946 se funda la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer a la que la ONU encarga la recopilación de datos y la elaboración de estudios e informes que permitan evaluar la situación social y jurídica de las mujeres y sirvieran de base para la propuesta de recomendaciones encaminadas a mejorar la situación social de estas (Nuño Gómez, 2010). El resultado de los trabajos de dicha Comisión es la elaboración de dos documentos sobre derechos de las mujeres: la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, de 1954 y la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, proclamada en 1967. Superada la utilización de la igualdad de derechos por parte de la ONU como principio estructurante de las relaciones internacionales sin distinción de sexos, la Convención de 1954 hace incidencia en el reconocimiento específico a las mujeres de los derechos de participación política que tradicionalmente les habían sido negados. Así, establece el derecho de las mujeres a participar tanto activa como pasivamente en la conformación de los órganos decisorios de su país, así como el derecho a ocupar cargos públicos en las mismas condiciones que los varones. Por su parte, la Declaración de 1967 reconoce la discriminación contra la mujer como «fundamentalmente injusta» y establece que la misma constituye una «ofensa a la dignidad humana». Partiendo del convencimiento de que para alcanzar la igualdad no es suficiente con reconocer a las mujeres el acceso a los derechos tradicionalmente reservados a los hombres, sino que también es preceptivo eliminar toda disposición legal explícitamente discriminatoria que persista en los ordenamientos jurídicos nacionales, la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer insta a los Estados a «abolir las leyes, costumbres, reglamentos y prácticas existentes que constituyan una discriminación en contra de la mujer», así como a orientar las políticas públicas a educar hacia «la eliminación de los prejuicios y la abolición de las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basadas en la idea de inferioridad de la mujer». Como señala Martín Bardera (2014), el avance más reseñable de esta Declaración reside en el hecho de que se están acusando las deficiencias de las declaraciones generales para dar verdadera cuenta de las exigencias de igualdad (p. 112). Esta Declaración, además,

servirá para la formulación de ideas que encontrarán su desarrollo en las distintas conferencias mundiales sobre la mujer (p. 113).

La I Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975 supuso el primer encuentro institucional a nivel internacional con el objetivo específico de adoptar estrategias transnacionales para acabar con la desigualdad entre mujeres y hombres. El aporte sustancial de este encuentro mundial lo constituye el hecho de la introducción de la categoría de género a la hora de evaluar la situación de la mujer, concepto que, como hemos visto, es introducido por las distintas teorías del feminismo de la segunda ola en la década de los setenta y que es incorporado igualmente al ámbito institucional. De este modo, la sustitución de la categoría de sexo por la de género «permitió abordar el problema no sólo en función de sus consecuencias (discriminación y vulnerabilidad de las mujeres), sino en función de la ideología y de las prácticas que la originan (el sistema sexo-género)» (Nuño Gómez, 2008: 129). Ello supuso también un notable cambio en el propio concepto de igualdad que hasta entonces se había manejado institucionalmente pues «se pasa de la igualdad con los varones a la igualdad entre mujeres y varones, huyendo de la homologación ficticia y ajena que supuso su equiparación formal» (*íd.*).

No obstante, con el paso del tiempo queda constatada la limitada operatividad de este tipo de declaraciones para incidir de manera efectiva en la configuración de la realidad social y, en 1972, la ONU encomienda a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer la elaboración de un informe sobre las opiniones de los distintos Estados con respecto a la creación de un nuevo instrumento que fuera capaz de articular más efectivamente la defensa de los derechos de las mujeres en el ámbito internacional. Se aprueba así en 1979 la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) cuyos acuerdos se estipulan como vinculantes para todos los Estados firmantes¹⁰⁷. Con la aprobación de la CEDAW se produce un nuevo cambio en el contenido del concepto de igualdad, que evoluciona de la prohibición de discriminación hasta la igualdad de oportunidades a la vez que respalda la puesta en práctica de medidas positivas que supusieran un tratamiento diferenciado justificado por el fin de equilibrar la desigual posición ocupada por

¹⁰⁷ El Estado español ratifica la Convención el 16 de diciembre de 1983 oponiendo una reserva, que se mantiene en la actualidad: que la ratificación por España de la Convención no afectará a las disposiciones constitucionales en materia de sucesión a la Corona.

mujeres y hombres que dificultaba esa efectiva igualdad de oportunidades a la que se aspiraba (Nuño Gómez, 2008: 132). Es decir, la Convención exige por parte de los Estados suscribientes una actitud activa para con la proscripción de las prácticas discriminatorias, la protección por parte de los poderes públicos de las mujeres contra las mismas, así como la puesta en práctica de medidas que *garanticen* el efectivo disfrute de los derechos en igualdad de condiciones con los hombres.

Otra innovación importante presentada por la CEDAW es la alusión directa que hace a las causas de la situación de desigualdad de las mujeres y no solo al resultado discriminatorio de las mismas, por cuanto compele a los Estados a tomar las medidas adecuadas para «modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres» (letra a del art. 5). A este respecto, incide en la necesidad de promover la corresponsabilidad de género en el cuidado de la descendencia, así como de articular medidas para promover la participación de la mujer en la vida política y pública como una vía clave para desterrar los mencionados estereotipos. Además, con respecto a las responsabilidades de cuidados, la CEDAW insta a los Estados firmantes a apoyar la conciliación de la vida familiar con las responsabilidades profesionales a través de la creación de «una red de servicios destinados al cuidado de los niños» (art. 11.2). No obstante, también es preciso señalar que la aplicación práctica de las disposiciones previstas por la CEDAW no ha sido tan satisfactoria como en un inicio se planteó debido, fundamentalmente, a que, a pesar de que las disposiciones de la Convención son en principio vinculantes para los países firmantes y el artículo 28 dispone que no se admitirá ninguna reserva incompatible con el objeto y propósito de la Convención, lo cierto es que la CEDAW ha sido objeto de más reservas por parte de los Estados firmantes que ningún otro tratado internacional sobre derechos humanos, llegando a presentarse reservas incluso al artículo 2 que sintetiza el propio objetivo de la Convención en el compromiso de erradicar todas las formas de discriminación contra las mujeres (Nuño Gómez, 2010). Esta cantidad de reservas objetadas ha socavado la operatividad efectiva de la CEDAW como instrumento al servicio de la igualdad efectiva.

Un año después de la adopción de la CEDAW, en 1980, tiene lugar en Copenhague la II Conferencia Mundial de la Mujer, en la que se evaluaron los progresos alcanzados desde la Conferencia de México y se estableció un nuevo plan de acción que se valoraría en la III Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Nairobi cinco años más tarde y donde se constató el escaso nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos en las conferencias celebradas hasta entonces, lo cual motivó que en Nairobi se alcanzara un amplio consenso en torno a la necesidad de promover medidas legislativas más incisivas así como de fomentar el desarrollo institucional de los organismos encargados específicamente de la situación de la mujer a nivel estatal¹⁰⁸.

La IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Pekín en 1995, supone no solo un nuevo salto en lo que respecta al concepto de igualdad de género, sino un punto de inflexión en la manera de abordar la promoción institucional de la igualdad por la identificación de empoderamiento como nuevo objetivo a alcanzar por las políticas de igualdad. Como señala Capitolina Díaz (2016):

El empoderamiento de las mujeres se puede entender como el proceso por el cual las mujeres, individual y colectivamente, adquieren conciencia sobre cómo las relaciones de poder (hombre-mujer) operan en sus vidas, adquieren control sobre ellas, ganando autoconfianza, ampliando sus posibilidades de hacer elecciones y avanzando hacia relaciones de género más equitativas. El empoderamiento implica un incremento del ejercicio activo de la propia libertad. El empoderamiento supone, por tanto, una toma de conciencia y una manera de actuar (políticamente, económicamente, cognitivamente) desde lo personal y lo colectivo para enfrentar las relaciones de poder desequilibradas que conllevan situaciones de subordinación para las mujeres (p. 5)

También se plantea en Pekín la introducción de un concepto o forma de aproximación a la desigualdad de género novedosa, el *gender mainstreaming*¹⁰⁹, que ha sido traducido al español como transversalidad de género y que hace referencia a la incorporación efectiva y coordinada de la perspectiva de género a todos los ámbitos y niveles de acción de los poderes públicos. Lo que se pretende con el *gender*

¹⁰⁸ «La Conferencia de Nairobi, de 1985, por más que haya sido superada en fama y trascendencia por la de Beijing, de una década más tarde, tiene unas conclusiones que es necesario recordar. En Nairobi se habló sobre la necesidad de modificar el marco político constitucional de los Estados, a fin de que, cada poder constituido tenga funciones e impacto en la igualdad efectiva entre hombres y mujeres. Propuesta que seguro alarmó a más de uno. El Movimiento de las Mujeres podía entonces equipararse al movimiento proletario de cien años antes» (Mayorga Butrón, 2015: 12-13).

¹⁰⁹ En realidad, el concepto de *gender mainstreaming* había sido ya utilizado en la III Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en referencia a cuestiones de desarrollo, pero su incorporación definitiva a la agenda política internacional como estrategia institucional para la erradicación de la desigualdad de género se lleva a cabo en 1995 mediante la Plataforma de Acción aprobada en Beijing (Mestre i Mestre, 2008: 24).

mainstreaming es evitar las limitaciones derivadas de la aplicación sectorial de la perspectiva de género ampliando tanto las estrategias como los objetivos de igualdad.¹¹⁰

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer se aprueban la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, ambos documentos caracterizados por el papel relevante que en su formulación van a tener los movimientos de mujeres articulados en la sociedad civil, que van a cobrar protagonismo en esta reunión mundial frente a los representantes institucionales oficiales de los distintos países. El plan de acción contenido en dichos documentos se articuló en torno a la idea fundamental de que la discriminación de género se daba en todos los países y en todos los ámbitos de manera transversal y que, por tanto, la única manera de abordarla de manera efectiva, superando las limitaciones de las aproximaciones anteriores, era la articulación de un nuevo corpus doctrinal y práctico que permitiera una aproximación global al problema de la desigualdad desde las instituciones. Como señala Ruth Mestre (2008), «el incorporar el género a la ‘corriente principal’ significa integrar la categoría de análisis ‘género’ en los diagnósticos, propuestas teóricas y prácticas que se realicen: es decir, transformar el género en paradigma de análisis, plenamente reconocido» (p. 36). La utilización del *mainstreaming* de género como herramienta institucional, sin embargo, no va a suponer la retirada de los programas sectoriales e instituciones específicas de género, sino que va a actuar de manera complementaria y coordinada con las mismas para la efectiva incorporación de la perspectiva de género como corriente principal en todas las instituciones y a todos los niveles¹¹¹. Lo que se pretende es llevar la perspectiva de

¹¹⁰ «Se ha discutido en qué medida el concepto de gender mainstreaming realmente supone una nueva visión de la igualdad y de las políticas de género o es únicamente un nuevo mecanismo. La interpretación del concepto y su aplicación no ha sido unívoca y efectivamente hay, al menos, dos formas de entender el gender mainstreaming. Una primera interpretación pone el acento en la «técnica» y los aspectos procedimentales, entiende el concepto como un nuevo mecanismo de gestión de las políticas de igualdad, que complementa los modelos anteriores. En este caso, el énfasis está en un cambio de la cultura burocrática-institucional y en la construcción de mecanismos que permitan construir políticas públicas que incorporen la perspectiva de género. Esta interpretación es la que han acogido la mayor parte de leyes y políticas públicas en Europa y la que creemos que han acogido las nuevas leyes de igualdad en España (Montoya, Sánchez-Urán, 2007). La segunda interpretación pone el acento en los aspectos sustantivos del gender mainstreaming en su relevancia como nueva forma de entender la igualdad y la participación de las mujeres en el Estado y las políticas públicas, es decir, propone cambios en la forma de legislar y construir las políticas públicas que permitan una mayor democracia y un mayor empoderamiento de las mujeres (Lombardo, 2005). Esta segunda versión comparte, por lo tanto, una renovación en las formas y contenidos de la ciudadanía» (Bodelón González, 2010: 94-95).

¹¹¹ «El Office of the Special Adviser on Gender Issues and the Advancement of Women (OSAGI) de Naciones Unidas advierte de que la transversalización como estrategia no elimina los programas específicos de igualdad de género y se considera complementaria a las medidas que conducen al

género no solo a las políticas específicamente diseñadas para promover una mejora en la situación de las mujeres, sino a la actuación de los poderes públicos en todos los ámbitos, conscientes de que, siendo que la desigualdad es estructural y consustancial al propio sistema de relaciones sociales, las políticas públicas diseñadas en términos neutrales van a tener un impacto diverso en mujeres y varones¹¹².

Por otro lado, como decíamos, el *mainstreaming* de género va a ser la herramienta que se va a utilizar institucionalmente al servicio de un nuevo objetivo o, si se quiere, de un nuevo significado del concepto de igualdad de género. Una vez superadas las fases de la identificación de la igualdad con la igualdad formal, con la no discriminación y con la igualdad de oportunidades, la comunidad internacional, receptora de los avances doctrinales efectuados en la materia desde las corrientes de análisis científico-feministas, asume el empoderamiento de las mujeres como el contenido esencial de la lucha por la igualdad. Así, el *empowerment* o empoderamiento es un concepto sociopolítico que hace referencia a la capacidad de acceso de las mujeres a los distintos bienes —materiales e inmateriales— para el desarrollo de su vida en condiciones de dignidad en todos los ámbitos, trascendiendo la esfera pública, y superando el modelo de relaciones de poder desiguales dictadas por el sistema sexo-género (Nuño Gómez, 2008: 137). Para ello, será necesario un compromiso de los poderes públicos para con la remoción de los obstáculos que impiden el pleno acceso de las mujeres a los recursos, así como la puesta en práctica de medidas que promuevan la participación paritaria en todas las esferas de la vida, o como el fortalecimiento de la autonomía femenina al margen de los tradicionales mecanismos de subordinación y dependencia a los varones.

Estas premisas, junto con el convencimiento de la insuficiencia de las Conferencias anteriores fueron ampliamente aceptadas por todos los sectores participantes en la Conferencia de Beijing. Dicho consenso generado tanto en torno a la Declaración como a la Plataforma de Acción o a los documentos rectores de la actividad

empoderamiento de las mujeres; tampoco vuelve irrelevantes a los especialistas, ni suple la necesidad de recursos diferenciados» (Martín Bardera, 2014: 90).

¹¹² «En el caso de las sociedades más avanzadas, la literatura sociológica lleva ya algún tiempo apostando por ampliar nuestra manera de pensar sobre la igualdad, para defender un tipo de actuación que no se limite a instrumentos legales tipificados como ‘políticas de igualdad’. Por el contrario, se alaba la capacidad de igualación de otro tipo de actuaciones, como por ejemplo las políticas laborales, fiscales y de corte social que, sin tener asociada la etiqueta igualitaria, pueden resultar en la práctica mucho más efectivas. Una política de racionalización de horarios puede hacer quizás más por la igualdad que una ley que imponga determinadas cuotas en la conformación del Congreso de los diputados» (Calvo, 2017: 9).

institucional en materia de igualdad de género a nivel internacional se tradujo en el diseño de la línea de actuación en los siguientes años de manera continuista para con los objetivos y medios acordados en Pekín. Así, en lugar de celebrarse nuevas conferencias de la mujer, se acordó la celebración quinquenal de reuniones internacionales con el propósito de revisar el grado de cumplimiento de los programas de acción y objetivos diseñados en Pequín. La primera de ellas, Beijing+5 tuvo lugar durante el 23º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU y las tres siguientes (Beijing+10, en 2005; Beijing+15, en 2010; y Beijing+20, en 2015) durante la celebración de los períodos de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) en su sede en Nueva York. No obstante, en ninguna de estas reuniones internaciones se ha alcanzado un consenso tan relevante como el que presidiera la Conferencia celebrada en Pekín en 1995, en parte debido a las discrepancias presentadas vigorosamente por algunos Estados con respecto al pleno reconocimiento de derechos reproductivos de las mujeres, lo cual ha supuesto un freno al avance que supuso en su día el amplio consenso alcanzado en Beijing (Nuño Gómez, 2008).

Por otra parte, la promoción institucional de la igualdad a nivel internacional se incorporó también a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, formulados en 2002 a raíz de la Declaración del Milenio (2000), que reforzaba los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas. Así, la igualdad entre hombres y mujeres y el empoderamiento de la mujer son incorporados como el tercero de los Objetivos del Milenio, aunque las acciones específicas propuestas se centran básicamente en el acceso a la educación de las mujeres, obviando otras vías complementarias de acceso al empoderamiento. Herederos de los Objetivos del Milenio, se aprueban en 2015, en la Cumbre del Desarrollo Sostenible, los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que integran la Agenda 2030 de la ONU y fijan como objetivo quinto lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas a las mujeres y niñas, igualdad que se identifica con el acceso a la educación, a la atención médica, a un trabajo digno y a la representación en el proceso de adopción de las decisiones políticas.

3.1.3. La igualdad de género en el ámbito de la Unión Europea

España entró a formar parte de la Comunidad Económica Europea en 1986 y desde entonces las normas comunitarias han presentado una decisiva influencia en la legislación española. Así, tanto las Directivas europeas, que tienen que ser incorporadas al ordenamiento nacional a través de la correspondiente transposición, como los Reglamentos, que generan derechos y obligaciones para los Estados miembros sin necesidad de acto legislativo nacional posterior alguno, y las Decisiones, adoptadas por las instituciones europeas al amparo de los tratados constitutivos, han «dado lugar a normas, políticas públicas, acciones, decisiones, presupuestos, informes que por sí mismos no se hubieran obtenido en el tiempo que han tomado» (Mayorga Butrón, 2015: 113). A continuación, analizaremos cómo ha ido evolucionando el concepto de igualdad en la producción normativa y en la estructura institucional de la Unión.

En un primer momento, el modelo de igualdad impulsado desde las instituciones comunitarias se limitaba a la igualdad formal circunscrita únicamente al ámbito laboral. Así, en el Tratado fundacional de la Unión, suscrito en Roma en 1957, en lugar de proclamar un principio general de igualdad entre mujeres y hombres, se hace referencia en su artículo 141 (antiguo artículo 119) a la exigencia de que la Comunidad Europea «garantice la igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo». Dicha disposición se desarrolló a lo largo de los años setenta en distintos instrumentos comunitarios que regulaban la igualdad de los sexos en cuestiones relacionadas con el empleo, como la seguridad social, la baja maternal, etc.¹¹³

¹¹³ Directiva 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos; Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social; Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social; Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad, que aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas; Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia; Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, dirigida a conciliar la vida familiar y laboral; Directiva 97/75/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, por la que se modifica y amplía al

En este sentido, Encarna Bodelón (2010) hace referencia a diferentes etapas en el tratamiento de la igualdad de género en la Unión Europea. El citado artículo del Tratado de Roma y el resto de instrumentos comunitarios desarrollados para asegurar la igualdad entre los sexos en el ámbito laboral se corresponderían con la fase de la legislación en favor de la igualdad de oportunidades, que se pone en práctica desde las instituciones comunitarias para reaccionar frente a la insuficiencia de la política legislativa antidiscriminatoria que, basada en el principio de igualdad de trato, habían venido desarrollando la mayor parte de los países europeos, tratando la situación de las mujeres como una cuestión individual, aislada de las estructuras sociales que la sustentan, y utilizando al varón como medida estándar con la que equiparar las situaciones de discriminación. Las políticas públicas basadas en la igualdad de oportunidades, en cambio, aunque siguen manteniendo el enfoque de la desigualdad de las mujeres como una cuestión de discriminación, empiezan a identificar la naturaleza social y política del problema y se reconoce la necesidad de adoptar medidas globales para tratar de atajarlo. En este sentido, la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, supone un hito importante en la aproximación institucional a la igualdad entre los sexos a nivel comunitario por cuanto, superando el modelo insuficiente de igualdad formal, reconoce la existencia de desigualdades de hecho y posibilita que, al objeto de corregirlas, las instituciones comunitarias puedan poner en práctica acciones positivas en el ámbito laboral. En esta línea, de manera paralela a la producción legislativa para evitar la discriminación en el ámbito laboral, desde la UE se formula el I Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades (1982-1985) con el objetivo de diseñar acciones positivas para fomentar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo en igualdad de condiciones con los hombres. Por otro lado, en el año 1976, se había creado la Unidad de Igualdad de Oportunidades, órgano dependiente de la Comisión, que se va a encargar de velar por el cumplimiento de las directivas comunitarias relativas a la igualdad de oportunidades, efectuando un seguimiento y evaluación de las mismas. La creación de

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte la Directiva 96/34/CE relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES; Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo; Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES.

este organismo ya en los años setenta representa el inicio del feminismo institucional en el marco de la Unión Europea (Nuño Gómez, 2008: 144).

No obstante, este modelo de igualdad de oportunidades en el empleo presenta importantes limitaciones:

[...] se debe tener en cuenta que el pensamiento liberal clásico apostó por un concepto restringido de igualdad de oportunidades, que atañe esencialmente a las condiciones de partida y que implica que la igualdad de oportunidades se debe reducir a un principio formal de no discriminación arbitraria. La adquisición de privilegios y ventajas sociales se relaciona así con las capacidades personales y conduce a una igualdad de oportunidades formal o meritocrática (Bodelón González, 2010).

Además, al orientarse las políticas de igualdad de oportunidades exclusivamente al ámbito del empleo remunerado, las mujeres que desarrollan su actividad fuera del mercado laboral formal —en trabajos domésticos o irregulares— van a quedar fuera de la cobertura de las medidas comunitarias de este período (Nuño Gómez, 2008: 141-142).

Poco a poco, sin embargo, la orientación de las políticas de igualdad de oportunidades cambia y va incluyendo también cuestiones relacionadas con otros ámbitos más allá del mercado laboral formal, fundamentalmente a través del diseño de medidas destinadas a facilitar la conciliación de las responsabilidades profesionales y la vida familiar. Así, en el II Plan de Acción para la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, formulado para el período 1986-1990, se hace referencia también a temas como el reparto del trabajo doméstico o la importancia de la educación de las mujeres en la consecución de los objetivos de igualdad. Sin embargo, las medidas diseñadas en dicho Plan seguirán centradas en el mercado de trabajo y las referencias a cuestiones domésticas o de conciliación no pasarán de meras declaraciones genéricas. No será hasta la formulación del III Plan de Acción (1991-1995) cuando, desde la UE, se proponga la puesta en práctica de acciones concretas para intervenir institucionalmente en el fomento de la igualdad entre los sexos más allá del mercado de trabajo a través de la puesta en marcha de la iniciativa NOW (New Opportunities for Women). Esta iniciativa supuso un antes y un después en el diseño de las estrategias comunitarias de igualdad de oportunidades, al constituirse como una especie de puente entre esta fase y la del *gender mainstreaming*, pues las medidas propuestas ya incorporan cierta aproximación transversal al tratamiento de la igualdad de género en el ámbito comunitario, al ampliar la inversión presupuestaria en este tipo de iniciativas,

diversificar los ámbitos de intervención de las estrategias y ampliar igualmente los colectivos cubiertos por las mismas (Nuño Gómez, 2008: 151).

La consolidación de la centralidad de la conciliación familiar como uno de los ejes fundamentales de la política comunitaria de igualdad se produce con la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, en el cual se incluye un anexo sobre política social comunitaria, de carácter vinculante para todos los Estados suscribientes, en el que la política familiar desde la perspectiva de la igualdad de género adquiere un papel central. Al amparo de este Tratado, comienzan a proliferar los documentos comunitarios en este sentido, como por ejemplo la Recomendación del Consejo 92/241/CE de 31 de marzo de 1992, con el objetivo de fomentar las iniciativas para hacer compatibles las responsabilidades profesionales, familiares y educativas, en la que se insta por primera vez a los países a desarrollar políticas públicas que faciliten la compatibilización de la vida laboral y familiar como el establecimiento de servicios públicos de cuidados, la flexibilización de horarios o la puesta en marcha de campañas públicas de sensibilización con el objeto de fomentar la responsabilización de los varones en las labores de cuidados. En la misma línea, son aprobadas en este período otras disposiciones como la Directiva del Consejo 92/85/CEE, de 19 de octubre, que establecía el reconocimiento de un mínimo de catorce semanas ininterrumpidas de baja maternal o el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, aprobado en 1993, que introducía estrategias de conciliación familiar como fundamentales en la consecución de los objetivos centrales de la UE de competitividad y crecimiento económico.

La siguiente fase en la evolución de los instrumentos comunitarios destinados a promover la igualdad de los sexos es la que se identificaría ya plenamente con la aproximación transversal a la igualdad y viene influida por la introducción clave del *gender mainstreaming* durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, que supondría un salto cualitativo en la forma de abordar institucionalmente la igualdad entre los sexos que se tradujo en un «compromiso político explícito con la igualdad como objetivo general de todas las políticas públicas y el inicio del desarrollo de un dispositivo que posibilitaría la integración efectiva de la perspectiva de género en todas las áreas de la intervención pública y en todos los niveles de decisión» (Castro García, 2015: 99). Así, los siguientes planes de actuación comunitaria plantearon una

aproximación a la igualdad de género prestando especial atención a las distintas estructuras y mecanismos que sostenían la desigual distribución de poder en todos los ámbitos de la sociedad y a todos los niveles institucionales, no solo en aquellos organismos y programas específicamente destinados a trabajar por la igualdad. El IV Plan de Acción, proponía medidas para el período comprendido entre los años 1996 y 2000 destacando la necesidad de integrar la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos y en todo tipo de políticas. En este sentido, las áreas a nivel europeo en las que se ha desarrollado esta nueva herramienta para la aproximación a los problemas de desigualdad de género serían Empleo, Desarrollo, Competencia y Ciencia, Investigación y Desarrollo y Fondos estructurales y la forma común de aproximación en todas las áreas ha consistido en tres acciones fundamentales: la aplicación del principio de igualdad de oportunidades; la creación de unidades de género; y la definición de marcos estratégicos de actuación en los que se ha integrado el objetivo de igualdad de género (Castro García, 2015: 105).

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999 supuso un fortalecimiento del compromiso europeo con la igualdad de género, en tanto el artículo 2 del mismo proclama el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres como una de las misiones fundamentales de la UE y el artículo 3.2 establecía la supresión de las desigualdades de género en todos los objetivos, las estrategias y las acciones comunitarias, consagrando el enfoque del *gender mainstreaming* en un documento de derecho originario. No obstante, el Tratado de Ámsterdam sigue centrando fundamentalmente los esfuerzos de la Comunidad Europea en llevar la igualdad de género al ámbito laboral y por ello se hace hincapié en la necesidad de brindar apoyo a los poderes públicos estatales para erradicar la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo, así como en la eliminación de la desigualdad retributiva, reclamándola no solo para el mismo trabajo sino también para los trabajos de igual valor. Estas propuestas programáticas se van a concretar en actuaciones específicas que se irán acordando en las sucesivas Cumbres Europeas de Empleo convocadas tras la entrada en vigor del Tratado, como la Resolución 29/6/2000 del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales, de 29 de junio de 2000, relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y en la vida familiar, en la cual se hace referencia literalmente a la necesidad de establecer «un nuevo contrato social entre los sexos» y que presenta toda una batería de propuestas de acción y objetivos específicos encaminados a abordar el

problema de la conciliación entre la vida familiar y laboral, a través del establecimiento de servicios públicos para la gestión de las responsabilidades familiares o la flexibilización de los horarios laborales. También se plantean medidas para abordar el tema de la corresponsabilización de género en las tareas de cuidados, a través de campañas de sensibilización. Por otra parte, en la sesión especial del Consejo Europeo celebrada los días 23 y 24 de marzo de 2000 en Lisboa, se da también un importante avance cualitativo en la lucha por la igualdad de género al pasar de las declaraciones de intenciones y principios generales característicos de los documentos anteriores al establecimiento de una nueva estrategia que pone el foco en los resultados de las políticas públicas de igualdad mediante la fijación de objetivos concretos. Así, se establece como objetivo en lo relativo al empleo que para el año 2010 la media de mujeres empleadas en todos los países de la Unión se establezca por encima del 60%. Igualmente se diseñan estrategias para fomentar la conciliación de la vida familiar y laboral como un medio para mejorar la empleabilidad de las mujeres y así alcanzar los objetivos de empleo propuestos. De esta manera, la conciliación entre la vida laboral y familiar adquirió centralidad en el marco de las políticas comunitarias, pero los resultados obtenidos no fueron tan efectivos como se prometía, como señala Laura Nuño (2008):

Con la finalidad de garantizar la eficacia en su gestión, se invitó tanto a las organizaciones sindicales como empresariales a participar en el diseño y la ejecución de políticas en materia de conciliación. Sin embargo, las resistencias de las organizaciones empresariales en cuanto a la incorporación de medidas de carácter obligatorio impidieron su regulación mediante documentos con carácter jurídico vinculante (p. 149).

Por su parte, el V Programa de Acción para la Igualdad (2001-2005) se centró también en llevar la transversalidad a todos los niveles institucionales de la Comunidad, así como en la puesta en práctica de medidas que repercutieran tanto en la esfera laboral como en la familiar. Labor que ha sido continuada por el VI Programa, denominado Plan de Trabajo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006-2010) que, basado en la estrategia marco comunitaria, redefine algunos ámbitos ya operativos y propone otras medidas novedosas, planteando la actuación comunitaria sobre las siguientes áreas: independencia económica en las mismas condiciones para mujeres y hombres; conciliación de la vida profesional y familiar; representación equivalente en los procesos de toma de decisiones; erradicación de todas las formas de violencia de

género; supresión de los estereotipos de género; y fomento de la igualdad de género en las políticas exteriores y de desarrollo.

Por otro lado, de manera coordinada con la introducción de la perspectiva de género en todas las políticas públicas y niveles institucionales, se mantienen y refuerzan los organismos específicos destinados a la elaboración y valoración de políticas de igualdad de género a nivel comunitario. Así, a raíz de una petición formulada conjuntamente por el Consejo Europeo y el Parlamento, en el año 2006 se crea el Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE) con el objetivo de integrar en el organigrama de la Unión una institución específica que ofrezca los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo de políticas de igualdad, asistiendo al resto de órganos comunitarios, así como a los Estados miembros, en la tarea de fomentar la igualdad de género en todas las políticas públicas, tanto nacionales como comunitarias. Igualmente, el EIGE desempeña un papel fundamental en la sensibilización de la ciudadanía en las cuestiones relacionadas con la igualdad de género.

Más adelante, el Tratado de Lisboa, suscrito a finales del año 2007, reafirma el principio de igualdad entre mujeres y hombres al tiempo que lo incluye entre los valores y objetivos de la Unión. En cuanto a la inserción de las mujeres en el ámbito laboral, las políticas de acción de la Unión se siguen integrando en los planes y programas de empleo generales. Con la finalidad de prestar asistencia financiera a los objetivos de empleo y asuntos sociales fijados en Lisboa se diseña el Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social o Programa Progress (2007-2013) que incluye una sección específica destinada a prestar asistencia en la aplicación efectiva del principio de igualdad de género a la hora de realizar actividades de análisis, sensibilización y difusión.

No obstante, como señala Castro (2015: 239 y ss.) los objetivos de igualdad de género han ido diluyéndose poco a poco en los planes de empleo de la UE, pasando de considerarse una prioridad a prácticamente no estar presentes directrices específicas sobre igualdad de oportunidades en las últimas Estrategias Europeas de Empleo. En efecto, una de las principales críticas vertidas a la técnica de la introducción transversal de la perspectiva de género en todas las políticas públicas es que se corre el riesgo de que dicha transversalidad no se aplique correctamente y además se pierdan los ejes de actuación específicos que trabajaban por erradicar la desigualdad de entre los sexos

desde las instituciones: «[...] casi podría decirse que el planteamiento de la estrategia horizontal del mainstreaming de género ha tenido un efecto boomerang, ya que, sin haberse desarrollado plenamente [...] ha sido utilizado como mecanismo trampa para diluir el objetivo específico de la igualdad» (Castro García, 2015: 241). En este sentido, Bodelón (2010) relata como para evitar ese efecto perverso, en Suecia se pone en práctica a nivel institucional una doble estrategia que combina el *gender mainstreaming* y la *focus area*, es decir, la concentración de los esfuerzos por la igualdad en algunas áreas estratégicas especialmente sensibles a la vez que también se trata de integrar la igualdad de género de manera interseccional a todos los ámbitos de las políticas públicas (pp. 93-95).

Otros instrumentos comunitarios que se han articulado en el plano institucional para promover la igualdad de género son el Pacto Europeo por la Igualdad de género, aprobado para el período 2011-2020 con el objetivo de alentar a los Estados miembros a poner en práctica medidas para combatir los estereotipos de género, mejorar el equilibrio entre la vida personal y familiar, reforzar la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas públicas, etc.; la Carta de la Mujer, aprobada por la Comisión en 2010 como una manera de reforzar el compromiso de esta institución para con la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la Unión; o la Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2010-2015), reforzada posteriormente por el Compromiso Estratégico para la Igualdad de Género (2016-2019). Aunque los compromisos y planes de actuación propuestos por estos nuevos instrumentos siguen la estela del *gender mainstreaming*, que ha continuado marcando la agenda institucional comunitaria hasta la actualidad y no encontramos una visión distinta de la igualdad de género en los mismos¹¹⁴. En este sentido, otras críticas vertidas a la falta de eficacia de la aproximación comunitaria a la igualdad de género hacen referencia al voluntarismo

¹¹⁴ Bodelón (2010) hace referencia a una tercera fase en la aproximación comunitaria institucional a la igualdad de género que vendría dada por el reconocimiento de interseccionalidad de los mecanismos discriminatorios, una visión presente en las políticas públicas a partir de los años noventa (por ejemplo, en el Libro Verde de la discriminación múltiple). A pesar de que se mantuvo el *gender mainstreaming* como herramienta fundamental de introducción de la igualdad de género en todas las políticas públicas, las nuevas herramientas que se articulan en el ámbito comunitario empiezan a tener en cuenta que el origen racial o étnico, las convicciones morales o religiosas o la orientación sexual son factores que pueden presentarse conjuntamente al sexo para originar un grado mayor o menor de discriminación en la sociedad. Por un lado, asegura Bodelón que esta aproximación es positiva, en tanto tiene en cuenta la discriminación desde una perspectiva desde la que no se había abordado anteriormente, que permite señalar una pluricausalidad en el origen de la desigualdad de poder, pero, por otro lado, se trata de un planteamiento insuficiente en tanto reduce las políticas de igualdad de género a las tradicionales políticas antidiscriminación (pp. 95-97).

de los principios promulgados y las declaraciones aprobadas que no siempre se traducen en acciones concretas, con respecto a las cuales falta el consenso que reina en los primeros. Además, no se ha conseguido incorporar el *mainstreaming* de género de manera efectiva en todos los ámbitos de la acción comunitaria y, a pesar de los esfuerzos vertidos en la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal, lo cierto es que la igualdad de género continúa siendo mayoritariamente una cuestión que corre paralela a la agenda principal de la Unión, centrada en objetivos de crecimiento económico y competencia con otras potencias a nivel mundial (Lewis, 2002: 340), objetivos que, en última instancia, son los que predominan cuando los recursos son escasos, constituyéndose la igualdad de género como un objetivo secundario que se ha materializado en un *soft law* no vinculante, que permite que se caiga de las prioridades de la agenda pública ante cuestiones consideradas más acuciantes. Esta situación, como veremos en el capítulo IV, se ha visto agravada por la puesta en práctica de políticas neoliberales agresivas a raíz de la crisis económica.

3.2. La configuración jurídica del género en la legislación española

Se ha visto que el paradigma de justicia y el concepto de igualdad de género asociado a este van a ir cambiando en función de la época y el contexto al que nos refiramos. Se ha hecho una aproximación a la evolución del concepto de igualdad de género a través de la interpretación de la documentación internacional que la ha regulado y se ha visto cómo el paradigma de la igualdad ha ido evolucionando de la concepción de la misma como igualdad formal hasta la transversalidad institucional del género, pasando por la conceptualización de igualdad como no discriminación y como igualdad de oportunidades. Ahora vamos a centrarnos en el tratamiento que se le ha dado a la igualdad en el ordenamiento jurídico español, marcado por las peculiaridades derivadas de la Guerra Civil que tiene lugar entre 1936 y 1939 y, sobre todo, por la dictadura de corte fascista que se instaura desde el final de la Guerra hasta el restablecimiento de la democracia, un período de casi cuarenta años marcado por el recorte de libertades y derechos que conlleva una notable desconvergencia de España con respecto al resto de democracias de nuestro entorno. Es por ello que, a la hora de analizar la evolución del concepto de igualdad de género en la legislación española, consideramos oportuno retrotraernos a este estadio anterior en el que las normas eran

utilizadas para dar carta de naturaleza jurídica a la desigualdad entre mujeres y hombres, prescribiendo un tratamiento diferenciado en función del sexo. Esta situación de desigualdad formal persiste hasta la aprobación de la Constitución española en 1978, pero el hecho de que la igualdad de derechos de la mujer tenga un recorrido temporal tan corto en nuestro país, de poco más de cuarenta años, es algo que influye significativamente en el escenario de desigualdad actual. A continuación, pasaremos a analizar el modelo de igualdad que se instaura en nuestro país durante los primeros años tras la aprobación de la Constitución, basado fundamentalmente en el paradigma antidiscriminatorio derivado de la aplicación del artículo 14 CE, deteniéndonos en las limitaciones que éste presenta para alcanzar la efectiva igualdad entre mujeres y hombres. Finalmente se analizarán las distintas normas que, al amparo del mandato a los poderes públicos contenido en el artículo 9.2 CE, se han ido promulgando en nuestro país en aras de la consecución de una situación efectiva de igualdad material entre mujeres y hombres.

3.2.1. Antecedentes: el Derecho como origen de desigualdad

En una palabra, el Derecho ha servido para confinar a la mujer a la esfera de lo privado, para plasmar la imagen que los hacedores de la norma tenían y querían para las mujeres, para privarlas en suma del derecho a ser iguales

Sevilla Merino, 2006.

Mientras en muchos países de nuestro entorno las reclamaciones del Movimiento Feminista —que se articulan en un primer momento en torno al movimiento sufragista— empiezan a cosechar los primeros éxitos durante los primeros decenios del siglo XX, en España no es hasta la proclamación de la II República, en 1931, cuando por primera vez se reconoce en un texto constitucional la plena igualdad formal entre los sexos: así, el artículo 25 de Constitución republicana de 1931 disponía que, junto a otras condiciones, como la filiación o la ideología, el sexo no podía ser considerado «fundamento de privilegio jurídico» alguno¹¹⁵, y el artículo 36 reconocía los mismos

¹¹⁵ «Con la proclamación de la II República, se aprueba la reforma de la Ley electoral y con ella se reconoce el derecho de sufragio pasivo para las mujeres. Tres meses después, se aprueba un proyecto de Constitución que se muestra reticente con la cuestión de la igualdad entre sexos, así en su artículo 25 recogía: ‘No podrán ser fundamento de privilegio jurídico: el nacimiento, la clase social, la riqueza, las ideas políticas y las creencias religiosas. Se reconoce en principio la igualdad de derechos de los dos sexos’ (citado en Scanlon, 1986: 263). La diputada radical Clara Campoamor protestó por el reconocimiento de esa igualdad ‘en principio’ y logró la modificación del artículo y la incorporación de la

derechos de participación política a los ciudadanos de ambos sexos mayores de 23 años¹¹⁶. En lo que respecta al ámbito privado, el artículo 43 de la Constitución republicana establecía la igualdad de derechos de los cónyuges y se reconocía la posibilidad de disolución del matrimonio mediante el divorcio, de mutuo acuerdo, o a petición de *cualquiera* de los cónyuges, siempre que mediara justa causa. También queda reconocida, en el artículo 40, la elegibilidad de todos los españoles para ostentar un cargo o empleo público sin distinción del sexo. Como sostiene Imaz Zubiaur (2008), «si bien es cierto que, en el periodo republicano, el papel fundamental de la mujer sigue siendo el del hogar, se constata que dispone de una mayor —aunque aún pequeña— independencia, tanto en lo relativo a su situación económica como a su status personal» (p. 75).

Sin embargo, este reconocimiento formalmente igualitario de derechos para las mujeres durará poco, sin dar tiempo siquiera a que el resto del ordenamiento jurídico se adecuara al nuevo principio igualitario que lo presidía. Las mujeres votaron por primera vez en España en las elecciones generales celebradas en noviembre de 1933 y tan solo unos meses después de las segundas elecciones generales de la II República, celebradas en febrero de 1936, tiene lugar el alzamiento militar que sumirá a España en una Guerra Civil, estado que impedirá la consolidación de los derechos que acababan de ser reconocidos formalmente. Con el fin de la contienda y la instauración de la dictadura franquista, los avances conseguidos durante la etapa de la II República en materia de igualdad de género se perderán y se volverá a la situación de inferioridad legal de la mujer anterior en un modelo de Estado que, fuertemente influenciado por la moral católica, intentará volver al modelo de familia tradicional y, con ello, a la subordinación femenina en todos los aspectos de la vida. Y es que, si bien las dictaduras suponen siempre un retroceso de derechos para la población en general, «son todavía peores para

cuestión sexual en los mismos términos que la raza, la clase social o la opción religiosa» (Burgaleta Pérez, 2011: 102).

¹¹⁶ Como es sabido, la redacción del artículo 36 de la Constitución española de 1931 fue fruto de un intenso debate en las Cortes Constituyentes, ya que desde dentro de las propias fuerzas progresistas se oponían al reconocimiento del voto a la mujer al considerar que reconocer el derecho al sufragio femenino equivalía a asegurar una victoria electoral a las fuerzas conservadoras, pues consideraban que la ideología de las mujeres estaba dominada por la iglesia católica. Las posturas divergentes quedaron escenificadas en el acalorado debate mantenido por las diputadas Clara Campoamor y Victoria Kent. A este respecto, *vid.* Valcárcel, 2002.

quienes parten de una situación de desigualdad, como era el caso de las mujeres» (Cuenca Gómez, 2008: 78) Así, como señala Laura Nuño (2008):

La implantación del régimen tradicionalista y nacional-católico del general Franco impuso un modelo muy específico de mujer articulado sobre el canon decimonónico de la mujer como madre, esposa subordinada y pilar moral de la familia, cuyo espacio natural era el hogar y la iglesia (p. 101).

De esta manera, la incipiente emancipación femenina se verá frenada, y desde las instituciones se potenciará la figura de la mujer subordinada, dependiente y abnegada, que debe permanecer en la esfera doméstica mientras que los varones ocupan la pública. La legislación laboral se articulará al servicio de este objetivo —acorde con la ideología del Régimen— de devolver a la mujer al hogar y se vetará el trabajo femenino. Así, el Fuero del Trabajo, aprobado en 1938¹¹⁷, establecerá la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y encomendará al Estado la liberación de «la mujer casada del taller y de la fábrica». Aunque, como apunta Cuenca Gómez (2008), lejos de esa pretextada salvación de las mujeres, consideradas naturalmente más débiles, de una «servidumbre» que encadenaba a los varones, la legislación franquista más bien está orientada a la exclusión de la mujer del reconocimiento pleno de un derecho que es solo reconocido a los hombres (p. 80). Así, la penalización laboral de las mujeres supone el reforzamiento de la dependencia de estas con respecto a los varones, instaurando el matrimonio como única forma de vida posible para la mujer, y cristaliza a través de diversas limitaciones legales, como la prohibición de ejercer las profesiones mejor reconocidas y valoradas y, sobre todo, aquellas con una relevancia pública reseñable que integraban el «corpus» del Estado, como la carrera diplomática o la magistratura (Castro García, 2015: 141). En la misma línea, se estableció a partir de 1942 que las mujeres debían abandonar su puesto de trabajo al contraer matrimonio. Como señala Carmen Castro (2015):

El régimen franquista se sirvió de las penalizaciones laborales a las mujeres para organizar la estructura del Estado desde un planteamiento androcéntrico en el que las mujeres no tenían cabida como titulares de la acción política-institucional [...] La referencia simbólica para las mujeres era «el ángel del hogar» algo que tuvieron que aprender a través del llamado Seguro Social obligatorio, que consistía en 6 meses de formación sobre maternidad y doctrina ideológica falangista (p. 141).

¹¹⁷ Publicado en el BOE núm. 505, de 10 de marzo de 1938 (recuperado el 29/07/2018 de: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1938/505/A06178-06181.pdf>).

Esta exclusión de las mujeres del ámbito laboral y su relegación legal a lo doméstico no va a significar que estas vayan a detentar un mayor poder en el ámbito privado. Muy al contrario, en esta esfera van a estar igualmente sometidas a la autoridad de los varones. De fomentar esta dependencia de la mujer en el marido también se encargará el Estado franquista a través de la regulación tanto de la débil estructura pública de provisión social como de la capacidad de obrar limitada de la mujer articulada a través de las normas de Derecho Civil. Con respecto a lo primero, el Régimen de Subsidios Familiares contribuirá también de manera decisiva al moldeamiento de la sociedad en torno a la familia tradicional cristiana compuesta por el padre, responsable económicamente del sustento de la familia y la madre abnegada, dedicada al cuidado de los hijos y del hogar y únicamente ocupada por cuestiones de orden moral o espiritual a través del establecimiento de un sistema de subsidios en el que las ayudas sociales previstas por el Estado franquista van a ser abonadas al «jefe de familia» (Nuño Gómez, 2010). En cuanto a lo segundo, con el franquismo se retoma el Código Civil aprobado a finales del siglo anterior en el cual se establecía una capacidad jurídica y de obrar diferenciada en función del sexo¹¹⁸: plena para los varones mayores de edad y limitada para las mujeres, que van a estar sujetas a la autoridad paterna o marital y no van a gozar de plena autonomía para disponer de sus actos tampoco en la esfera privada. Así, el Código Civil de 1889 disponía que hasta los 25 años las mujeres no podían abandonar la casa paterna si no era con el fin de contraer matrimonio o para ingresar en una orden religiosa (art. 321). Lo habitual, por tanto, era que las mujeres contrajeran matrimonio y pasaran directamente de la casa familiar, dominada por la autoridad paterna, a estar sometidas a la del marido, autoridad reforzada por las normas civiles que establecían discriminaciones en todos los ámbitos: así, de manera general, el art. 57 del Código Civil sentaba el principio de complementariedad de los sexos sobre el que se va a construir toda la regulación jurídica de las relaciones privadas entre mujeres y hombres en el seno del matrimonio al establecer que el marido debía proteger a la mujer, mientras que la mujer le debía obediencia al marido. Obediencia que era reforzada por el resto del articulado del Código Civil en diversos supuestos específicos. Así, la mujer casada: adquiere automáticamente la nacionalidad del marido (art. 22) y

¹¹⁸ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, publicado en el BOE núm. 206 de 25 de julio de 1889 (recuperado el 06/04/2018 de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1889-4763>).

está obligada a seguir al marido donde quiera que este fije su residencia (art. 58); por su parte, la patria potestad de los hijos legítimos corresponderá siempre al padre, si lo hubiere (art. 154). En cuanto a la capacidad de obrar, la mujer casada queda casi totalmente impedida¹¹⁹ y, ante la falta de capacidad de esta, será el marido el responsable de su representación legal, así como de la administración del patrimonio de la sociedad conyugal (art. 59). De esta manera, la licencia marital se convierte en requisito imprescindible para la validez de la mayoría de los actos que la mujer casada realice en el tráfico jurídico: desde la comparecencia en juicio (art. 60) hasta la adquisición y enajenación de los bienes propios y la contracción de obligaciones (art. 61). Las únicas compras hechas por la mujer que serán consideradas como válidas sin necesidad de que concurra la autorización marital serán aquellas efectuadas al objeto de satisfacer las necesidades de consumo ordinario de la familia (art. 62). La mujer, además, no podrá volver a contraer matrimonio después de enviudar hasta que no hayan transcurrido trescientos un días desde la muerte del marido (art. 45), una limitación que no se aplica al varón. Aunque en principio estas discriminaciones están previstas para la mujer casada y no se extienden a las mujeres solteras mayores de 25 años, su presencia es aislada y excepcional en una sociedad en la que las limitaciones de entrada en el mercado de trabajo para el sexo femenino y la estricta moral conservadora convertían al matrimonio católico en la única opción de futuro posible para la mayoría de mujeres que eran educadas para ello desde niñas¹²⁰.

¹¹⁹ «Aunque la autoridad marital y paterna se consideren conformes al derecho natural, y así se consagre en los códigos civiles, había que conjurar el peligro que suponía que a la mujer se le ocurriese hacer uso de esa capacidad jurídica, poniendo en cuestión dicha autoridad. Y ello no podía hacerse más que en el mismo código, mediante otra abstracción: la capacidad de obrar. Ésta se define como la aptitud para realizar actos jurídicos con validez. El Derecho exige que quien pretenda realizar dichos actos debe contar con un nivel de conciencia y responsabilidad que le permita conocer y ejercer su voluntad con razonable autonomía. Por tanto, no todas las personas podrán tener capacidad de obrar ni quienes la poseen la tienen con la misma intensidad. Cualquier varón adulto y no impedido por enfermedad la tendrá por completo. Menores, locos o dementes y mujeres no la tendrán o la poseerán reducida. Al ser la ‘dependencia el estado natural de las mujeres’, como afirmaba Rousseau, son incapaces de comportarse como sujetos autónomos de sus actos, lo que, a sensu contrario, significa la imposibilidad de ser consideradas como plenos sujetos de derecho (Sledziewski, E.G., 2000, p. 55). Para todo necesitarán la autorización del padre o, cuando contraigan matrimonio, del marido. Su estatus se definirá como hijas, esposas o madres, es decir, ‘en relación con el hombre, único verdadero sujeto de derecho’ (Arnaud-Duc, N., 2000, p. 109) configurando a la mujer como propiedad del hombre cuya tarea fundamental es la producción de hijos y de sus condiciones de bienestar» (Esquembre Cerdá, 2010: 68).

¹²⁰ En efecto, la educación segregada por sexos será otra de las herramientas más potentes del franquismo al servicio de la transmisión a la sociedad de una determinada moral en la que el rol atribuido a la mujer será siempre el de madre y esposa. Sobre esta cuestión, *vid.* González Pérez, 2009.

Por otro lado, el Código Civil de 1889 va a contener otra serie de limitaciones relevantes que van a afectar a todas las mujeres independientemente de su estado civil. Así, las mujeres no van a poder ostentar el cargo de tutoras (art. 237), ni van a poder formar parte del consejo familiar (art. 294), ni podrán ser testigo en los testamentos otorgados por terceros (art. 681) «al igual que los menores de edad, los ciegos, los sordos, los mudos o los que no están en su sano juicio» (Imaz Zubiaur, 2008: 73).

Otra distinción entre la subjetividad jurídica sexuada propia del franquismo va a ser la establecida con respecto al adulterio. De acuerdo con la consideración de la época de las mujeres como objeto cuya posesión representa el honor de los varones, el Código Penal de 1944 recupera la figura del «uxoricidio por causa de honor» que prácticamente atribuía al marido la prerrogativa de poder matar a la mujer sorprendida practicando adulterio, derivándose de ello consecuencias penales menores. Así, mientras que en el artículo 405 del Código Penal de 1944¹²¹ se disponía que correspondía la pena de muerte o cadena perpetua para aquel que matara a su cónyuge, el art. 428 del mismo cuerpo legal disponía que en caso de que fuera el marido quien, sorprendiendo a su mujer cometiendo adulterio, matara a cualquiera de los adúlteros o a ambos o les produjera lesiones graves, la pena que se le impondría sería simplemente la de destierro. Además, en caso de que solo fueran lesiones leves, no se le aplicaría ninguna pena. Esta prerrogativa del uxoricidio honoris causa era aplicable también a los padres de hijas menores de veintitrés años que residieran en la casa familiar. Pero, mientras que el varón que asesinara a la esposa adúltera quedaba prácticamente libre de responsabilidad, sí se condenaba con pena de prisión menor a la mujer casada que yaciera con otro hombre (art. 449). Por el contrario, no se reconocía que el varón casado pudiera ser autor del delito de adulterio, solo de amancebamiento, un tipo penal que no implicaba el simple encuentro sexual ocasional con otras mujeres, sino que requería que el varón casado mantuviera a otra mujer «dentro de la casa conyugal o notoriamente fuera de ella». La pena prevista para el varón que cometiera amancebamiento (art. 452) será de prisión menor, la misma que para la mujer que yaciera una única vez con otro hombre que no fuera su marido. El tratamiento que penalmente se da al adulterio en el Código de 1944 constituye un ejemplo más de cómo la jerarquía sexual es utilizada por el Estado franquista como un principio de organización social (Esquembre Cerdá, 2010:

¹²¹ Aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1944 (recuperado el 06/04/2018 de: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/013/A00427-00472.pdf>).

60). Además, la sexualidad de las mujeres va a estar muy controlada y se va a sancionar cualquier comportamiento que no cuente con el beneplácito de la Iglesia católica. Sin ir más lejos, el Código Penal se va a utilizar como medio de represión de la sexualidad, sancionando el uso de anticonceptivos y de cualquier medio de control de la natalidad y configurando también como delito el aborto (Balaguer Callejón, 2014: 120).

Así, vemos cómo el Derecho es utilizado durante la dictadura para limitar el rol de la mujer a las funciones desarrolladas en la esfera doméstica o familiar donde, sin embargo, tampoco va a ostentar una posición de poder, pues quedará subordinada igualmente en las relaciones privadas a la autoridad del padre o marido —del varón, en todo caso— en una suerte de minoría de edad perpetua dada por la capacidad de obrar limitada que venía determinada por las leyes civiles en función del sexo y el estado civil. De este modo, como advierte Patricia Cuenca (2008), «las mujeres no solo quedaron sometidas, como los varones, al ‘control y vigilancia’ del poder del Estado, sino que se vieron sometidas también, por decisión de éste, al poder del varón» (pp. 78-79).

Como se ha dicho, es importante resaltar cómo la desigualdad formal ha estado vigente en el ordenamiento jurídico español hasta fechas muy recientes, porque, aunque en los años sesenta comienzan las reformas para ir eliminando las normas discriminatorias por razón de sexo, lo cierto es que la diferenciación sexual de la capacidad de obrar y de los derechos atribuidos a mujeres y varones se mantiene en vigor hasta la reforma del Código Civil de 1975, y aún después de la aprobación de la Constitución se tiene que llevar a cabo una intensa labor legislativa para adecuar el ordenamiento jurídico español al principio de igualdad consagrado en el artículo 14. No obstante, a partir de la década de los 60 ya habían empezado a introducirse tímidas reformas en el ordenamiento jurídico español que, debido a presiones internacionales que exigían la apertura del régimen y un mayor reconocimiento de las libertades como condición para que España formara parte de la comunidad internacional, empiezan poco a poco a corregir esta situación de discriminación explícita de la mujer presente en las normas de distintos órdenes jurisdiccionales. Así, en 1958 se lleva a cabo una reforma del Código Civil de 1889 que supone unos tímidos avances en el reconocimiento de algunas potestades que hasta entonces les habían sido negadas a la mujer, como la posibilidad de ser testigo en el otorgamiento de testamento y albacea testamentaria o la

capacidad para ocupar cargos tutelares, con autorización del marido. Quizá el avance más significativo introducido por esta reforma lo constituye la sustitución del término «casa del marido» por la expresión «hogar conyugal» en referencia al inmueble en el que residen los cónyuges. Este cambio introducía la posibilidad de que, en caso de separación, la vivienda familiar pudiera quedar atribuida a la mujer¹²². No obstante, en correspondencia con la «potestad de dirección que la naturaleza, la religión y la historia atribuyen al marido»¹²³, el resto de las disposiciones del Código Civil que predicaban la subordinación de la mujer a la tutela del varón, incluida la licencia marital, permanecen vigentes.

Ya en el año 1961, la aprobación de la Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre Derechos Políticos, Profesionales y de Trabajo de la mujer¹²⁴, que modificaba el Fuero del Trabajo, supone un punto de inflexión en la situación de la mujer, pues proscribía la discriminación laboral legal en función del sexo al reconocer a la mujer «los mismos derechos que al varón para el ejercicio de toda clase de actividades políticas, profesionales y de trabajo» (art. 1), exceptuando el ingreso en la magistratura, en la fiscalía, en el ejército y, en general, en todos los cuerpos que requieran la utilización de armas. Asimismo, también se reconocía el principio de igualdad retributiva para trabajos de igual valor (art. 4.2). También es eliminada la excedencia forzosa que se exigía de la mujer al contraer matrimonio. No obstante, no se deroga la licencia marital, que puede seguir siendo exigida por ley para el desempeño de la mujer de determinadas

¹²² «La reforma de 1958 se llevó a cabo, principalmente, gracias a los esfuerzos de Mercedes Formica, abogada madrileña y miembro de la dirección de la Falange. A raíz de un suceso ocurrido en Madrid en el que un hombre apuñala a su mujer después de años de malos tratos, sin contar ésta con la posibilidad de separarse de él sin perder su casa, sus hijos y sus bienes, Mercedes Formica escribe un artículo en el diario ABC, denominado ‘domicilio conyugal’, en el que reclama la reforma de una ley que considera injusta, arbitraria y discriminatoria. La vivienda familiar es considerada como la casa del marido, de ahí que cuando una mujer intenta separarse, ya sea considerada culpable o inocente, debe abandonar el hogar conyugal para ser ‘depositada’ en otro domicilio, normalmente el de los padres, en el de algún familiar o en un convento. Como el administrador de los bienes gananciales es el marido, ella queda privada de recursos económicos y, en muchas ocasiones, sin la custodia de sus hijos. Contra esta situación reacciona Mercedes Formica reclamando el hogar compartido, pero tarda cinco años en conseguir su objetivo. Su activa participación en la reforma de 1958 y el escaso contenido de la misma hace que la modificación legal se conozca como ‘la reformica’, aludiendo tanto al apellido de su inspiradora como al carácter limitado de los avances» (Imaz Zubiaur, 2008: 76-77).

¹²³ Exposición de Motivos de la Ley de 24 de abril de 1958, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil (recuperado el 06/04/2018 de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1958-6677>).

¹²⁴ Publicada en el BOE núm. 175, de 24 de julio de 1961 (recuperado el 06/04/2018 de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1961-14132>).

actividades profesionales (art. 3.2). Estos avances, sin embargo, no responden a un cambio en la concepción del Régimen con respecto al papel de la mujer en la sociedad, sino que vinieron motivados por la necesidad de incorporar mano de obra al mercado laboral en cumplimiento de los objetivos económicos impuestos por el FMI como condición para obtener préstamos internacionales (Nuño Gómez, 2010: 135) y por el intento de maquillar la imagen del Régimen de cara a presentar a España como un Estado igualitario ante una comunidad internacional en la que el principio de igualdad entre los sexos iba adquiriendo cada vez más arraigo y aceptación (Cuenca Gómez, 2008: 81). Prueba de ello es que otras muchas disposiciones que establecen legalmente la inferioridad de la mujer con respecto al varón continúan en vigor.

La situación de equiparación legal de las mujeres a los varones no se consolida en España hasta la aprobación de la reforma del Código Civil que tiene lugar en 1975, pocos meses antes de la muerte del dictador, y que supone lo que se ha venido a denominar como «la mayoría de edad de la mujer casada»¹²⁵. El nuevo artículo 57 revela el cambio en el modelo de matrimonio al cambiar la obediencia que debe la mujer al marido y el deber de protección de este para con aquella por el respeto y la protección recíprocos. Con esta reforma desaparece también la licencia marital y la mujer podrá por fin disponer de sus propios bienes y actuar en el tráfico mercantil sin la necesidad de autorización del marido, aunque se mantiene al varón como administrador de la sociedad conyugal, salvo pacto en contrario (art. 59). Por lo demás, se derogan otras disposiciones discriminatorias sustituyéndolas por pronunciamientos igualitarios, como que el lugar de residencia será fijado de común acuerdo por los cónyuges (art. 58) (aunque, en caso de controversia, prevalecerá la decisión de quien ostente la patria potestad, que por lo general va a ser el marido); el reconocimiento explícito de que el matrimonio no restringe la capacidad de obrar de ninguno de los contrayentes (art. 62); o la negación de la capacidad de ninguno de los cónyuges para atribuirse la representación del otro sin su consentimiento (art. 63).

Una vez muerto Franco y fracasada la operación de intento de pervivencia del Régimen en lo sustancial, con algunos retoques internos, son reconocidos plenos

¹²⁵ Ley 14/1975, de 2 de mayo sobre reforma de determinados artículos del Código Civil y del Código de Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges, publicada en el BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975 (recuperado el 06/04/2018 de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1975-9245>).

derechos y libertades públicas a la ciudadanía española y en junio de 1977 tienen lugar las primeras elecciones democráticas en las que las mujeres participan en igualdad formal de derechos con los varones. De esas primeras Cortes de la democracia nace la Constitución de 1978, que establece el principio de igualdad y no discriminación en su artículo 14, a la vez que recoge otros artículos que proclaman la igualdad de sexos en distintos ámbitos, como la igualdad material del artículo 9.2, el igual derecho al acceso a cargos públicos, consagrado en el artículo 23.2, o la igualdad jurídica del hombre y la mujer en el matrimonio, recogida en el artículo 32.1.

A pesar del avance que había supuesto la reforma del 75 para el reconocimiento de las plenas capacidades de las mujeres, en 1978 todavía persisten normas discriminatorias por razón de sexo, por lo que a la promulgación de la Constitución le sigue una intensa actividad legislativa para adecuar el ordenamiento jurídico a los preceptos constitucionales relativos a la igualdad. Con tal objetivo se promulga la Ley 11/1981, que modifica el Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio¹²⁶ y que termina de consolidar el reconocimiento de la igualdad formal de la mujer casada, al establecer la administración compartida de los bienes comunes del matrimonio, así como la patria potestad ostentada por ambos progenitores (art. 156). También se modifica el modelo de filiación, que hasta entonces se había articulado en torno a consecuencias jurídicas distintas en función de si los hijos habían nacido dentro o fuera del matrimonio (art. 108). Otra novedad que se introduce es la posibilidad de que el hijo al llegar a la mayoría de edad pueda solicitar la alteración del orden de sus apellidos (art. 109). Por otro lado, se promulga también en 1981 la Ley 30/1981, que recupera para el ordenamiento jurídico español la figura del divorcio. Con esta Ley —y aunque persisten algunos resquicios discriminatorios— se da carpetazo definitivo a la desigualdad formal que, en materia de Derecho Civil habían venido padeciendo las mujeres en España durante siglos (Imaz Zubiaur, 2008: 80).

¹²⁶ Publicada en el BOE núm. 119, de 19 de mayo de 1981 (recuperado el 06/04/2018 de: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-11198>).

3.2.2. La configuración de la igualdad constitucional: el paradigma asimilacionista y antidiscriminatorio

3.2.2.1. Consideraciones previas: la falta de participación de las mujeres en el proceso constituyente del 78

A la hora de analizar cómo es abordada la cuestión de género en la Constitución española de 1978 parece imprescindible llevar a cabo una breve reflexión previa acerca de la elaboración de la misma, del proceso constituyente del que es fruto, lo que ayuda a explicar el tratamiento que se les da a ciertas cuestiones en el texto constitucional, como es el caso de la igualdad entre mujeres y hombres. En este sentido, un aspecto esencial a tener en cuenta para nuestro análisis del proceso constituyente que se inicia con las primeras elecciones democráticas tras la dictadura, celebradas el 15 de junio de 1977, es la falta de representación femenina en las Cortes que elaboraron la Constitución. En efecto, no hubo ninguna mujer entre los siete miembros de la Ponencia que elaboró el proyecto de Constitución, denominados «padres de la Constitución», y de entre los 598 diputados y senadores que integraron las Cortes Constituyentes, solo 27 fueron mujeres, es decir, tan solo el 4,5% del total de la representación parlamentaria en las Cortes que redactaron, debatieron y aprobaron la vigente Constitución fueron mujeres. La aludida débil presencia femenina en un hito tan importante para la democracia como lo fue la elaboración, debate y aprobación de la Constitución española de 1978 es un hecho que repercute innegablemente tanto en la falta de influencia de la teoría feminista en la elaboración del texto constitucional como en la ausencia de la perspectiva de género en el contenido de la norma (Mayorga Butrón, 2015: 50). No obstante la débil presencia femenina en las primeras Cortes democráticas y el lenguaje utilizado a la hora de hablar de quienes elaboraron la Constitución, como padres, lo que puede hacer pensar que la presencia de las mujeres en la elaboración de la misma no es que fuera escasa si no directamente nula, en los últimos años se han publicado algunos trabajos que tratan de reclamar el papel de las mujeres en la Transición española y, concretamente, la labor de las políticas que participaron en la elaboración de la Constitución por la construcción de una sociedad más paritaria¹²⁷.

¹²⁷ Vid. Sevilla Merino *et al.*, 2006.

A) *Una cuestión numérica: infrarrepresentación de las mujeres en las Cortes Constituyentes*

En vísperas de la convocatoria de las primeras elecciones de la democracia en España después de casi cuarenta años de Régimen dictatorial, los integrantes de los recién legalizados partidos políticos eran conscientes de la importancia de captar el voto de las mujeres, de la mitad de la población española, de cara a la configuración de las nuevas Cortes democráticas y ello se refleja tanto en la activa presencia femenina en las campañas y en las listas electorales —aunque de manera casi anecdótica y casi nunca ocupando primeros puestos de las listas— como en el hecho de que, ya fuera en versiones más moderadas o más progresistas, todos los programas electorales hacían alusión a las cuestiones más relacionadas con la situación de la mujer en esta época. En este sentido, fueron los partidos de izquierdas los que más explícitamente incorporaron las reclamaciones del feminismo en sus programas electorales. Así, por ejemplo el Partido Comunista, que se había autoproclamado como «el partido de la liberación de la mujer», incluye entre sus promesas electorales cuestiones como la igualdad entre los sexos, la equiparación de ambos cónyuges dentro del matrimonio y en la patria potestad, la regulación del uso de anticonceptivos, la legalización del aborto o la regulación del divorcio (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 36). Por su parte, en el Partido Socialista la presencia de agrupaciones femeninas en representación de los intereses de las mujeres, aunque poco numerosa, había sido una realidad desde principios del siglo XX como medio para reclamar la atención de los representantes políticos masculinos sobre cuestiones como la igualdad de las mujeres en el ámbito laboral o la lucha por el sufragio femenino. Herederos de esta tradición, en los años setenta se organizan nuevos grupos dentro del partido que mantienen algunas de estas reclamaciones mientras que incorporan nuevas reivindicaciones como la despenalización de los medios anticonceptivos y abortivos. Así, en 1975 se constituye de manera informal la agrupación Mujer y Socialismo, bajo el liderazgo de Carlota Bustelo, con el objetivo de incidir en la vida pública a través de su presencia en las instituciones trasladando las reivindicaciones del Movimiento Feminista mediante una doble militancia, una postura atípica en un momento en el que el movimiento de mujeres en auge, integrado en gran medida en el Movimiento de Liberación de la Mujer, estaba inspirado en las corrientes del feminismo radical que recelaban de la incorporación del Movimiento Feminista a instituciones originariamente masculinas como los partidos políticos y los sindicatos

(Quaggio, 2017: 227-228). Las integrantes de Mujer y Socialismo fueron invitadas a participar como grupo en el XXVII Congreso del PSOE celebrado en 1976 con resultados bastante halagüeños, pues se aprobó el documento en el que se incorporaban las reclamaciones del grupo a la línea de acción del partido y se consiguió que al menos una mujer, Carmen García Bloise, se integrara en la Ejecutiva del partido (aunque como secretaria administrativa) (*íd.*). No obstante, las reivindicaciones contenidas en el documento aprobado, entre las que figuraban la legalización y gratuidad del aborto o la abolición de la prostitución, no quedaron reflejadas en su mayor parte en el programa electoral con el que el PSOE se presenta a las elecciones de 1977, en el que solo se hace alusión a las cuestiones sobre las que existe un amplio consenso, como la igualdad jurídica de la mujer en distintos ámbitos, como las relaciones laborales o el matrimonio, y además de manera secundaria, al margen de las cuestiones consideradas verdaderamente relevantes.

Por su parte, los partidos de centro y centro derecha también hacen alusión a la cuestión de la mujer, en consonancia con la toma de conciencia con respecto a la necesidad de captar el voto femenino, pero desde una perspectiva distinta, inspirada por la tradición cristiana, abogando por el reconocimiento de derechos a las mujeres y la mejora de su situación, pero desde su papel dentro de la familia, como cuidadoras y amas de casa. Así, por ejemplo, el programa de UCD propone la igualdad jurídica de mujeres y hombres, el reconocimiento de iguales derechos en el matrimonio y en el ámbito laboral, la equiparación de los hijos ilegítimos y protección de las madres solteras, mientras que se declara abiertamente contrario al aborto y cuestiones como el divorcio o la anticoncepción ni siquiera son mencionadas (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 37). En definitiva, como señala Sevilla Merino (2006):

En los programas de los partidos políticos que concurren a las elecciones figuraba un epígrafe relacionado con las reivindicaciones de las mujeres, pero casi nunca era tratado como una cuestión importante y figuraba siempre en la parte final junto a temas que eran considerados de segundo orden, marginales o de reciente incorporación, que había que añadir a la agenda política. Pero no existía, digamos, un debate, una reflexión rigurosa sobre esta temática (p. 37).

Por otro lado, en consonancia con las deficiencias objetivas que presentan los programas de los partidos políticos a las elecciones de 1977, desde la perspectiva subjetiva, la conformación de las listas electorales también revela la minusvaloración de la cuestión femenina. Así, si bien la presencia de las mujeres en los partidos y sobre todo en la campaña electoral era necesaria para garantizar la simpatía femenina por las

formaciones y eso se tradujo en la incorporación de mujeres a las listas electorales¹²⁸, lo cierto es que su presencia fue limitada y condicionada a la de los varones, que indudablemente ostentaron todo el protagonismo en este proceso, tomando las decisiones relevantes desde los cenáculos de poder que les quedaban reservados. En este sentido se manifiesta Nona Inés Vilariño, que vivió el proceso en primera persona y finalmente resultó elegida diputada por UCD:

Los hombres de entonces te dejaban llegar hasta aquí, pero cuidado, este umbral no se podía pasar, entonces estabas en los aledaños, pero realmente los cenáculos en los que se manejaba de verdad el poder... a esos no teníamos acceso las mujeres... y yo creo que ni hoy lo tenemos¹²⁹.

En efecto, las mujeres estuvieron presentes en las listas electorales de las diferentes formaciones políticas en una proporción ínfima y rara vez ocupaban los primeros puestos, aquellos que garantizaban la elección asegurada, que quedaban reservados para los líderes masculinos. De hecho, muchas de las mujeres que finalmente integraron las Cortes Constituyentes no se esperaban que fueran a resultar elegidas y relatan cómo fueron «colocadas» por sus partidos en estos puestos como una manera de dar visibilidad a la presencia femenina, pero sin ánimo de que esto se tradujera en una efectiva representación institucional. Así lo manifiestan algunas de las protagonistas¹³⁰, como María Izquierdo, que iba segunda por Granada en las listas del PSOE: «Cuando

¹²⁸ En este sentido, resultan muy ilustrativas las declaraciones de la diputada Constituyente Mercedes Moll (UCD): «Yo era la figura femenina, entonces a todos los pueblos tenía que ir yo... eso me hizo conocer en quince días cincuenta pueblos... pero a algunos había que volver, porque no había ninguna mujer, porque no las dejaban ir, ya me veían a mí y ya sí que iban las mujeres» (Acosta, Oliva, 2011, *Las Constituyentes*, min. 23:40).

¹²⁹ Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:39:50.

¹³⁰ Los testimonios transcritos forman parte de un documental realizado en 2011 y dirigido por Oliva Acosta en el que se recogen los testimonios de buena parte de las mujeres que formaron parte de las Cortes Constituyentes. Una parte del documental está integrada por una conversación que mantienen «las constituyentes» con rostros femeninos de la política actual que ocupaban cargos de representación pública en la legislatura en curso en el momento de la filmación del documental. Resulta revelador reseñar cómo las mujeres en política en la actualidad comparten muchas de las experiencias discriminatorias apuntadas por aquellas que entraron por primera vez a formar parte de las Cortes en el 78, en especial con respecto a las cuestiones relacionadas con las responsabilidades domésticas que les impiden participar en la toma de decisiones en la misma medida que sus compañeros varones y también con respecto al hecho de que las mujeres siguen entrando en política muchas veces «de rebote», cuando algún varón de los que ocupaban los primeros puestos de las listas deja su escaño por algún motivo o cuando se sacan más escaños de los que se preveía. En este sentido se pronuncia, por ejemplo, Sara Dueñas (PP): «Solo hay que echarle un vistazo a la legislatura actual... la mayor parte de las mujeres que estamos en los grupos políticos hemos pasado porque hemos sido las terceras o las cuartas... ese es mi caso... yo era la tercera y llegué hace 8 meses... si cuando empieza una legislatura hay X hombres y cuando acaba hay muchas más mujeres de las que empezaron es porque estamos detrás y tenemos que reivindicar primeros puestos» (min. 00:29:20).

yo fui elegida diputada fue una sorpresa porque no esperábamos sacar tantos»¹³¹; Ana María Ruiz Tagle, que ocupaba el quinto lugar en las listas del PSOE por Sevilla: «Se pensaba que íbamos a tener una representación de uno, dos o tres diputados... entonces ¿quién iba a ir en las listas? Pues primero el alto dirigente, que entonces era Alfonso Guerra... era la persona después de Felipe que iba por Madrid... en segundo lugar... iba ya... Rafael, que era mi marido... y yo dije venga, ahora una mujer... claro, era yo... y entonces finalmente... la quinta... ya la quinta que se decía... pues no va a salir y es que sacamos hasta cinco diputados en Sevilla»¹³²; o Esther Tellado, que ocupaba el quinto lugar en las listas de UCD por Santa Cruz de Tenerife y cuenta cómo desde su partido la convencieron para ir en las listas asegurándole que era del todo improbable que saliera elegida: «No te preocupes que yo te pongo la quinta y no sales... no te preocupes que no vas a salir... entonces me metí de lleno en la campaña y finalmente salimos todos»¹³³.

Al Congreso de los Diputados se presentan un total de 5.359 candidatos y candidatas pertenecientes a las distintas formaciones políticas de los cuales 4.655, el 87%, eran varones mientras que solo figuraban 708 candidatas, es decir, las mujeres representaban solo el 13% de todas las candidaturas al Congreso. En cuanto al lugar ocupado en las listas, el PCE fue el partido que mayor protagonismo reconoció a las mujeres de los que obtuvieron escaños y eso que solo había siete mujeres ocupando el primer o el segundo puesto. El resto de las cabezas de listas del PCE para las 52 circunscripciones fueron ocupadas por varones (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 52). Esta práctica provocó que, una vez celebradas las elecciones, el porcentaje de mujeres presentes en las Cámaras se situara bastante por debajo de la ya de por sí escasa presencia femenina en las candidaturas electorales de los partidos: de las doce formaciones políticas que obtuvieron representación parlamentaria, tan solo en las cuatro con mayor número de escaños (UCD, PSOE, PCE y AP) resultaron electas mujeres. UCD fue el partido que más escaños obtuvo, 165, de los cuales tan solo siete, un 4%, estuvieron ocupados por mujeres. En total, de los 350 escaños que componen el Congreso, estas primeras elecciones de la democracia contaron con la presencia de 21

¹³¹ Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:23:10.

¹³² Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:25:12.

¹³³ Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:26:0).

diputadas (frente a los 329 diputados), es decir, el 13% de representación femenina en las listas electorales se tradujo en un 6% de representación efectiva de las mujeres en el Congreso de los diputados.

Tabla 5. Diputadas en el Congreso en la Legislatura Constituyente, grupo al que pertenecían y lugar que ocupaban en la candidatura de la circunscripción por la que concurrieron

	Formación	Circunscripción	Puesto
Soledad Becerril Bustamante	UCD	Sevilla	4º
Mercedes Moll de Miguel	UCD	Granada	3º
Dolores Blanca Morenas Aydillo	UCD	Badajoz	4º
Elena Moreno González	UCD	Pontevedra	6º
María Teresa Revilla González	UCD	Valladolid	3º
Esther Tellado Alonso	UCD	Tenerife	5º
Nona Inés Vilariño Salgado	UCD	Coruña	4º
Carlota Bustelo García del Real	PSOE	Madrid	11º
Virtudes Castro García	PSOE	Almería	2º
Asunción Cruañes Molina	PSOE	Alicante	3º
Carmen García Bloise	PSOE	Madrid	5º
María Izquierdo Rojo	PSOE	Granada	2º
Rosina Lajo Pérez	PSOE-PSC	Girona	2º
Marta Marta i Garriga	PSOE-PSC	Barcelona	9º
Palmira Pla Pechovierto	PSOE	Castellón	2º
Ana María Ruiz Tagle	PSOE	Sevilla	5º
Inmaculada Sabater Llorens	PSOE	Alicante	4º
Pilar Brabo Castells	PCE	Alicante	1º
María Dolors Calvet Puig	PCE	Barcelona	7º
Dolores Ibárruri Gómez	PCE	Oviedo	1º
María Victoria Fernández-España y Fernández-Latorre	AP	Coruña	1º

Fuente: Sevilla Merino *et al.*, 2006.

Por lo que respecta al Senado, el 96% de los candidatos presentados por las formaciones políticas eran hombres (938) mientras que solo el 4% de las candidaturas estaban ocupadas por mujeres (39) y además en 24 de las 52 provincias no se presentó ni una sola candidata en ninguna lista (Sevilla Merino, 2006: 54). Finalmente, resultaron

electas cuatro senadoras, del total de los 207 escaños que eran escogidos por sufragio en la Cámara. Las otras dos mujeres que formaron parte de la Cámara Alta en esta legislatura constituyente fueron nombradas entre los 41 senadores y senadoras designados por el Rey.

Tabla 6. Senadoras en la Legislatura Constituyente, grupo al que pertenecían y circunscripción por la que concurrieron

	Formación	Circunscripción
María Dolores Pelayo Duque	PSOE	Tenerife
Amalia Miranzo Martínez	PSOE	Cuenca
Juana Arce Molina	PP (UCD)	Albacete
María Rubiés Garrofé	CDC	Lleida
Gloria Begué Cantón	Designación real	León
Belén Landáburu González	Designación real	Burgos

Fuente: Sevilla Merino *et al.*, 2006.

La aludida infrarrepresentación de las mujeres en la Legislatura Constituyente en conjunción con ciertos prejuicios sobre la falta de capacidad de las mujeres para el desarrollo de determinadas tareas hizo que la participación de las mismas en el proceso fuera mínima en comparación con el protagonismo ostentado por los varones. Esto tuvo un claro efecto en cómo se trató —o, más bien, cómo no fue aludida— la igualdad de género en la Constitución. Así lo relata María Izquierdo (PSOE):

Hay que reconocer que se desarrolló un trabajo parlamentario impecable por parte de las mujeres, además, como estábamos en este ambiente cuántas veces yo daba a los líderes la lata de que mencionaran a las mujeres y tal y después se les olvidaba siempre, es decir que por nosotros no quedó, pero éramos muy pocas... es que la cantidad también importa¹³⁴.

Por otro lado, se hace necesario apuntar que la situación de las mujeres en la Legislatura Constituyente no era sino el reflejo en la vida política de la configuración de la sociedad española del momento, una sociedad en la que la mujer aún se encontraba excluida en todos los ámbitos de la vida social¹³⁵. Así lo expresa la que fuera diputada constituyente por UCD Soledad Becerril:

¹³⁴ Acosta, Oliva (2011, *Las Constituyentes*, min. 00:45:40).

¹³⁵ «Con la profesora Ventura (1999, 109) podemos afirmar que la participación de las mujeres en las elecciones de junio de 1977 no produce sorpresa, es el resultado de la existencia de una serie de trabas —lo que se viene denominando metafóricamente el techo de cristal— que imposibilitan el acceso de la mujer a

Éramos pocas... la mayoría de los puestos directivos entonces... de los dirigentes de los partidos políticos de aquellos que estaban en la clandestinidad y de aquellos que no estaban en la clandestinidad eran hombres... los dirigentes de los partidos políticos eran hombres [...] había algunas mujeres, pero fundamentalmente eran hombres... Es que era así... aquellos partidos también representaban a la sociedad española y la sociedad española en aquel momento era todavía así¹³⁶.

Debe tenerse también en cuenta que, a la hora de abordar las tareas representativas, era difícil que, dada la escasa representación femenina, las mujeres llegaran a estar presentes en todos los centros de debate y discusión. Además, del testimonio de las mismas se deduce claramente cómo la mayor parte de las parlamentarias que estuvieron en la Legislatura Constituyente arrastraban una carga doméstica que debían sumar a las funciones representativas, a las extenuantes jornadas parlamentarias, una carga que los varones no soportaban. En este sentido, resulta revelador la naturalidad con la que integran las alusiones a sus familias cuando hablan de las labores que realizaron en aquellas Cortes Constituyentes, un tipo de declaraciones que raramente podríamos imaginar en boca de varones. Así, Asunción Cruañes (PSOE) habla de cómo recibe la solicitud de su partido para ir en las listas:

Se convocaron aquellas elecciones y yo estaba aquí, una noche con mis hijos porque tenía una hija casada, pero 5 hijos en mi casa aún... y entonces me llamaron por teléfono y me dijeron 'tienes que ir en las listas' y yo por favor, no puedo ir en las listas, si no tengo tiempo ni de ducharme a gusto.

En el mismo sentido, Mercedes Moll (UCD):

Yo no lo tenía nada claro, tenía pues una sensación de tremenda responsabilidad porque tenía a los cuatro niños preadolescentes y entonces el esfuerzo mío no era el esfuerzo de las demás, sino que era un esfuerzo adicional de preocupación...¹³⁷.

También María Dolores Pelayo (UCD) asegura que es en su familia en lo primero que piensa cuando le proponen ir en las listas de su partido:

los cargos públicos. La propia estructura y organización de los partidos políticos, la maquinaria electoral, reforzada por la propia Ley electoral que delega en los partidos –realmente, los aparatos– la designación de candidatos y un largo etcétera, a la que se añaden el control de los aparatos de los partidos por los hombres, al que difícilmente tiene acceso la militancia femenina, y que resulta determinante para situarse como candidato en los puestos con posibilidades de ser elegido. Si a todo esto añadimos el prejuicio social de que las mujeres no sirven para la política, el resultado está servido» (Sevilla Merino, 2006: 63).

¹³⁶ Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:27:09.

¹³⁷ Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:22:03.

A mí me propusieron ir al Senado y yo se lo pedí, se lo pregunté, vamos...yo lo consulté a mi familia, les dije yo quiero ir, pero quiero contar con el apoyo de mi familia, y mi familia me apoyó¹³⁸.

No obstante, a pesar de la escasa representación femenina y de las dificultades añadidas para gestionar el tiempo por el hecho de ser mujeres, lo cierto es que estuvieron presentes en la mayoría de las Comisiones que se constituyeron en las Cámaras. Concretamente, de las treinta y dos Comisiones que se crean en el Congreso a lo largo de la legislatura, veinticuatro cuentan con la presencia de mujeres a pesar de que, como decíamos, solo había veintiuna mujeres diputadas. Por su parte, de las treinta Comisiones creadas en el Senado, diecisiete cuentan con mujeres, a pesar de que solo había 4 senadoras. Esto pone de relieve el enorme esfuerzo que tuvieron que hacer las parlamentarias constituyentes para asegurar la presencia femenina en los distintos ámbitos de decisión. En este sentido, resulta revelador el testimonio de Rosina Lajo (PSC):

Sufrí muchísimo, tenía mucha ansiedad porque la tarea es extremadamente difícil, sí que participé en los pactos de la Moncloa o en la Sección de Educación, pero yo tenía que votar otras muchas cosas o de agricultura o de qué sé yo... cantidades de cosas de las que yo no sabía nada... y no tenía horas suficientes para leerlo todo... eso me angustió mucho y lo dejé¹³⁹.

Además, los estereotipos de género se reflejaron también en los trabajos parlamentarios a través de la asignación a las distintas Comisiones y parece que a las mujeres les fueron reservando puestos en aquellas que podían tener más relación con los tradicionales roles femeninos. En este sentido narra su experiencia la socialista Carlota Bustelo:

Para empezar, yo pedí estar en Trabajo, Salud, no sé si en Educación o Justicia, donde me pareció que podía influir más en los temas que me interesaban. No estuve en ninguna. Me metieron en Minusválidos, Cultura y una especial para la reforma de las Prisiones. En esta trabajé muchísimo. Luego, fui consiguiendo aliados en las comisiones en las que estaba (Quaggio, 2017: 236).

B) Debates parlamentarios y situación de la mujer en la Legislatura Constituyente

Una vez celebradas las elecciones, el 26 de julio de 1977 se crea la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, que en el mes de octubre de ese mismo

¹³⁸ Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:22:24.

¹³⁹ Acosta, Oliva (2011), *Las Constituyentes*, min. 00:47:05.

año pasa a denominarse Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, en la que solo había una mujer, la diputada de UCD Teresa Revilla, junto a treinta y nueve varones. Dicha Comisión designa a la Ponencia, integrada por siete hombres¹⁴⁰, que será la encargada de redactar el Anteproyecto de Constitución. La Ponencia se reunió entre agosto y diciembre de 1977 en un total de 29 sesiones que no fueron públicas. El texto resultante de dicho trabajo, el Anteproyecto de Constitución, se publica en el Boletín Oficial de las Cortes el 5 de enero de 1978, junto con los votos particulares de los ponentes. Una vez publicado el Anteproyecto, se abre el plazo para la presentación de enmiendas por parte de los diputados. Fueron presentadas un total de 779 enmiendas, de las cuales cinco las presentaron diputadas (concretamente, Soledad Becerril (UCD), Pilar Brabo (PCE), María Dolors Calvet (PCE), M^a Teresa Fernández-España (AP) y Teresa Revilla (UCD)). El 17 de abril de 1978 es publicado el Informe de la Ponencia en el Boletín Oficial de las Cortes y comienza el debate en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que se desarrolla en veinticuatro sesiones celebradas entre los meses de mayo y junio. La Comisión emite su Dictamen el 1 de julio de 1978 y el mismo es elevado al Pleno del Congreso, en el que se vota artículo por artículo durante doce sesiones que tienen lugar a lo largo del mes de julio de 1978. Como resultado de este debate, es aprobado el Proyecto de Constitución, que se publica en el BOC el 24 de julio. Dicho texto es remitido a la Comisión Constitucional del Senado, abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de enmiendas. Por cuestiones de tiempo no hubo Informe oficial de la Ponencia y las sesiones de la Comisión se suceden entre agosto y septiembre de 1978, publicándose el Dictamen el 6 de octubre, junto al que figuran votos particulares de las Senadoras Gloria Begué y Belén Landáburu (ambas designadas por el Rey). El debate en el Pleno del Senado tuvo lugar a lo largo de diez sesiones desarrolladas entre el 25 de septiembre y el 10 de octubre de 1978. El 13 de octubre se publica en el BOC el texto aprobado por el Pleno del Senado con las modificaciones propuestas al Proyecto elaborado por el Congreso. Debido a la discrepancia de las Cámaras con respecto al contenido del texto de la Constitución, se constituye una Comisión Mixta Congreso-Senado para intentar alcanzar un texto de consenso. En esta Comisión Mixta que acordó el texto definitivo de

¹⁴⁰ Miguel Herrero Rodríguez de Miñón (UCD), José Pedro Pérez-Llorca y Rodrigo (UCD), Gabriel Cisneros Laborda (UCD), Gregorio Peces-Barba Martínez (PSOE), Miguel Roca Junyent (Minoría catalana), Jordi Solé Tura (PCE) y Manuel Fraga Iribarne (AP).

la Constitución no hubo ninguna mujer. El 28 de octubre de 1978 se publica el Dictamen de la Comisión Mixta por el que se propone el Proyecto de Constitución que es finalmente votado y aprobado por cada una de las Cámaras los días 30 y 31 de octubre. Una vez concluidos los trabajos parlamentarios y fijado el texto de la Constitución, el 6 de diciembre de 1978 tiene lugar el referéndum de ratificación ciudadana, el 27 de diciembre la Constitución es sancionada y promulgada por el Rey y el 29 de ese mismo mes es publicada en el BOE (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 525-528).

Como se ha señalado al principio, la débil presencia femenina tiene su reflejo en cómo se tratan los asuntos más concernientes a la mujer en la Constitución. Cuestiones como la igualdad jurídica plena, el reconocimiento de igualdad de derechos en el matrimonio, la regulación del divorcio, la equiparación de la filiación de los hijos extramatrimoniales a los matrimoniales o la despenalización del aborto y los métodos anticonceptivos constituían reclamaciones que el movimiento de mujeres exigía que fueran abordadas en el debate constitucional. En este sentido, las diputadas vinculadas al Movimiento Feminista eran las socialistas Carlota Bustelo y Asunción Cruañes y María Dolors Clavet (PSUC) y ello quedó patente el mismo día de constitución de las Cortes en que un numeroso grupo de mujeres esperaba a las puertas del Congreso a las citadas diputadas para mostrarles su apoyo y para trasladar en un documento sus reivindicaciones a quienes consideraban que mejor podían representarlas¹⁴¹. El manifiesto comenzaba de la siguiente manera:

Somos conscientes que no está representado en estas Cortes, que de las 658 mujeres propuestas como candidatas sólo han resultado elegidas 25, por estar situadas las mujeres en los últimos lugares de las listas e ir de relleno, y de ellas sólo tres han demostrado con su trabajo y su lucha su condición de feministas. A estas tres mujeres nos dirigimos porque consideramos que son quienes mejor pueden defender nuestros intereses (Sevilla Merino, 2006: 40).

Las representantes interpeladas se comprometieron a plantear en el Parlamento las cuestiones reclamadas, no obstante, no lo tuvieron fácil pues, una vez constituidas las Cortes no contaron con el apoyo de sus compañeros de partidos —mucho más numerosos y en posiciones más destacadas— que, en aras del supuesto espíritu de consenso, marginaron u obviaron directamente las cuestiones problemáticas relativas a

¹⁴¹ Dijo Dolors Clavet (PSUC): «El primer día que entramos en el parlamento el movimiento feminista de Madrid ya nos hizo llegar una carta... a la Carlota y a mí diciendo que nos apoyaban nuestras posturas feministas y que se sentían representadas en nosotras [...]» (Acosta, Oliva, 2011, *Las Constituyentes*, min. 00:35:32).

la situación de la mujer. En este sentido, como bien apunta Pamela Radcliff (2012), «son los silencios, en vez de los discursos, los que más revelan sobre el lugar del género en la Constitución» (p. 208). Así, por ejemplo, con respecto al aborto, una de las principales reivindicaciones planteadas por el Movimiento Feminista, el Partido Socialista, que en campaña electoral se había mostrado favorable a su regulación, no abordó la cuestión directamente sino que se limitó a plantear el derecho de toda persona a decidir sobre su descendencia desde la perspectiva de la planificación familiar (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 42). El Partido Comunista, en cambio, sí propone en su voto particular al artículo 34 (actual artículo 39 CE) añadir el derecho constitucional a la interrupción voluntaria del embarazo dentro de la planificación familiar, a cargo de la Seguridad Social (Esquembre Cerdá, 2013: 34).

Con respecto al art. 14 CE, que proclamaba la igualdad formal, casi todos los grupos parlamentarios presentaron enmiendas al contenido del mismo propuesto por la Ponencia, pero todas eran relativas a la incorporación o supresión de causas específicas de discriminación¹⁴², lo que diluyó el debate de la relevancia de la aprobación de este artículo para la situación de la mujer, quedando equiparada la cuestión del sexo con el resto de motivos de discriminación a los que expresamente hacía alusión el artículo, como el nacimiento o la opinión. Solo la intervención de la diputada Teresa Revilla en la explicación del voto de su formación, vincula directamente la relevancia de este artículo con respecto a la situación de la mujer:

Señorías, en este artículo que hemos votado afirmativamente, la mujer española adquiere, por fin, la plenitud de sus derechos. Es verdad que la votación ha sido unánime, sin disidencias, como estaba reclamando nuestra sociedad [...] Pero las mujeres no vamos a dar las gracias por ello. Tampoco vamos a mirar al pasado con amargura o con rencor [...] Para ello necesitamos, además, de la igualdad ante la ley, de una sociedad rica en posibilidades de vida y en formas de existencia,

¹⁴² «En el Anteproyecto de Constitución redactado inicialmente por la Ponencia se recogen tanto la denominada igualdad real o material (art. 9.2) como la igualdad formal (art. 14). Ninguno de los dos artículos fue objeto de votos particulares por los Grupos parlamentarios. Se presentaron siete enmiendas al art. 9.2 (una del GP Mixto, otra por GP de UCD y las cinco restantes por diputados de AP, UCD y GP Comunista), cuyo contenido oscilaba entre las peticiones de supresión por entender que su contenido ya estaba presente en los valores superiores del art. 1 (AP) hasta su corrección gramatical o una nueva redacción que incidiese en el cambio de las estructuras socioeconómicas (GP Mixto). El art. 14 fue objeto de cinco enmiendas (una por el GP Socialista, otra por GP Mixto y las tres restantes por diputados de AP, UCD y GP Comunista), que pretendían añadir más causas a la prohibición de discriminación (fortuna o razones económicas, la lengua) o bien restringirlas mediante la supresión de la última parte del precepto (AP), planteándose también un traslado del artículo al Título I, concretamente al art. 3 (GP Comunista). Resulta, por esta razón, curioso, que, figurando el sexo como primera causa de no discriminación en la redacción original, sea desplazada al tercer lugar, después del nacimiento y la raza, en el texto que la ponencia presenta para su debate en Comisión» (Esquembre Cerdá, 2013: 26).

una sociedad flexible en sus sistemas de trabajo y de educación, donde no sean incompatibles la maternidad y el trabajo, la vida familiar y la cultura (Esquembre Cerdá, 2013: 26-27).

En cuanto a las referencias constitucionales al matrimonio y a la familia (que quedaron contenidas finalmente en los artículos 32 y 39 CE, respectivamente), estas cuestiones sí fueron objeto de un debate algo más intenso, derivado de las posturas encontradas que presentaban las distintas formaciones políticas con respecto a la concepción de la familia. De un lado, las fuerzas más conservadoras (Alianza Popular y Democracia Cristiana de Cataluña), imbuidas de la doctrina católica, abogaban por un modelo tradicional de familia que potenciara el papel de cuidadora de la mujer y se mostraban reticentes a la constitucionalización del divorcio, mientras que las formaciones más progresistas, como el PSOE o el PCE, defendían la constitucionalización de la igualdad jurídica entre los cónyuges y la adopción de medidas que garantizaran el pleno reconocimiento de derechos a las mujeres, siguiendo las reivindicaciones del Movimiento Feminista.

Con respecto a la regulación constitucional del matrimonio, mientras que, como decíamos, los grupos más conservadores se mostraban contrarios a incluir el divorcio en el texto de la Constitución, el PCE y el PSOE presentaron votos particulares al que en la primera redacción era el artículo 27 que pretendían un firme reconocimiento de la posibilidad de que el matrimonio pudiera ser disuelto a solicitud de cualquier de los cónyuges. En su voto particular, los socialistas iban más allá y proponían el reconocimiento constitucional de otros tipos de familia que no estuvieran basadas en el matrimonio. Por su parte, las enmiendas planteadas por UCD «proponen una redacción que evite la admisión de cualquier forma de familia estable alternativa a la matrimonial, enfatizando, a la vez, la concepción de la familia como ‘célula natural y fundamental de la sociedad’ basada sobre el matrimonio» (Esquembre Cerdá, 2013: 28-29). En cuanto al originario artículo 34 (el actual artículo 39 CE) las enmiendas presentadas se dividían entre aquellas que defendían que las referencias constitucionales a la familia debían centrarse exclusivamente en los derechos de los niños y niñas, como núcleo central de la familia, y aquellas que también solicitaban la inclusión del reconocimiento de la igualdad jurídica entre los cónyuges, así como de determinados derechos a la mujer, como el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. En este sentido, la enmienda presentada por la diputada comunista M^a Dolors Calvet:

1. Los Poderes Públicos aseguran la protección económica, jurídica y social de la maternidad y de la familia, por medio de prestaciones sociales, de disposiciones fiscales y de programas de planificación familiar a cargo de la Seguridad Social y de cualquier otra medida adecuada. Entre los métodos de dicha planificación podrá incluirse la interrupción del embarazo, en las condiciones fijadas por la ley.

2. Los hijos son iguales ante la ley, con independencia de su filiación. Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto de los nacidos en él» (Esquembre Cerdá, 2003: 33).

No obstante, esta enmienda es retirada por el Grupo Comunista a la hora de debatir el artículo en el pleno, en aras de un supuesto espíritu de consenso por el cual se dejaron de lado una vez más las reclamaciones de las mujeres en la redacción final del artículo, quedando prácticamente inalterada la redacción propuesta inicialmente por la ponencia¹⁴³.

Con respecto al matrimonio, más interesante fue el debate que se produjo en el Senado, donde Belén Landáburu propone una enmienda *in voce* al originario artículo 30 (actual artículo 32 CE) con el objetivo de introducir una alusión expresa a la igualdad jurídica de los cónyuges una vez contraído el matrimonio. Así, Landáburu proponía añadir al apdo. 1 del artículo, que rezaba «A partir de la edad núbil, el hombre y la mujer, en plena igualdad de derechos y deberes», un segundo apartado con el siguiente contenido: «Igualmente desarrollará el principio de igualdad jurídica de ambos cónyuges». A pesar de que ya quedaba recogida la igualdad formal entre los sexos en el artículo 14, a juicio de la senadora, integrada en el Grupo Parlamentario Mixto, dada la hasta entonces persistente situación de incapacidad jurídica de la mujer casada y subordinación legal de la misma al marido en aplicación de las leyes civiles, y dado precisamente que es el ámbito privado donde encuentra su origen la subordinación de la mujer en todas las esferas de la sociedad, era de todo punto necesario constitucionalizar

¹⁴³ En el mismo sentido, la retirada de la enmienda del Grupo Comunista al artículo 15 para modificar el sujeto por «todas las personas» en lugar de «todos», lo cual, como indicó Peces Barba y como de hecho sirvió posteriormente de argumentación para presentar un recurso de inconstitucionalidad por parte del Partido Popular contra la Ley 9/1985, que despenalizaba el aborto en tres supuesto, podía utilizarse para interpretar que la intención del constituyente era reconocer también al nasciturus ese derecho: «Nos parece también que el tema del aborto es un tema muy serio, muy importante. Nosotros teníamos planteada una enmienda que se refería explícitamente a esta cuestión, enmienda que no hemos mantenido por la razón pura y simple de que pensamos que, efectivamente, se presta a extraordinarias controversias y porque es evidente que en este momento esa cuestión habría que plantearla con toda su especificidad y entidad, si es que hay que plantearla ahora. Pero es un tema extraordinariamente importante que habrá que abordar algún día, porque el tema está ahí, nos guste o no» (Diario de Sesiones del Congreso, núm. 105, 6 de julio de 1978, p. 3963).

el reconocimiento expreso de la igualdad dentro del núcleo familiar. Así lo expresó Landáburu:

[...] esta Comisión ha aprobado en el artículo 13 el principio de igualdad ante la ley sin discriminación, entre otras razones, por razón de sexo, que más tarde [...] ha tenido su traducción en el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos. Es decir, se ha traducido constitucionalmente este principio de no discriminación a la esfera del Derecho público. Pues bien, señores Senadores, la enmienda que ahora propongo lo que pretende es trasladar a la esfera del Derecho privado este principio de no discriminación, a la esfera del Derecho familiar, del Derecho matrimonial [...] La otra matización es que el artículo 13 plantea el principio de no discriminación por razón de sexo, y no sé hasta qué extremo eso resolvería el problema en su totalidad, porque durante muchos años las discriminaciones no se han planteado en esta materia por razón de sexo, sino por razón de estado civil, por lo cual yo considero absolutamente preciso que esta matización se introduzca precisamente en el artículo en que la Constitución habla del matrimonio (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 162-164).

No obstante, a pesar de la clarividencia en la exposición de Landáburu, finalmente se aceptó un texto de consenso entre los distintos grupos parlamentarios en el que se perdió el matiz introducido por la senadora con respecto a la diferenciación de la igualdad *al contraer matrimonio y una vez contraído el matrimonio*.

Por último, debemos reseñar la única cuestión que suscitó el acuerdo entre todas las mujeres parlamentarias de la Legislatura Constituyente independientemente de su adscripción política: todas ellas se mostraron en contra de la regulación del orden sucesorio a la Corona establecido en el texto del Anteproyecto y que finalmente quedó fijado en el artículo 57 CE, que consagraba la preferencia del varón sobre la mujer en el mismo grado, decayendo el criterio de la primogenitura en caso de que la primogénita fuera una mujer, regulación que suponía una evidente discriminación por razón de sexo. No obstante la evidente contradicción de esta disposición con el contenido del art. 14 CE, la cuestión de la discriminación de la mujer en la sucesión al trono tampoco fue objeto de un debate intenso en las Cámaras y el consenso entre los grupos parlamentarios fue alcanzado sin mucha problemática, más allá del desacuerdo expresado por las mujeres de las distintas formaciones que, dada la escasez de diputadas y senadoras, no tuvo mayores efectos que el impacto simbólico de la disidencia representada. Así, contra el citado artículo solo fueron interpuestos en la Comisión de Asuntos Constitucionales un voto particular del PSOE y una enmienda de un diputado de ERC (integrante del GP Minoría Catalana) para proponer la sustitución de la forma de Gobierno por un sistema republicano. Si bien la diputada de UCD Teresa Revilla preparó una enmienda para señalar la discriminación de la mujer recogida en este artículo, su formación no la consideró oportuna y la retiró. En la votación del artículo, la

diputada se abstuvo en señal de su desacuerdo, a pesar de lo cual el mismo quedó aprobado por la votación favorable de sus compañeros, al igual que en el Pleno del Congreso, donde el artículo no fue objeto de debate, solo de explicaciones de voto por parte del GP Comunista y el GP Socialista. En representación de los comunistas intervino la diputada M^a Dolors Calvet. En sus palabras se refleja el rechazo común de las mujeres de todos los grupos parlamentarios a esta discriminación:

[...] Aunque un poco a destiempo, el Grupo parlamentario Comunista no quiere dejar de dar la explicación de su voto abstencionista respecto al apartado 1 de este artículo 52. El Grupo parlamentario Comunista, como Sus Señorías han visto, se ha abstenido en este apartado, y las mujeres que integran el mismo han votado en contra. Nuestro voto negativo y nuestra abstención deben interpretarse solamente en el sentido de una actitud testimonial, porque consideramos que este apartado 1 del artículo 52 es totalmente discriminatorio respecto a la mujer [...] En el momento en que las mujeres parlamentarias comunistas hemos votado, junto con otras mujeres de otros Grupos Parlamentarios, en contra de este apartado, hemos querido dejar constancia de que, si bien es cierto que la Constitución no apoya, no asume todas las reivindicaciones de la mujer, también lo es que no cierra puertas a futuras leyes que mejoren la situación de la misma. El único apartado en abierta contradicción con el artículo 13, que reconoce la no discriminación en cuestión de sexo, es este número 1 del artículo 52. Por esto el Partido Comunista ha tenido a bien abstenerse y las mujeres de nuestro Grupo, junto con otras mujeres de otros Grupos Parlamentarios –como decía antes–, demostrar nuestra preocupación por este precepto claramente discriminatorio para las mujeres. (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 130-131).

En el caso del GP Socialista, fue el diputado Enrique Múgica quien intervino para explicar la abstención de su formación:

[...] consideramos que la igualdad entre varón y hembra debe manifestarse absolutamente en todos los aspectos de la vida social sin excepción alguna, y por eso nosotros nos hemos abstenido de votar el párrafo (Sevilla Merino *et al.*, 2006: 131).

Las mujeres del Grupo Socialista, por el contrario, no estuvieron presentes en la votación, ya que abandonaron el hemiciclo como expresión de su total oposición ante aquel ataque incongruente con la propia igualdad entre los sexos que supuestamente presidía como principio fundamental todo el texto constitucional. No obstante, a pesar de la oposición de las mujeres de todas las formaciones políticas, algunas de ellas votando incluso en contra de su propio Grupo Parlamentario, fue aprobado el artículo que establecía el orden discriminatorio en la sucesión al trono por 132 votos a favor, 15 en contra y 123 abstenciones (Sevilla Merino *et al.* 2006: 130) al considerarse por parte de la mayoría de integrantes de las formaciones políticas que no era una cuestión relevante que mereciera un esfuerzo a la hora de alcanzar un consenso, frente a otras cuestiones con una repercusión más general. Esta fue en realidad la tónica general con la que se abordaron todos los aspectos que más directamente afectaban a la situación de

la mujer en España a la hora de elaborar la Constitución de 1978 y que se tradujo en la falta de consideración específica de la cuestión de género en su articulado:

Como se desprende del análisis del íter parlamentario de las tres cuestiones más relevantes para la modificación de la situación de las mujeres en aras de la igualdad de género, el ya mítico y mitificado consenso constitucional se edificó, en buena medida, sobre la preterición de las mismas. Ello tuvo como resultado la indefinición constitucional en muchos de estos aspectos, tales como el divorcio o el aborto, cuyo reconocimiento posterior por ley se reveló, como se sabe, especialmente conflictivo y complejo. Todo ello supuso una ralentización del avance de las mujeres en la consecución de mayores cotas de igualdad y que subsiste todavía hoy, 35 años después de que se iniciara la elaboración de nuestra Norma Fundamental. Ni la anecdótica participación femenina fue un tema que saliese a relucir en los debates parlamentarios ni las cuestiones más relevantes para las mujeres ocuparon un lugar destacado en los mismos (Esquembre Cerdá, 2013: 41).

De este modo, las mujeres solo son expresamente nombradas en la Constitución española en relación con los roles de género que le son específicamente asignados conforme al sistema patriarcal (en relación con su papel como esposas, en el art. 32.1 CE y en referencia a la figura de madre, en el art. 39.2), o bien para afirmar expresamente su inferioridad con respecto al varón (en el orden sucesorio a la Corona, fijado en el art. 57.1) (Astola Madariaga, 2008a). En el resto de alusiones a la ciudadanía, es utilizado el genérico masculino pretendidamente neutro pero que en realidad oculta la exclusión de las mujeres de las distintas categorías. Así, «expresiones pretendidamente universales como ‘todos’, ‘ciudadanos’, ‘españoles’ o ‘diputados’ utilizadas en el texto constitucional sirvieron para excluir formalmente de ellas a las mujeres en el pasado y operan como un criterio material de exclusión en el presente» (Esquembre Cerdá, 2017: 85).

3.2.2.2. Las menciones a la igualdad en la Constitución española

Como se ha visto en el apartado precedente, los condicionantes históricos y culturales hacen que la Constitución española de 1978 —a pesar de ser aprobada en un momento en que a nivel internacional se ha tomado ya conciencia de la situación de subordinación de la mujer y se van aprobando diversos textos legales que tratan de revertir esta situación desde la intervención institucional— adolezca de una absoluta falta de perspectiva de género. La igualdad se encuentra recogida en la Constitución española de 1978 desde tres perspectivas: como valor, como principio y como derecho fundamental (Balaguer Callejón, 1991: 101). En efecto, el artículo 1.1 CE consagra la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, junto a la libertad, la justicia y

el pluralismo político; por su parte, los artículos 9.2 CE y 14 CE recogen la igualdad como principio, desde una perspectiva material y desde una perspectiva formal, respectivamente. Además, la ubicación sistemática del artículo 14 CE y la garantía jurisdiccional que le viene reconocida por el art. 53.2 CE convierten también a la igualdad formal en un derecho fundamental. Existen otras alusiones a la igualdad a lo largo del texto constitucional, en mandatos referidos a cuestiones más concretas en ámbitos en los que tradicionalmente la mujer ha sido discriminada, como el contenido en el art. 32.1 CE referido a la igualdad jurídica de mujeres y varones al contraer matrimonio; el art. 35.1 CE que prohíbe toda discriminación en el ámbito laboral; o el art. 39.2 CE que consagra la igualdad de los hijos e hijas ante la ley, independientemente de la filiación, rompiendo así con la tradicional discriminación sufrida por los hijos e hijas nacidos fuera del matrimonio. No obstante, más allá de estas menciones, no existe en toda la Constitución ningún artículo que constitucionalice de manera expresa la igualdad de género ni el *gender mainstreaming*. Indudablemente el reconocimiento de la igualdad en una Constitución normativa, con fuerza vinculante para el resto del ordenamiento jurídico y para los poderes públicos, constituye una garantía irrenunciable y un avance con respecto a épocas anteriores. En efecto, «la fuerza vinculante directa de la Constitución provocó la derogación inmediata de las normas discriminatorias preconstitucionales todavía vigentes y la consiguiente aprobación de una nueva reglamentación igualitaria entre ambos sexos» (Cuenca Gómez, 2008: 87), provocando cambios significativos en el ordenamiento jurídico, sobre todo en el ámbito civil, donde permanecían las discriminaciones formales más flagrantes de las mujeres¹⁴⁴. No obstante, la realidad ha mostrado como insuficiente para la defensa institucional de la igualdad de género el marco constitucional del 78.

¹⁴⁴ Sin embargo, el trato desigualitario formal de la ley ha permanecido en varias cuestiones en nuestro ordenamiento jurídico hasta fechas inusitadamente recientes. Así, por ejemplo, las normas civiles por las que se regía el orden de transmisión de los apellidos a las hijas e hijos suponían una clara contradicción con el principio de igualdad: Hasta 1999, el artículo 109 del CC remitía a este respecto a lo dispuesto en el art. 194 del Reglamento del RC, el cual disponía que el primer apellido paterno precedería siempre al materno. La Ley 40/1999 introduce una nueva redacción del art. 109 CC permitiendo que se estableciera el orden de los apellidos tal y como lo acordaran los progenitores, pero disponiendo que, a falta de acuerdo explícito entre los progenitores o en caso de desacuerdo, el primer apellido que se transmitiría a los hijos e hijas sería el del padre, colocándose el de la madre en segundo lugar. Esta situación de evidente discriminación formal no ha sido subsanada hasta la entrada en vigor de la Ley 20/2011, el 30 de junio de 2017, casi cuarenta años después de la aprobación de la Constitución que consagró el principio de igualdad. Por su parte en la propia Constitución, como ya se ha mencionado, encontramos una discriminación por excelencia que aún persiste: la establecida en el artículo 57 CE con respecto a la sucesión a la Corona, que da preferencia a los varones con respecto a las mujeres en el mismo grado. Se

El artículo 14 CE recoge la igualdad formal estableciendo que «[l]os españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social». De esta manera, la cuestión de la desigualdad tradicionalmente sufrida por las mujeres se incorpora junto con la interdicción del resto de discriminaciones sociales, unificándola junto a otras diferencias sociales históricamente arraigadas en las que es común que estén basados determinados tratos diferenciados peyorativos. Esta falta de tratamiento individualizado de la desigualdad de género ya de por sí supone un «condicionamiento importante» por cuanto los orígenes y configuración de la desigualdad de género «no son comunes al resto de desigualdades sociales» (Balaguer Callejón, 2005: 85) y pone de manifiesto la insuficiencia del reconocimiento constitucional de la igualdad para dar cabida a las exigencias reales a la hora de establecer medidas de lucha contra la desigualdad de género.

Pero antes de entrar a analizar las causas concretas de discriminación y el tratamiento que se le ha venido otorgando a la discriminación por razón de sexo a la luz de este precepto, debemos hacer una observación previa a la literalidad del contenido del artículo 14 CE. Según el Tribunal Constitucional:

El art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas (STC 39/2002, FJ 4º).

A continuación, junto a esa cláusula general de igualdad, en el mismo artículo 14 se recoge una serie de causas de discriminación para proscribir a continuación el trato peyorativo basado en las mismas, lo cual, en principio, podría resultar redundante por entender que dicha prohibición de discriminación por las causas expresamente enumeradas se encuentra ya contenida en la cláusula general de igualdad que precede a

trata de un ejemplo paradigmático de discriminación formal, legal, directa e injustificada, que sin embargo permanece en la Norma Suprema de nuestro ordenamiento jurídico, en abierta contradicción con lo dispuesto en el art. 14 CE. En un sentido similar, el propio TC (126/1997) ha avalado la preferencia de los varones en la sucesión a los títulos nobiliarios conferidos por el Rey en uso de la atribución prevista en el art. 62.f) CE después de que el TS señalara su carácter discriminatorio. En contra de lo fallado por el TS, el TC estimó que la regulación desfavorable a la mujer en la sucesión a los títulos nobiliarios no era contraria al art. 14 CE dado el carácter simbólico de dichos títulos (Cuenca Gómez, 2008).

este inciso. En realidad, del enunciado del artículo se infiere la existencia de dos cláusulas que hacen referencia a dos derechos autónomos: una cláusula general de igualdad, por un lado, y el derecho a la no discriminación en base a determinadas causas «especialmente odiosas». En principio, ambos derechos consagran la proscripción de tratamientos diferenciados peyorativos, desiguales, irrazonables y desproporcionados. Esta igualdad ante la ley opera tanto en la elaboración como en la aplicación de la misma. El matiz que diferencia el derecho a la igualdad reconocido en la primera parte del artículo —«Los españoles son iguales ante la ley»— de la no discriminación recogida en la segunda —«sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de...»— estriba en que el derecho a no sufrir discriminación adquiere una dimensión colectiva que viene dada por la pertenencia de la persona que sufre el trato diferenciador injustificado a un determinado colectivo social desempoderado o tradicionalmente subordinado, lo que confiere a dicho trato peyorativo «un desvalor añadido» (Rodríguez Ruiz, 2016: 28-32) que viene dado porque el trato diferenciador peyorativo estaría contribuyendo a alimentar la posición de subordinación preexistente de un colectivo con respecto a otros.

El artículo 14 CE reconoce así el derecho a la igualdad, y reconoce el derecho a no sufrir discriminación. Como el primero, el segundo parte de la igualdad de trato como norma, prohibiendo tratos diferenciadores no justificados, sin exigir diferencias de trato que se ajusten a diferencias realmente existentes entre individuos, colectivos o situaciones (SSTC 86/1985; 114/1995). Pero mientras el primero reconoce el derecho a no ser objeto de trato diferenciador injustificado a título individual, el segundo reconoce el derecho a no ser objeto de trato diferenciador injustificado que responda a dinámicas colectivas de poder intergrupales, dinámicas que producen como efecto preservar la posición de prevalencia social de determinados colectivos sobre otros. El artículo 14 CE prohíbe expresamente tratos discriminatorios vinculados a dinámicas intergrupales históricamente arraigadas (*id.*).

Una diferenciación práctica fundamental entre ambos derechos reconocidos en el art. 14 CE es que, mientras la interdicción de la discriminación vincula tanto a los poderes públicos como a las personas privadas, la cláusula general de igualdad de la primera parte del artículo solamente puede ser exigida por parte de los poderes públicos (Rodríguez Ruiz, 2017: 63). El simple trato peyorativo por un particular a otra persona individualmente considerada no basada en motivos discriminatorios no puede suponer en sí mismo una vulneración del art. 14 de la CE, no puede exigirse de los particulares que no establezcan ninguna diferenciación en el trato con otras personas. Este comportamiento formalmente neutral, sin embargo, sí es exigido por parte de los poderes públicos que, independientemente de que estén implicados colectivos

tradicionalmente discriminados o no, van a tener que justificar la razón de ser y la proporcionalidad de toda medida diferenciadora que pongan en práctica. De esta manera, la interdicción de la discriminación prohíbe «cualquier actuación de los poderes públicos que pueda venir a avalar dicha posición de prevalencia», así como las actuaciones de particulares que establezcan un trato diferenciador basándose en motivos discriminatorios (en este caso, lo más habitual es que el trato discriminatorio se dé en el contexto de las relaciones laborales).

Por otro lado, es inevitable reparar, a la hora de examinar las causas de discriminación expresamente contenidas en el art. 14 CE¹⁴⁵, en que no se hace expresa mención a la mujer, como colectivo discriminado, si no que se habla de discriminación «por razón de sexo», por lo que, de una interpretación literal del artículo se puede entender que los varones también podrían ser objeto de discriminación debido a su sexo. No obstante, el TC ha aclarado a través de su jurisprudencia (STC 229/1992) que, a pesar de su formulación en términos neutros, la necesidad de incluir el «sexo» como causa de discriminación obedece únicamente a la tradicional posición de subordinación que han experimentado las mujeres en nuestra sociedad (por todas, STC 17/2003, FJ 3º), siendo este el colectivo objeto de trato discriminatorio¹⁴⁶. Esto no quiere decir que los varones no puedan ser objeto de trato discriminatorio diferenciado y que esto no pueda ser reconocido por los poderes públicos, pero será con arreglo a otros motivos, no por su condición de varón.

Lo anterior no quiere decir que los varones no tengan, como las mujeres, un derecho fundamental a la igualdad ante la ley. Y no quiere decir que este derecho no pueda verse vulnerado por normas que introduzcan diferencias irrazonables a favor de las mujeres, por medidas de acción afirmativa carentes de justificación suficiente. Ni quiere decir que el derecho a la igualdad de varones no pueda verse vulnerado por supuesto de aplicación normativa injustificadamente favorables para las

¹⁴⁵ El TC ha aclarado desde el principio en su doctrina que no se trata de una lista cerrada de motivos, sino que la cláusula de cierre «o cualquier otra condición o circunstancia social o personal» permite incluir otros motivos de discriminación a los expresamente enumerados en el art. 14 CE. Entre otras, la STC 39/2002, FJ 4º: «La virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, en la cláusula general de igualdad con la que se inicia su contenido, sino que a continuación el precepto constitucional se refiere a la prohibición de una serie de motivos o razones concretos de discriminación. Esta referencia expresa a tales motivos o razones de discriminación no implica el establecimiento de una lista cerrada de supuestos de discriminación (STC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 6º), pero sí representa una explícita interdicción de determinadas diferencias históricamente muy arraigadas y que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en posiciones, no sólo desventajosas, sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE (SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 5º; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 2º; 145/1991, de 1 de julio, FJ 2º)».

¹⁴⁶ Como se verá a continuación, esto no fue así desde el principio, sino que la doctrina del TC presenta una primera etapa en la que la igualdad constitucional del art. 14 es interpretada desde una perspectiva ciega al género.

mujeres... De lo que no cabe hablar es de dinámicas sociales discriminatorias para los varones por razón de su sexo, no al menos mientras nos encontremos en el marco de las actuales dinámicas de poder intergrupales que subordinan a las mujeres a ellos (Rodríguez Ruiz, 2017: 64).

En definitiva, el elemento esencial en la discriminación por razón de sexo estriba en el desequilibrio de poder existente en la sociedad que relega a determinados colectivos a posiciones de subordinación, una situación que determinados actos peyorativos e injustificados de los poderes públicos o de particulares contribuyen a reforzar, retroalimentándola.

Por otro lado, si, como decíamos, el art. 14 CE constitucionaliza la igualdad de trato y la no discriminación, abordando la desigualdad desde una perspectiva formal, el art. 9.2 CE atribuye a los poderes públicos la responsabilidad de actuar en pos de la consecución de esa igualdad de una manera material o efectiva, constitucionalizando a través de un mandato la intervención pública para alterar las fuerzas sociales con el objetivo de alcanzar una sociedad igualitaria en un sentido paritario, reforzando así la proclamación de España como Estado social contenida en el art. 1.1 CE. De esta manera, el art. 9.2 CE dispone que «[c]orresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Así, mientras que la igualdad formal del art. 14 CE se limita a prohibir las discriminaciones legales, el art. 9.2 CE insta a los poderes públicos a poner en práctica políticas activas que incidan en la realidad para desactivar los mecanismos sociales que se encuentran en la base de toda desigualdad, justificándose, de esta manera, el trato diferenciado a favor de colectivos desfavorecidos siempre que resulte necesario para superar las desigualdades que sufren. En este sentido, el art. 9.2 CE «probablemente sea la norma más importante que contiene el texto constitucional de cara a las posibilidades de cambio social» (Balaguer Callejón, 1991: 101). De hecho, es en este mandato en el que encuentran su fundamento constitucional las políticas públicas de igualdad de género que analizaremos más adelante, pues supone la constitucionalización de la responsabilidad del Estado para con la igualdad de género, para con la consecución de una sociedad paritaria en la que toda la ciudadanía participe en igualdad de condiciones.

No obstante, como se deduce de la ubicación sistemática del precepto¹⁴⁷, el art. 9.2 CE no está reconociendo un derecho fundamental a la igualdad material desde una perspectiva subjetiva, lo que implica que, si bien los poderes públicos van a tener la obligación de promover la igualdad sustantiva a través de un amplio abanico de políticas públicas, entre las que caben las acciones afirmativas, dicha obligación va a cumplirse con la intensidad y de acuerdo al criterio que estimen los propios poderes públicos, pues no va a poder ser reclamado su cumplimiento en vía jurisdiccional por parte de los particulares. El art. 9.2 CE solo va a poder ser reclamado subjetivamente ante los tribunales como criterio interpretativo del art. 14 CE, en aplicación del criterio de interpretación sistemática de la Constitución (Rodríguez Ruiz, 2017: 26).

3.2.2.3. *La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*

Si, como veíamos, la igualdad constitucionalizada como principio sirvió para expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas contrarias a la misma y su sustitución por una regulación igualitaria, la igualdad y la no discriminación, en tanto derechos fundamentales con un plus de fundamentalidad (Pérez Royo, 2018) a los que se les reconoce la garantía jurisdiccional recogida en el artículo 53.2 CE¹⁴⁸, van a facultar a todas las personas que sean objeto de un trato discriminatorio para recabar su tutela en los tribunales por un procedimiento preferente y sumario ante la jurisdicción ordinaria y, de manera excepcional y subsidiaria, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Esta garantía, además de configurar la igualdad como un verdadero derecho, indisponible por parte de los poderes públicos y reclamable por

¹⁴⁷ «Villar Arregui, representante del GP PSI, presenta una enmienda *in voce* para ubicar el art. 9.2 como un apartado en el art. 13 (hoy 14) que recogía el principio de igualdad ante la ley, por entender que ‘se trata de un precepto que desborda los límites de la democracia formal para, con su dinamismo, permitir penetrar en los ámbitos o en las áreas de la democracia real o, si se prefiere, de la democracia integral’ (Senado, 1978: 1730). La enmienda, incluida la formulada *in voce*, fue aceptada, en principio, en su integridad, por UCD. Sin embargo, esta última enmienda de cambio de ubicación fue inmediatamente retirada por el propio PSI por existir discrepancias internas en cuanto al traslado del texto (Senado, 1978: 1732). Se perdió de esta forma una gran oportunidad para constitucionalizar como principio y derecho (exigible, por tanto, ante la jurisdicción) la denominada ‘igualdad real o material’, que ha posibilitado en nuestro ordenamiento, no sin dificultades, la adopción de medidas de acción positiva tendentes a corregir la situación de desigualdad existente entre mujeres y hombres» (Esquembre Cerdá, 2013: 35).

¹⁴⁸ El artículo 53.2 CE dispone que «[c]ualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30».

parte de la ciudadanía ante las eventuales violaciones que pudiera sufrir, ha permitido al Tribunal Constitucional pronunciarse de manera incidental sobre el contenido de la igualdad y ha cristalizado en la elaboración de una profusa doctrina, por lo general bastante sensible a las situaciones discriminatorias.

No obstante, la constitucionalización de la igualdad como derecho subjetivo, reclamable individualmente ante los jueces y tribunales, se revela como un sistema insuficiente para dar verdadera cuenta de la situación de desigualdad estructural y estructurante que atraviesa la vida de las mujeres en todos los ámbitos. Como señala María Luisa Balaguer (1991), «con ello se reduce a nivel individual un problema que es colectivo y cuya solución debió buscarse de forma colectiva en aras de la efectividad» (p. 105). Además, la exigua regulación de la igualdad de la mujer en la Constitución del 78 deja en manos de la jurisprudencia del TC la determinación del contenido de la igualdad de género, lo que «presenta las incoherencias y contradicciones de una institución que se renueva periódicamente, y, en el caso del género, tampoco tiene una visión específica, ni mucho menos comparte la valoración acerca de las teorías feministas que apoyan y sostienen la necesidad de llegar a la igualdad total entre mujeres y hombres» (Balaguer Callejón, 2005: 19)¹⁴⁹. Por su parte, la interpretación del sexo como una causa de discriminación más entre las otras contenidas en el art. 14 CE, aplicando el mismo criterio de la razonabilidad ante la determinación del contenido discriminatorio de los hechos y decisiones sometidos a la consideración del Tribunal sin tener en cuenta siempre los condicionantes históricos y socioculturales específicos que rodean a la subordinación de la mujer «ha producido una jurisprudencia errática y a veces contradictoria con la posibilidad de que la mujer llegue a conseguir la igualdad»

¹⁴⁹ Ejemplo paradigmático y muy reciente de que aplicar simplemente el juicio de razonabilidad para determinar si un acto o decisión es discriminatorio o no para un determinado colectivo, prescindiendo de la perspectiva de género, puede alumbrar resoluciones contrarias a la igualdad es la STC 31/2008, de 10 de abril, por la que el TC declara acordes a la Constitución diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), entre ellos el relativo a posibilitar la financiación pública de los centros escolares que segregan por sexo a sus estudiantes: «[...] No constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciadas por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960. En ningún caso la elección de la educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas o en cualquier otro aspecto [...]» (art. 84.3 LOE en su redacción dada por la LOMCE).

(p. 20). La jurisprudencia de los primeros años del TC con respecto a la igualdad del art. 14 resulta muy ilustrativa con respecto a esta afirmación.

Si bien se ha mencionado que la inclusión en el art. 14 CE del sexo había sido interpretada por el Constitucional como una causa de discriminación en base a la cual solo podían experimentar tratos peyorativos las mujeres porque han sido ellas —y no los varones— quienes históricamente se han encontrado en una situación de subordinación, de desigual distribución de poder, lo cierto es que en una primera etapa el TC no asume este posicionamiento y, por el contrario, en sus fallos interpreta que la igualdad «en lugar de ser un error histórico a corregir, es una realidad actual a mantener» (Balaguer Callejón, 1991: 106) y orienta sus pronunciamientos en un sentido neutro y formalista, ciego al género (Cuenca Gómez, 2008), declarando la inconstitucionalidad de los tratos diferenciados por razón de sexo, independientemente de que afecten a varones o a mujeres. En efecto, en lo que ha venido a identificarse con una primera etapa de la jurisprudencia del TC con respecto a la igualdad del art. 14, el Tribunal resuelve recursos interpuestos por varones que venían impugnando el reconocimiento de determinados beneficios que durante el franquismo se habían venido otorgando a las mujeres. No se trataba sin embargo de privilegios adquiridos por estas en base a una posición preponderante de poder que nunca ocuparon en la sociedad, sino más bien de ventajas residuales que facilitaban la subsistencia de las mujeres en el seno de un sistema estructuralmente discriminatorio que no las reconocía como plenos sujetos de derechos, como ayudas asistenciales (pensión de viudedad, de orfandad...) que no eran reconocidas a los hombres o no lo eran en las mismas condiciones o como una regulación laboral diferente respecto a cuestiones como el trabajo nocturno o determinados beneficios de la Seguridad Social. En realidad, estas medidas, bajo un falso paternalismo, lejos de contribuir al efectivo empoderamiento de las mujeres, reforzaban la propia lógica discriminatoria del sistema y el papel de subordinación de las mujeres con respecto al varón¹⁵⁰. Sin embargo, como decíamos, los primeros

¹⁵⁰ «La cuestión es pues si ese trato favorable puede justificarse con base en razones de justicia material, o si, por encima de éstas debe considerarse contrario al artículo 14 CE, por su lógica intrínsecamente discriminatoria. En la mayoría de los casos, el TC se decantó por esta segunda lectura. Así, ante el recurso presentado por un varón, entendió que la desigualdad entre los sexos en materia de pensión de viudedad vulneraba el artículo 14 CE, y dispuso que debían ser concedidas a los varones en las mismas condiciones que a las mujeres (SSTC 103/1983, 104/1983, 42/1984, 253/1988, 144/1989, 142/1990, 158/1990, 5/1994). En sentido semejante se pronunció en relación con las pensiones a favor de hijas y hermanas del causante (STC 3/1993). Asimismo, este tribunal entendió contrarias al artículo 14 CE las diferencias en remuneración por horas extraordinarias, peyorativas para los varones, de personal ayudante sanitario en

pronunciamos del TC con respecto a la discriminación por razón de sexo declaran vulnerado el artículo 14 CE por la aplicación de disposiciones que afectan peyorativamente al colectivo privilegiado de los varones, a la parte fuerte en la distribución desigual del poder. La sentencia que inaugura esta línea jurisprudencial es la STC 103/1983, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad sobre un inciso del art. 160 de la Ley General de la Seguridad Social, que establecía requisitos más rigurosos para los varones que solicitaran la pensión de viudedad a la muerte de su cónyuge. En concreto —y en congruente lógica con el modelo social y familiar del momento, en el que desde todos los ámbitos se potenciaba la participación en el mercado laboral de los varones y la dedicación exclusiva de las mujeres a las labores domésticas—, lo que se exigía para que el viudo tuviera derecho a la pensión, además de los requisitos comunes con las mujeres, era que este se encontrara incapacitado para el trabajo en el momento de fallecer la esposa y que viviera a expensas de la causante. El TC, obviando los condicionantes históricos y sociales que subyacen a la regulación de la pensión de viudedad, y partiendo de la idea de que existe una supuesta situación de igualdad entre varones y mujeres, declara la inconstitucionalidad del precepto controvertido. Por el contrario, el voto particular del magistrado Francisco Rubio Llorente a la citada sentencia sí revela una mayor sintonía con las razones que cristalizaron en la incorporación del sexo entre las razones de discriminación proscritas en el art. 14 CE:

Partiendo de la base de que «es un hecho notorio que en nuestra sociedad se diferencian muy nítidamente las funciones que en el seno de la familia corresponden a hombre y mujer. La división doméstica del trabajo arroja sobre ella la parte más importante, cuando no la totalidad, del trabajo del hogar y dificulta su incorporación al mundo de la producción, en el que generalmente desempeña tareas peor retribuidas que las que asumen los hombres, siendo iguales las circunstancias restantes». De este modo se conecta con el campo de valor en el que el constituyente ha definido la igualdad sexual del artículo 14, puesto que ignorar estas circunstancias es partir de una situación que no es real. El voto discrepante entiende que habría de derogarse con el tiempo esta discriminación, pero sería una situación a considerar cuando la desigualdad se fuera nivelando (Balaguer Callejón, 1991: 107).

un centro hospitalario (STC 81/1982). De este modo [...] el TC avaló la inaplicación de normas preconstitucionales que beneficiaban a las mujeres como colectivo jurídicamente discriminado durante la dictadura, sí, pero lo hacían reforzando esa misma lógica discriminatoria [...] No se detuvo a pensar, en efecto, que la entrada en vigor del artículo 14 CE no significó la introducción automática de la igualdad efectiva entre mujeres y varones, que antes bien las mujeres seguían precisando de apoyo institucional para compensar por la preterición jurídica en que había transcurrido la mayor parte de sus vidas» (Rodríguez Ruiz, 2017: 55-57).

Esta primera etapa llegaría hasta la STC 128/1987 (Cuenca Gómez, 2008; Balaguer Callejón, 1991), en la que se empieza a observar un cambio de tendencia en el sentido apuntado por el voto particular de Rubio Llorente y otros magistrados que se habían mostrado discordantes para con la interpretación mayoritaria de la igualdad por parte del TC en los primeros años de su jurisprudencia. La citada STC 128/1987 es dictada a raíz de un recurso de amparo interpuesto por un trabajador de la Seguridad Social al que se le negaba un complemento retributivo en concepto de guardería. Las normas para la percepción de dicho complemento establecían que sería percibido por mujeres con hijos menores de seis años y por varones con hijos de la misma edad siempre que se encontraran en estado civil de viudedad. No hace falta explicar que dicha regulación no es tanto un privilegio concedido a las mujeres como una medida coherente con la lógica de la estricta división sexual del trabajo dominante en esta época según la cual son los varones los que están por lo general insertos en el mercado laboral y que, atendiendo a los usos sociales, no se concibe que el varón trabajador vaya a necesitar los servicios de guardería para sus hijos en tanto siempre va a contar con la esposa en casa para que se ocupe de ellos, a no ser que se encuentre en estado de viudedad y no exista mujer que asuma los cuidados de la descendencia. Como decíamos, el TC muestra una nueva sensibilidad con respecto a los condicionantes históricos que han propiciado la diferente distribución de poder entre mujeres y hombres en la resolución de este caso, reconociendo que:

Partiendo de presupuestos de inferioridad física, o de una mayor vocación (u obligación) hacia las tareas familiares, diversas disposiciones han venido a establecer diferencias de trato entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, que, aunque aparentemente resulten de índole protectora, perpetúan y reproducen, en la práctica, la posición de inferioridad social de la población femenina [...] La protección de la mujer por sí sola, ha afirmado el Tribunal [...] no es razón suficiente para justificar la diferenciación [...] No obstante, no puede deducirse sin más de estas apreciaciones que toda desigualdad de trato que beneficie a un grupo o categoría que venga definido (entre otros factores concurrentes) por el sexo resultará vulneradora del artículo constitucional citado [...] Desde esta perspectiva, las medidas protectoras de aquellas categorías de trabajadoras que estén sometidas a condiciones especialmente desventajosas para su acceso al trabajo o permanencia en él (en comparación con las correspondientes categorías de trabajadores masculinos, o con la población trabajadora en general) no podrían considerarse opuestas al citado principio de igualdad, sino, al contrario, dirigidas a eliminar situaciones de discriminación existentes (STC 128/1987, FJ 6º, FJ 7º y FJ 8º).

No obstante, a continuación, el Tribunal matiza estas afirmaciones al aplicarlas al caso concreto, reconociendo expresamente la vigencia de una distribución diferenciada de roles a mujeres y hombres muy arraigada culturalmente y cuya dinámica se encuentra en abierta contradicción con el principio de igualdad del art. 14 CE, siendo

contrarias al mismo también, por tanto, las disposiciones que se adopten con intención de reforzar dicha lógica:

No puede admitirse, como justificación de la diversidad de trato, que las esposas de los trabajadores casados pueden atender a los hijos pequeños, por lo cual esos trabajadores no necesitarán que se les subvencione los gastos de guardería, mientras que las trabajadoras con hijos sí lo necesitarán, para compensar la imposibilidad de prestar tal atención debido a su trabajo. Ello supondría partir de la premisa de que, mientras las mujeres de los trabajadores habrán de permanecer en el hogar familiar atendiendo a los hijos menores [...] Obviamente, esta perspectiva, que excluye, aparte de situaciones de separación o enfermedad, la posibilidad de actividades extradomésticas de la mujer casada (laborales o de cualquier otro tipo), y la prestación de colaboración en el cuidado de los hijos de la trabajadora por parte del padre, no puede considerarse justificación suficiente, pues no se adecua a las previsiones igualitarias entre hombres y mujeres contenidas en la Constitución [...] convirtiendo en inadmisibles una posición que parte de la dedicación exclusiva de la mujer a las tareas domésticas, y de la exclusión absoluta del hombre de las mismas, como resulta de la justificación a que hemos aludido (FJ 9º).

Finalmente, el TC complementa este razonamiento con un nuevo giro argumental volviendo a hacer alusión a los condicionantes históricos que han situado a las mujeres en una situación desventajosa tal que justificaría determinadas medidas diferenciadoras tendentes a equiparar su situación con la de los varones:

Este Tribunal no puede ignorar que, pese a las afirmaciones constitucionales, existe una realidad social, resultando de una larga tradición cultural, caracterizada por la atribución en la práctica a la mujer del núcleo mayor de las cargas derivadas del cuidado de la familia, y particularmente el cuidado de los hijos. Ello supone evidentemente un obstáculo muchas veces insalvable para el acceso al trabajo, obstáculo no menos cierto y comprobable por el hecho de que derive de la práctica social y no de mandatos del legislador u otros poderes públicos, y que se manifiesta en el dato (no por indirecto menos convincente) de la extremadamente baja participación de la mujer casada en la actividad laboral, en comparación de otras categorías sociales.

En tanto, pues, esta realidad perdure, no pueden considerarse discriminatorias las medidas tendentes a favorecer el acceso al trabajo de un grupo en situación de clara desigualdad social, y que traten de evitar, facilitando el empleo de guarderías, que una práctica social discriminatoria se traduzca en un apartamiento del trabajo de la mujer con hijos pequeños (FJ 10º).

En base a este razonamiento, el TC finalmente deniega el amparo por entender que:

[...] el hoy recurrente no se encuentra en la misma posición que el conjunto social que toma como punto de referencia, y que el tratamiento desigual otorgado a éste no constituye por tanto una discriminación prohibida por el art. 14 de la C.E., sino, por el contrario, una medida destinada a paliar la discriminación sufrida por ese conjunto social y que responde al mandato constitucional contenido en el art. 9.2 del Texto fundamental (FJ 11º)¹⁵¹.

¹⁵¹ Con este razonamiento, se abre la puerta a la constitucionalidad de las medidas de acción afirmativa, a que la diferenciación de trato entre mujeres y hombres no tiene por qué ser discriminatoria en tanto nos enfrentamos a situaciones de partida diferentes, que justificarían un trato diferenciado. Sobre medidas de acción afirmativa, *vid.* Barrère Unzueta, 2002 y Marugán Pintos, 2013.

A partir de esta sentencia, el TC inaugura una nueva línea jurisprudencial que, por lo general —aunque con alguna excepción como la de la STC 126/1997— muestra una nueva sensibilidad hacia las dinámicas discriminatorias de las que son objeto las mujeres por su condición. Así, por ejemplo, al determinar el alcance de la discriminación por razón de sexo, el Tribunal ha señalado que la misma comprende no solo aquellos tratamientos peyorativos que se fundan en la simple y pura constatación del sexo de la perjudicada, sino también aquellas que encuentran su justificación en razones o circunstancias que encuentran una vinculación directa e inequívoca con el sexo, como es el caso del embarazo, la maternidad y la lactancia, factores diferenciales que, por razones obvias, inciden de forma exclusiva sobre las mujeres. Es decir, según la jurisprudencia construida por el TC en torno a esta cuestión (SSTC 173/1994; 136/1996; 20/2001; 17/2003; 175/2005; 342/2006; 17/2007), cuando un trato diferencial perjudicial para la mujer se adopte en base a alguno de estos motivos, a pesar de no encontrarse directamente integrados en los motivos causantes de discriminación del art. 14 CE, van a suponer una vulneración del principio de igualdad¹⁵², por tratarse de circunstancias que afectan solo a las mujeres y que se traducen en desventajas reales para la conservación de su empleo al ser «utilizadas para introducir obstáculos al acceso o permanencia de la mujer en el mercado de trabajo, perpetuando la grave discriminación que históricamente ha sufrido la mujer en el ámbito social y laboral» (STC 214/2006, FJ 6º). Es más, en consonancia con la doctrina sentada por el TC a este respecto, la objetivación del embarazo como causa de discriminación de la mujer ha supuesto que la legislación laboral establezca la presunción *iuris et de iure* de que todo despido va a presumirse vulnerador del artículo 14 CE y, por tanto, nulo, cuando se produzca, no solo durante el período de suspensión del contrato de trabajo por el disfrute de la baja de maternidad (art. 55.5.a ET), sino desde el inicio del propio embarazo (art. 55.5.b ET en la redacción dada por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre,

¹⁵² Cualquier interpretación que se desvíe de la doctrina sentada por el TC español a este respecto incurriría en el absurdo de considerar que una disposición discriminatoria para con las embarazadas no es equivalente a una disposición discriminatoria para con las mujeres. En este sentido, la sentencia dictada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en el caso *Geduldig vs. Aiello*, declaraba que la negativa de una aseguradora a reconocer a una mujer la prestación correspondiente a la pérdida de ingresos laborales derivada de su embarazo no suponía una vulneración del principio de igualdad de trato consagrado en la 14ª enmienda y que, por tanto, no estaba excluyendo a las mujeres explícitamente de tales beneficios, sino que lo que se producía era una exclusión del embarazo como causa de elegibilidad, afectando no a las mujeres, sino a «toda persona embarazada» *Geduldig v. Aiello*, 417 U.S. 484 (1974).

de conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras siguiendo lo dispuesto en dos Directivas europeas del Consejo: 92/85/CEE y 96/34/CE).

La jurisprudencia del TC también ha consolidado una amplia doctrina en lo relativo a la existencia de distintos tipos de discriminación que ha servido para identificar mejor los tratos peyorativos incluso en aquellos casos en los que en principio puedan parecer conductas no discriminatorias por derivarse las consecuencias perjudiciales de un acto neutro. Así, en principio, existirían dos grandes tipos de discriminación: la discriminación directa y la discriminación indirecta. La discriminación directa, que implica un «tratamiento diferenciado prejudicial en razón del sexo donde el sexo sea objeto de consideración directa» (STC 145/1992, FJ 2º), puede ser a su vez explícita o encubierta. El tipo de discriminación más habitual por razón de sexo es la discriminación directa encubierta, es decir, aquella en la que la constatación del sexo es la causa del trato peyorativo, pero en la que no se vincula explícitamente por quien discrimina el trato diferenciado con dicha causa, si no que no se aduce ninguna o se aducen causas distintas. Así, sería un caso de discriminación directa encubierta por razón de sexo la no renovación de un contrato temporal de una mujer embarazada alegando el ejercicio de la libertad empresarial sin estar lo suficientemente justificada esta decisión por razones ajenas a la situación de embarazo de la trabajadora (STC 173/1994). Si el sexo de la víctima fuera alegado abiertamente como el motivo por el que se adopta el trato desigual peyorativo, estaríamos ante un caso de discriminación directa abierta. En el caso de la discriminación directa, no es necesario establecer ningún término de comparación para constatar la existencia de una vulneración del art. 14 CE. Por su parte, la discriminación indirecta no se produce a través de actos concretos, sino mediante disposiciones de carácter general que «bajo la apariencia de tratamientos formalmente no discriminatorios [...] encubren consecuencias perjudiciales para un grupo social determinado, generalmente el femenino», como sería, por ejemplo, el establecimiento de una remuneración inferior para una categoría profesional ocupada solo o eminentemente por mujeres, mientras que categorías profesionales masculinizadas a las que se les atribuye un trabajo de igual valor, se les asigna una retribución mayor (STC 147/1995, FJ 2º).

Otro aspecto relevante de la construcción jurisprudencial del contenido de la igualdad formal (aunque aplicable a los demás derechos fundamentales) lo constituye la

atenuación de la carga de la prueba cuando estamos ante un acto diferenciado sospechoso de ser discriminatorio por razón de sexo. En estos casos —contra el criterio general de que la carga de probar un hecho corresponde a quien lo alega (art. 217.2 LEC)—, la persona que recurre a los tribunales para solicitar una reparación frente a la vulneración producida no soporta la carga procesal de probar que dicha vulneración se ha producido, sino que simplemente deberá probar que el derecho fundamental alegado se ha visto efectivamente afectado o limitado en su disfrute por el acto o la decisión controvertida, no obstante, con respecto a la inconstitucionalidad del mismo —es decir, con respecto al hecho de que el hecho diferenciado trae causa en alguno de los motivos de discriminación contenidos en el art. 14 CE— solo debe aportar indicios, correspondiendo a la parte demandada probar que en su actuación subyace una justificación objetiva y razonable, que encuentra su motivación en causas diversas de las establecidas constitucionalmente como sospechosas de discriminación (SSTC 136/1996; 87/1998; 29/2000; 114/2002).

Otra de las contribuciones más relevantes para la igualdad de género derivada de la interpretación jurisprudencial de los comportamientos discriminatorios prohibidos por art. 14 CE que lleva a cabo el TC es la relativa a la constitucionalidad de determinadas medidas diferenciadoras en atención al fin legítimo de reequilibrar situaciones preexistentes de preterición social que afectan a determinados colectivos subordinados, como las mujeres. Como ya se ha señalado, los actos peyorativos que quedan prohibidos en aplicación del principio de igualdad de trato contenido en el art. 14 CE son aquellos que fundan la desigualdad de trato «en una diferencia de supuestos de hecho injustificados de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados» (STC 128/1987, FJ 7º). Pero ello no implica que deba exigirse en todo caso, en aplicación del principio de igualdad, «un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica» de manera que, tal y como ha declarado el TEDH en relación con el art. 14 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, «toda desigualdad no constituye necesariamente una discriminación [...] la igualdad es solo violada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida» (STC 22/1981, FJ 3º). Es más, viene

siendo admitido por el propio TC —e incluso exigido en base a lo dispuesto en el art. 9.2 CE— que las causas de discriminación contenidas en el art. 14 CE sean utilizadas como base para establecer una diferenciación jurídica por parte de los poderes públicos como medio para contribuir a paliar la situación de preterición social que sufren las personas integrantes de los colectivos mencionados (SSTC 103/1983; 128/1987; 229/1992), siempre que queden suficientemente acreditadas tanto la racionalidad como la proporcionalidad del trato diferenciado:

Como este mismo Tribunal ha sostenido, el tratamiento diverso de situaciones distintas «puede incluso venir exigido, en un Estado social y democrático de Derecho, para la efectividad de los valores que la Constitución consagra con el carácter de superiores del ordenamiento, como son la justicia y la igualdad (art. 1), a cuyo efecto atribuye además a los Poderes Públicos el que promuevan las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva» (STC 34/1981, de 10 de noviembre, fundamento jurídico 3.º; doctrina reiterada, entre otras, en la STC 3/1983, de 25 de enero, fundamento jurídico 3.º). La actuación de los Poderes Públicos para remediar, así, la situación de determinados grupos sociales definidos, entre otras características, por el sexo (y, cabe afirmar, en la inmensa mayoría de las veces, por la condición femenina) y colocados en posiciones de innegable desventaja en el ámbito laboral, por razones que resultan de tradiciones y hábitos profundamente arraigados en la sociedad y difícilmente eliminables, no puede considerarse vulneradora del principio de igualdad, aun cuando establezca para ellos un trato más favorable, pues se trata de dar tratamiento distinto a situaciones efectivamente distinta (STC 128/1978 FJ 7º).

De esta manera, el Tribunal legitima la utilización de las medidas reequilibradoras de acción positiva en favor de las mujeres¹⁵³ para lograr una efectiva participación paritaria de la ciudadanía en todos los ámbitos de la sociedad, especialmente en el ámbito público, espacio que tradicionalmente ha estado vedado a la mitad de la población de manera tan contundente y arraigada socialmente que el mero reconocimiento formal de la igualdad de oportunidades se revela insuficiente para destruir los roles diferenciados que se encuentran en la base de la subordinación femenina:

No cabe desconocer que han sido las mujeres el grupo víctima de tratos discriminatorios, por lo que la interdicción de la discriminación implica también, en conexión además con el art. 9.2 C.E., la posibilidad de medidas que traten de asegurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. La consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un «derecho desigual igualatorio», es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer (SSTC 128/1987 y 19/1989). Se justifican así constitucionalmente medidas en favor de la mujer que estén destinadas a remover obstáculos que de hecho impidan la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo, y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a

¹⁵³ Para un análisis de la normativa comunitaria que avala la incorporación a los ordenamientos jurídicos nacionales de medidas de acción positiva, *vid.* Astola Madariaga, 2017: 45-46 y Barrère Unzueta, 2002.

través de ventajas o medidas de apoyo hacia la mujer que aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer (STC 229/1993, FJ 2º).

Siguiendo esta argumentación, el TC ha justificado la constitucionalidad de medidas diferenciadoras como el establecimiento de una cuota legal mínima de participación de mujeres y hombres en las listas electorales, introducida por la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (STC 12/2008); o como la contemplación en el Código Penal de penas más duras para los varones que cometieran determinados delitos cuando la víctima sea una mujer que sea o haya sido su pareja (por todas, STC 59/2008). No obstante, se trata de medidas concretas adoptadas por los poderes públicos a partir de su propia iniciativa, es decir, no son medidas exigibles, pues de la argumentación del TC no puede deducirse que exista un reconocimiento constitucional de un verdadero derecho subjetivo a la igualdad material o, si se quiere, un derecho a la desigualdad de trato como medio para alcanzar el fin de la igualdad sustantiva. Que el art. 14 CE no sea óbice para la puesta en práctica de tratos diferenciados que tengan una justificación objetiva y razonable y que el art. 9.2 CE inste a los poderes públicos a adoptar medidas que tengan como objetivo reequilibrar la posición subordinada tradicionalmente ocupada por colectivos históricamente discriminados no quiere decir ni que el artículo 9.2 CE consagre un derecho fundamental subjetivo en los términos de la igualdad formal del art. 14 CE (es decir, con la correspondiente garantía jurisdiccional que permite reclamar su cumplimiento por parte de los particulares ante los tribunales de justicia), ni que de la utilización del art. 9.2 CE como criterio interpretativo del art. 14 CE se pueda inferir que este último incluya el reconocimiento de un derecho al trato diferenciado como medio para alcanzar la igualdad material. Así lo ha dejado claro el propio Tribunal al manifestar que «es doctrina constitucional reiterada que el derecho a la igualdad que consagra el art.14 CE ni otorga un derecho a la desigualdad de trato, ni ampara la falta de distinción entre supuestos desiguales, ya que no existe ningún derecho subjetivo al trato normativo desigual» (SSTC 21/2001; 49/2002; 156/2003).

Por tanto, como ya se ha señalado, el único derecho subjetivo constitucionalmente reconocido que puede hacerse valer frente a la situación de subordinación experimentada por las mujeres es el derecho a la igualdad formal reconocido en el art. 14 CE, que sin duda supone un avance con respecto al ordenamiento jurídico

preconstitucional, pero que se ha revelado del todo insuficiente en los esfuerzos por la consecución de una sociedad paritaria en cuanto al género:

Si únicamente tenemos el derecho subjetivo a la igualdad formal –tenemos derecho a ser iguales a los hombres, es decir, como los hombres– y no a la material –tener derecho a que nos traten como a iguales, sin ser hombres– cualquier decisión de los poderes públicos que no respete esa igualdad formal concebida en masculino, es decir, cualquier decisión que mencione las palabras hombre y mujer, puede ser revisada para ver si cumple los criterios de lo aceptable (Astola Madariaga, 2008: 278).

Esto ha llevado también a que se cuestione sistemáticamente todo trato diferenciado (véase, por ejemplo, el caso que da lugar a la STC 59/2008) como si fuera un beneficio o ventaja concedido a las mujeres en perjuicio de los varones, una concepción que viene reforzada por el término más habitualmente empleado para referirse a las medidas de acción afirmativa como «discriminación positiva», un verdadero oxímoron si tenemos en cuenta que, por definición, la discriminación es una diferencia de trato no justificada (Rodríguez Ruiz, 2016). Pero en ningún momento se trata de ventajas que mejoren la situación de la mujer con respecto a los varones, sino que simplemente tratan de superar situaciones tradicionales de subordinación preexistentes en aras de igualar la posición de ambos sexos¹⁵⁴. Así lo explica la constitucionalista Jasone Astola (2008) en relación al rechazo de amplios sectores de la población con respecto a las normas sobre paridad que pretenden reequilibrar la presencia de ambos sexos en el ámbito público, tradicionalmente reservado a los varones:

El lenguaje engañoso —«acción positiva»— hace pensar que la pertenencia al sexo femenino es bastante para acceder a un puesto de trabajo, cuando lo único «positivo» que hay en la acción es intentar acabar con esa preferencia «natural» que se concedía al varón sobre la mujer en el acceso a un puesto de trabajo, pero no existe ningún atisbo de «ventaja» jurídicamente [...]. Con estos conceptos se fomenta el hecho de que la igualdad de oportunidades y las políticas de igualdad sean consideradas como conducentes a la desigualdad y sean rechazadas por muchas capas sociales intermedias, deseosas de diferenciarse de las capas que consideran situadas por debajo de ellas. Y se entiende esa necesidad, que existe entre las mujeres nombradas para cualquier puesto, de tener que explicar que su nombramiento no ha sido fruto de ninguna ventaja a su favor sino fruto del mérito, necesidad que no es compartida por ningún hombre nombrado, ya que nunca hemos oído explicar —sin que a veces falten motivos para ello— que su nombramiento no obedece a ninguna ventaja por razón de su sexo (p. 280).

¹⁵⁴ «En todo caso, Luis López Guerra en el 20 aniversario de la Constitución afirmaba —y esta afirmación vale también para su 25 cumpleaños— que España no se había caracterizado por estar a la vanguardia de los países europeos en la puesta en marcha de acciones positivas a favor de las mujeres, más allá de la versión ‘blanda’ de estas medidas contempladas en los Planes de Igualdad» (Cuenca Gómez, 2008).

3.2.2.4. *La insuficiencia del derecho antidiscriminatorio*

Como se ha visto, desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, se acometen las reformas legislativas pertinentes para adecuar todo el ordenamiento jurídico al principio de igualdad ante la ley que lo preside. Atrás quedaron las regulaciones discriminatorias para las mujeres que establecían su subordinación legal a los varones y, en cambio, les son reconocidos en el plano formal los mismos derechos. Una conquista que durante siglos había constituido el núcleo de las reclamaciones de la primera ola de feminismo (recordemos cómo en el capítulo I veíamos que fue precisamente la lucha por la inclusión de las mujeres en las declaraciones de derechos en los mismos términos que los varones lo que supuso el germen del feminismo de la igualdad, el primer reconocimiento de la opresión común a todas las mujeres) y que en España llega de manera sensiblemente tardía. No obstante, a pesar de que es necesario, el «establecimiento de normas básicas de igualdad legal formal» no es suficiente para garantizar una verdadera participación igualitaria en la sociedad de las mujeres (Fraser, 1996: 32), para cambiar una realidad social que se revela a todas luces desigual. Esta «igualación» de las mujeres a través del reconocimiento formal de derechos —siendo «encajadas» en un modelo de ciudadanía predefinido a imagen del varón, «como si de un contrato de adhesión se tratara, firmando en bloque, sin que les cupiese definir los posibles términos de ese contrato» (Sevilla Merino, 2004: 216)— no es óbice para la persistencia de muchas formas de desigualdad material que, sumadas a la huella de siglos de discriminación formal, hacen que las mujeres sigan ocupando hoy un papel subordinado en todos los ámbitos de la sociedad sin que haya servido la igualdad formal para superar «las barreras reales que las mujeres encuentran en el ejercicio de los derechos» (Esquembre Cerdá, 2017: 85) que formalmente les son reconocidos en la Constitución y en las leyes. Así, a pesar de la abolición de las tradicionales discriminaciones que impedían *de iure* a las mujeres participar en el mercado de trabajo o en la política, a pesar de la educación pública y los programas escolares igualitarios, lo cierto es que los condicionantes sociales provocan que la participación en la esfera pública siga siendo hoy marcadamente desigual y las mujeres representen siempre un mayor porcentaje de inactividad laboral, que las que participan en el mercado laboral lo hagan en puestos de trabajo peor pagados y/o peor considerados, que ocupen menos cargos de responsabilidad tanto en las empresas como en la representación política, que la pobreza se encuentre altamente feminizada, que las responsabilidades domésticas

sigan siendo fundamentalmente asumidas por las mujeres, lo que dificulta su promoción profesional, que la violencia y el maltrato contra las mujeres se sigan cobrando víctimas a diario, etc. Realidades que ponen de manifiesto que la desigualdad que sufren las mujeres no obedece a cuestiones coyunturales o anecdóticas que puedan ser resueltas de manera individualizada, sino que responden a la situación de subordinación sistémica de la mitad de la población:

[...] desde la perspectiva feminista y de género, la desigualdad traspasa las fronteras de la discriminación, del caso individual, para constituirse en una desigualdad que alcanza a todas las mujeres, tengan la edad que tengan, sean de la raza que sean, pertenezcan a la clase que pertenezcan, tengan o no educación, salud física, etc. Además condiciona la libertad y la igualdad de todos quienes integran la sociedad (Mayorga Butrón, 2015: 140-141).

Esto lleva a la conclusión de que el término discriminación no es suficiente para definir la situación de desigualdad experimentada por las mujeres. Desde el feminismo se ha recurrido a otros conceptos, como el de subordinación o el de opresión, que sirven para hacer referencia de manera más fiel a la situación de desigualdad de poder experimentada por las mujeres. En este sentido, Iris Marion Young (2000) recurre al concepto de opresión —trascendiendo la tradicional interpretación del término como «ejercicio de la tiranía por un grupo gobernante»— para describir las sujeciones a las que se enfrentan las mujeres:

[...] la opresión se refiere también a los impedimentos sistemáticos que sufren algunos grupos y que no necesariamente son resultado de las intenciones del tirano. La opresión así entendida es estructural y no tanto el resultado de las elecciones o políticas de unas pocas personas. Sus causas están insertas en normas, hábitos y símbolos que no se cuestionan, en los presupuestos que subyacen a las reglas institucionales y en las consecuencias colectivas de seguir esas reglas [...] En este sentido estructural amplio, la opresión se refiere a las grandes y profundas injusticias que sufren algunos grupos como consecuencia de presupuestos y reacciones a menudo inconscientes de gente que en las interacciones corrientes tiene buenas intenciones, y como consecuencia también de los estereotipos difundidos por los medios de comunicación, de los estereotipos culturales y de los aspectos estructurales de las jerarquías burocráticas y los mecanismos del mercado; en síntesis, como consecuencia de los procesos normales de la vida cotidiana. No podemos eliminar esta opresión estructural deshaciéndonos de los gobernantes o haciendo algunas leyes nuevas, porque las opresiones son sistemáticamente reproducidas en las más importantes instituciones económicas, políticas y culturales (p. 75).

En la misma línea que Young, Encarna Bodelón (2010) reivindica el concepto de opresión para hacer referencia a la situación de las mujeres por servir para retratar la situación no como un problema de falta de acceso a determinados recursos y oportunidades, sino como un problema de exclusión permanente inscrito en el propio modelo:

[...] definir la exclusión de género en términos de «discriminación» y no de opresión, plantea muchas insuficiencias: la discriminación es un concepto que individualiza el problema, que lo convierte en un problema de las personas excluidas; el concepto de discriminación trata a las mujeres como víctimas de situaciones individuales y no como el ejemplo del fracaso de un modelo, como ejemplos de las insuficiencias de la ciudadanía liberal y de la existencia de opresiones no abordadas (p. 88).

Esto viene a decir que la diferencia de género no se agota en el trato discriminatorio del que individualizadamente pueda ser víctima una mujer (y que individualizadamente pueda ser reparado por el poder judicial), sino que está inserta en todas las estructuras a través de las cuales los individuos se socializan y que son fomentadas por el contexto social y cultural (Martín Bardera, 2014: 91). Las limitaciones del concepto «discriminación» para resolver la desigualdad de género parten del hecho de que es una aproximación que se centra en los efectos de la desigualdad, mientras obvia las causas últimas que ocasionan una opresión que no se agota con la equiparación legal porque se reproduce en ámbitos de la vida a los que la ley no llega. A pesar de ello, la aproximación llevada a cabo por parte de los Gobiernos a la desigualdad de género se ha caracterizado fundamentalmente por esta técnica de adición de las mujeres a los modelos tradicionales de ciudadanía. Siguiendo de nuevo a Bodelón (2010), junto a esta forma de abordar la desigualdad, en ocasiones las políticas públicas van más allá y apuestan por «extender» las fronteras del modelo para adecuarlo a las necesidades de las mujeres o incluso «reconceptualizar» el modelo de ciudadanía, incorporando las experiencias y las necesidades de las mujeres (pp. 88-89), ampliando el sentido de igualdad «no solo referido a la equiparación legal respecto a los derechos consolidados de los hombres en la vida pública, sino también a la igualdad respecto a las mujeres, a las habilidades, capacidades y roles asignados tradicionalmente como femeninos, y muy especialmente a la actitud y comportamiento respecto al cuidado de las demás personas y entornos de influencia; lo que vendría siendo una proclama de conseguir que el comportamiento masculino sea más similar al comportamiento femenino» (Castro García, 2015: 79).

Por el contrario, el modelo de igualdad formal y no discriminación está basado en un falso universalismo que solo toma al varón como unidad de medida y término comparativo y parte de una pretendida igualdad de origen que no es tal:

La idea que ha de cobrar forma es la de que todas las personas tienen el mismo status jurídico (de ahí que sean iguales por y para el derecho), y esa idea se preserva no haciendo diferencias o distinciones entre personas; en las leyes, primero, y, luego, también en su aplicación. Unas leyes

que no diferencian, y una aplicación de las mismas sin diferencias de trato entre las personas, consagran pues el ideal liberal de la justicia como igualdad. No se requiere mayor intervención del Estado que, además, de este modo, se presume que actúa neutralmente (Barrère Unzueta, 2008: 54).

La cuestión es que esas leyes y esas normas sociales han nacido pensadas para un modelo de ciudadano varón independiente que será el estándar universal, mientras que, por comparación, la mujer, sus necesidades y sus experiencias, serán definidas como «lo otro» (Astola Madariaga, 2008; Bodelón, 2010; Esquembre Cerdá, 2017; Pateman, 1995; Rodríguez Ruiz, 2010, entre otras), por lo que el horizonte máximo de la igualdad formal y la no discriminación como medio para lograr la igualdad entre mujeres y hombres no alcanza a «la deconstrucción del género» sino que se agota en «la asimilación de la mujer a parámetros axiológicos definidos por y para los varones» (Rodríguez Ruiz, 2010: 90), lo que hace que las mujeres tengan que adaptarse a un modelo de ciudadanía que se define como neutro pero que se identifica con el del varón trabajador independiente sin responsabilidades domésticas, produciéndose nuestra inserción como ciudadanas «de acuerdo con parámetros definidos no por nosotras, sino a nuestra costa» (p. 97) a través de «un mecanismo que condonó el componente identitario origen de la exclusión, ignorándolo o negándolo» (Nuño Gómez, 2010: 149). Es decir, desde esta concepción limitada jurídico-formalista de aproximarnos a la desigualdad prescindiendo de un cambio material más profundo en la sociedad, que desconoce todo el bagaje cultural que hay detrás de la situación de preterición social de la mujer, a lo máximo que se puede llegar es a que las mujeres *sean* varones para poder ser consideradas *iguales*. Como señala Jasone Astola (2005), «el derecho no nos hace iguales a los hombres, sino que nos hace hombres y, por tanto, iguales» (p. 545), una igualdad formal que se revelará del todo insuficiente como único mecanismo para alcanzar un estatus realmente igualitario de las mujeres. En la misma línea, Pateman (1995) apuntaba que «[c]uando el contrato y el individuo enarbolan la bandera de las libertades cívicas, las mujeres no tendrán más alternativa que (intentar) ser réplicas de los varones» (p. 259) y esto se debe a que las mujeres acceden a los espacios típicamente masculinos —el mercado laboral y la arena política— sin «des-masculinizar los paradigmas relacionales de estos espacios, lo que implica que éstas, aún una vez han accedido a ello, se encuentren siempre en una situación de desigualdad» (Noguera Fernández, 2016: 43).

Otra de las insuficiencias que presenta el modelo antidiscriminatorio es la consideración de las mujeres como un colectivo más dentro de los discriminados y no como la mitad de la población. Así lo apunta Mar Esquembre (2017):

Del actual contenido jurídico de la igualdad de mujeres y hombres, tal y como se han desarrollado los conceptos de igualdad y no discriminación, se desprende que la dimensión estructural de la desigualdad de las mujeres se reduce a una situación coyuntural frente a la que se pueden tomar medidas para su superación Y, a su vez, de los criterios jurídicos mediante los cuales han de adoptarse estas medidas se extraen dos consecuencias: que las mujeres componemos un colectivo –en lugar de ser la mitad de la humanidad– y que la protección constitucional de ese colectivo estriba en que el mismo alcance las pautas de igualdad que otros han marcado (p. 85).

Por otro lado, intentar dar solución a la desigualdad únicamente a través de la equiparación legal de los sexos desconoce el hecho de que las reglas que estructuran la sociedad y que regulan las relaciones que dan lugar a la subordinación de las mujeres «no son solo, ni siquiera principalmente, las jurídicas» (Pitch, 2008: 118). Además, estas últimas, por lo general, no alcanzan al ámbito doméstico, donde se encuentra el origen de todas las desigualdades. Para Pateman (1995), desde esta perspectiva, el patriarcado «es visto como un problema familiar, privado, que puede superarse si las leyes públicas y las políticas tratan a las mujeres como si fueran exactamente igual a los hombres» (p. 29). Es precisamente en el seno de las familias, como núcleo de socialización no sujeto a las normas que rigen en lo público, donde encuentran su origen las dinámicas de exclusión sociales y, a pesar de la introducción del principio de igualdad en el espacio público, el ámbito doméstico permanece intacto como reino patriarcal donde las mujeres siguen asumiendo la mayor parte del trabajo no pagado, del trabajo doméstico y de cuidados, y ello independientemente de que las leyes establezcan que todos tenemos los mismos derechos.

En este sentido, como bien apunta Carmen Castro (2015), «la existencia de justicia real en la vida familiar es una premisa necesaria para poder construir la igualdad en la política, en el trabajo o en cualquier otro ámbito» (p. 59). Sin embargo, el reconocimiento formal de los derechos a las mujeres en igualdad de condiciones con los varones no ha traído consigo ni una «reformulación de la relación público-privado, ni una revisión de la división sexual del trabajo», ambas cuestiones tan cruciales a la hora

de determinar la desigualdad material que aún hoy siguen experimentando las mujeres¹⁵⁵.

Si partimos de la idea de la igualdad material, en los términos definidos por el art. 9.2 CE, como paridad de participación ciudadana de todas las personas, con independencia de los grupos sociales en que se integren, en las distintas dimensiones de la vida pública (Rodríguez Ruiz, 2016), al hablar de igualdad se hace necesario hablar también de la división de espacios sobre la base del género y la división de tareas asignadas a cada uno de ellos. Como se ha señalado, la equiparación legal de los derechos de mujeres y hombres trae consigo la incorporación de la mujer a la esfera pública pero no en las mismas condiciones que los varones, con lo cual, se perpetúa la exclusión y, además, se extiende la falsa idea de que, como ya hay igualdad, cualquier situación desventajosa que experimenten las mujeres va a ser imputable a una deficiente preparación o a las decisiones personales de cada mujer en particular y no a la existencia de todo un sistema patriarcal que, al margen de la igualdad de derechos recientemente alcanzada, no ha perdido su vigencia y continúa perpetuando la exclusión. Así, la incorporación de las mujeres al espacio público se hace, no en igualdad de condiciones con los varones, sino con varias desventajas de partida que vienen dadas por el rol que se sigue imputando al género femenino más allá de los cambios legales operados y que implican una serie de desventajas que cristalizan en una desigual participación en el mercado laboral y en el espacio público en general. La más decisiva viene dada por la falta de un reparto equitativo de las responsabilidades domésticas y de cuidados y por la asunción de las responsabilidades derivadas de la crianza por parte de las mujeres, lo cual consume un tiempo que requeriría ser invertido en un mercado laboral que se rige por unos tiempos y una exigencia de dedicación masculinizados que impiden que las mujeres puedan competir en igualdad de condiciones con los varones:

Desde la perspectiva del tiempo como recurso escaso y susceptible de usos alternativos, la disponibilidad de tiempo para el trabajo no remunerado (en donde se integran los cuidados y actividades domésticas) está relacionada muy estrechamente con el tiempo invertido en el trabajo remunerado (empleo). Esta relación opera en sentidos diferentes; la dedicación de los hombres al trabajo reproductivo se suele traducir en una reducción del tiempo que pasan en el mercado laboral, aunque este último sigue siendo el preeminente; sin embargo, para gran parte de las mujeres las posibilidades de disponer de tiempo para su desarrollo profesional en la economía mercantil han estado limitadas por las posibilidades efectivas de liberarse de parte del trabajo

¹⁵⁵ Sobre la necesidad de superar la división de espacios público-privado como requisito previo para iniciar cualquier proceso de emancipación de la mujer, *vid.* Noguera Fernández, 2016.

familiar, ya fuese por contar con una mayor implicación de la pareja y/u otras personas de la convivencia, o por disponer de capacidad económica suficiente para externalizar parte de las actividades no cubiertas (la más influyente) (Castro García, 2015: 199).

Así, el hecho de que las responsabilidades domésticas y de cuidados continúen siendo asumidas en el ámbito doméstico principalmente por las mujeres constituye una pesada mochila de responsabilidades que va a lastrar su promoción laboral en un mercado laboral masculinizado, cuyos tiempos y formas de relacionarse se encuentran diseñados para la figura del varón sin responsabilidades domésticas:

Las mujeres se incorporan al trabajo pero sin que se modifique una concepción del trabajo ni sus tiempos ni sus relaciones de sesgo claramente masculino, en detrimento del cuidado por la vida que es originariamente femenina. Ello hace que las responsabilidades familiares o la capacidad de parir sean desventajas en el mundo laboral, creando una incorporación femenina al trabajo pero en una situación desigual (Noguera Fernández, 2016: 43).

Por otro lado, como decíamos, este «suelo pegajoso» y este «techo de cristal» a los que se enfrentan las mujeres a la hora de acceder al mercado laboral se dan en un contexto de igualdad formal de derechos y oportunidades al amparo del art. 14 CE, una igualdad formal que «contribuye a crear la impresión de que el marco es imparcial» (Martín Bardera, 2014: 98) y que hace que la posición social de menor poder ocupada de manera mayoritaria por las mujeres en la sociedad se entienda atribuida en el imaginario colectivo a las propias elecciones personales de cada mujer individualmente considerada, tomadas libremente¹⁵⁶ sin tener en cuenta los «mecanismos estructurales e

¹⁵⁶ A este respecto, la filósofa Alicia Puleo (2005) ha diferenciado entre lo que denomina «patriarcado de la coacción» y «patriarcado del consentimiento». El primero se identificaría con el modelo tradicional de subordinación legal explícita de las mujeres basado en la consideración de su inferioridad, no obstante, el reconocimiento de los derechos humanos en igualdad de condiciones a todos los sujetos, la evolución de la propia sociedad y las luchas feministas hacen que este modelo no sea más defendible en muchas sociedades, pero, dado que los pactos patriarcales son metaestables, la subordinación de las mujeres se mantiene a través de nuevas vías adoptadas por el sistema de dominación. Así, en el patriarcado basado en el consentimiento las mujeres siguen ocupando una posición subordinada en todos los ámbitos de la sociedad que trae su causa en las enraizadas condiciones estructurales que median la socialización diferenciada de mujeres y varones, sin embargo, al no mediar una discriminación formal explícita, los resultados de las prácticas discriminatorias encubiertas son achacados a la libre elección de las propias mujeres. Por ejemplo, atendiendo a estos criterios, se razonaría que, dado que las condiciones formales son igualitarias para mujeres y varones, el hecho de que sean las mujeres las que mayoritariamente se quedan en casa para hacerse cargo del cuidado de la descendencia obedece a la elección personal de estas que prefieren invertir su tiempo en la crianza de los hijos y no a las políticas discriminatorias del mercado laboral. En la misma línea se expresa Ana de Miguel (2015) al hablar del «mito de la libre elección»: «En la actualidad las normas de la diferencia sexual no se difunden desde la ley, ni desde el Estado ni desde la educación formal. Se forjan desde el mundo de la creación, en la música, en los videoclips, el cine, las series o la publicidad, se difunden desde los medios de comunicación de masas y generan unas poderosas industrias que ofrecen un consumo diferenciado para chicas y chicos. Para ellas el culto a la imagen, al cotilleo y al amor romántico. Para ellos la tríada fútbol-motor-pornografía. Ellas, como la mayor parte de las mujeres del mundo, siguen-seguimos interpretando la coacción como libre elección, tanto en los

ideológicos que condicionan las elecciones de las mujeres» (De Miguel Álvarez, 2015b: 9). Además, esta concepción provoca el efecto perverso de deslegitimar ante la población las medidas abordadas en aras de la consecución de la igualdad material, como las acciones afirmativas, por ser percibidas como «ventajas» o «privilegios» concedidos a las mujeres que no se entiende que partan de una situación desventajosa con respecto a sus pares masculinos. Y es que los ordenamientos jurídicos de las democracias liberales asumen un concepto de igualdad sustentado en la ficción de que dicha igualdad existe de origen, por lo que se percibe que del Estado solo debe exigirse, bien un comportamiento neutral para no interferir en dicha situación de igualdad, o bien la reacción frente al ejercicio individualizado abusivo de los derechos de tal manera que interfiera en las libertades de otros, creando un problema de justicia. En consonancia con esta concepción de la igualdad, las normas jurídicas indiferenciadoras se van a presumir constitucionales, mientras que deberá ser demostrada la constitucionalidad de aquellas leyes que introduzcan diferencias entre sus destinatarios, que van a ser percibidas como sospechosas excepciones al principio de igualdad de trato (Barrère Unzueta, 2002: 8). Por otro lado, el propio lenguaje empleado a la hora de referirse a las políticas reequilibradoras de la situación desventajosa ocupada por las mujeres en la sociedad va a provocar un enjuiciamiento social negativo de este tipo de prácticas. En efecto, expresiones como «discriminación inversa» o «discriminación positiva» —cuya utilización se ha generalizado para hacer referencia a las medidas reequilibradoras a pesar de no formar parte del lenguaje originariamente empleado en relación a las acciones positivas— impregnan de ciertas connotaciones negativas, como la de injusticia, a políticas públicas con fines tan legítimos como el establecimiento de cuotas en aras de la participación paritaria en el espacio público. Además, como señala Barrère (2002), al utilizar expresiones como «discriminación positiva» a la hora de hacer referencia a acciones afirmativas reequilibradoras se estaría haciendo un uso impropio del término «discriminación»:

[S]e suele usar la palabra discriminación, tanto para designar la ruptura de la igualdad que se da en el trato de individuos pertenecientes a un mismo grupo, en el que no se advierten diferencias de status o poder, como para designar la ruptura de la igualdad que se da en el trato a individuos que pertenecen a grupos entre los que se advierte tal diferencia. De ahí que si el fenómeno de la desigualdad de trato entre individuos pertenecientes a un mismo grupo es diverso al fenómeno de

taconazos de aguja o el culto al cuerpo como en la elección de los estudios no tecnológicos, la asunción de los trabajos domésticos o el abandono del empleo porque alguien tendrá que cuidar de los niños» (p. 36).

la desigualdad de trato entre individuos pertenecientes a grupos con diferente poder social, resultará abusivo utilizar el mismo término («discriminación») para hacer referencia a ambos fenómenos (p. 23).

En efecto, ante la dificultad para identificar las situaciones de subordinación dada por el concepto de igualdad —«como *ya* hay igualdad (formal)»— interiorizado en las democracias liberales, la utilización del término «discriminación» para hacer referencia a las medidas tendentes a reequilibrar la situación de colectivos con un status inferior tiende a ser confundido con el concepto originario de discriminación que hace referencia a la puesta en práctica de un trato diferenciado e injusto entre sujetos que ostentan el mismo status.

En definitiva, el discurso de los derechos parece funcionar como una especie de anestesia para las reivindicaciones feministas, como un «fármaco» (Pitch, 2008: 19) que alivia los síntomas de la desigual distribución de poder y que hace parecer injustas o innecesarias eventuales acciones afirmativas, pero que en realidad no confronta las causas de la enfermedad, pues no alcanza a la deconstrucción del sistema sexo-género. Esta insuficiencia del modelo de igualdad formal y no discriminación para dar cuenta de la verdadera igualdad real de las mujeres por los motivos que se acaban de apuntar ha llevado a varias autoras a señalar que el propio discurso de los derechos no es válido para procurar una verdadera justicia material a las mujeres. El motivo es que, como se ha visto en el capítulo I, el propio modelo de reconocimiento de derechos nace viciado al ser el pacto social excluyente de las mujeres y encontrarse sustentado sobre un pacto sexual que predica su subordinación y su anulación como sujetos político-constitucionales. Para muchas autoras (Astola Madariaga, 2008b; Barrère Unzueta, 2008; Pitch, 2008; Rodríguez Ruiz, 2010b; Esquembre Cerdá, 2017) este defecto de origen no es subsanable mediante la simple asimilación de las mujeres a los varones y prueba de ello es la persistencia de la situación de subordinación en un contexto en el que todos los esfuerzos institucionales parecen estar encaminados a la promoción de una sociedad igualitaria. En este sentido, coincidimos con las citadas autoras en afirmar que el alcance del derecho antidiscriminatorio es limitado a la hora de combatir patrones culturales fuertemente arraigados (Cuenca Gómez, 2008) que se encuentran en la base de la subordinación y que, por tanto, el discurso de los derechos está agotado, ya no sirve para reconocer a las mujeres el lugar que durante siglos les ha sido negado en la sociedad, pues se trata de un modelo de Estado «cuyas bases han sido cabalmente

diseñadas para negarlas [a las mujeres]» (Astola Madariaga, 2008b: 241). Ello no significa negar la relevancia del reconocimiento de derechos a las mujeres en igualdad de condiciones con los varones, sino reconocer los límites estructurales que dicho modelo presenta a la hora de una verdadera deconstrucción de los estereotipos de género que se encuentran en la base de toda subordinación. Así lo apunta Blanca Rodríguez (2010):

Afirmar que en la lucha contra la discriminación por razón de sexo el discurso de los derechos está agotado no significa pues desconocer ni infravalorar el papel que a éstos corresponde desempeñar en esa lucha. Es más bien el resultado de constatar que hemos llegado al final de su capacidad tanto de hacer mella en las relaciones entre los sexos mediante remedios puntuales como de redefinir esas relaciones. Esto es así en la medida en que los derechos siguen definiéndose en masculino, en la medida en que siguen siendo masculinos los paradigmas de igualdad y libertad o autonomía que los derechos actualizan y en los que se apoyan. Vinculada al discurso de los derechos así definidos, la lucha contra la discriminación por razón de sexo tiene como horizonte, no la deconstrucción del género, sino la asimilación de las mujeres a parámetros axiológicos definidos por y para los varones (p. 90).

En este sentido, nos resulta muy interesante la propuesta de la iusfilósofa feminista Maggie Barrère quien, partiendo de la potencialidad del concepto de *discriminación*, reconoce su insuficiencia para dar cuenta de la situación real de desigualdad experimentada por las mujeres y propone nuevas categorías para abordar la situación de sujeción de la mujer, pero acumulando las experiencias positivas que el derecho antidiscriminatorio ha legado a la lucha por la igualdad de las mujeres. Así, no niega la virtualidad de la noción de discriminación para dar cuenta de la igualdad de género, sino que más bien propone «una redefinición de la discriminación como categoría jurídica que parta del reconocimiento de los sistemas de dominación» (Barrère Unzueta y Morondo Taramundi, 2011: 28), ampliando de esta manera su significado «hasta dar cabida en el mismo a la idea de opresión intergrupal [...] basada en categorías analíticas o sistémicas entre las que el sexo-género ocupa un papel determinante» (p. 17). Partiendo de estas premisas, la autora ha acuñado el término *subdiscriminación* con la intención de subrayar la situación estructural de dominación en la que se dan los tratos discriminatorios experimentados por las mujeres por su condición de tales, lo cual permite distinguirlos de otros tratos diferenciados e injustos que pueden darse en un contexto de igualdad de estatus:

Aunque parezca algo recargado, desde un punto de vista analítico resulta preferible emplear ese término para designar la ruptura de la igualdad en un contexto de dominación que no caer en la confusión de tener que compartir la palabra discriminación para designar la ruptura de la igualdad tanto si se da en un contexto de dominación como si no (Barrère Unzueta y Morondo Taramundi, 2011: 28).

De esta manera, a través de la noción de «subordiscriminación», Barrère (2001) pretende diferenciar la situación de las mujeres, marcada por el carácter sistémico de la misma en tanto sujetos políticos excluidos de la modernidad, de otros casos de discriminación al uso que podrían individualizarse o identificarse con el trato discriminatorio que se da a un grupo concreto, produciéndose, de esta manera «un desplazamiento del concepto jurídico de discriminación (basado en la diferencia de trato) al de subordinación (basado en la diferencia del status)» (p. 166), lo cual, como apunta Octavio Salazar (2015), va a requerir «una necesaria redefinición del Derecho antidiscriminatorio» (p. 30).

No obstante, a pesar del convencimiento de que el Derecho antidiscriminatorio constituye una herramienta insuficiente para propiciar un cambio en las estructuras de dominación patriarcales, Barrère (2008) se plantea y analiza qué experiencias y aprendizajes podemos extraer del concepto «discriminación»¹⁵⁷ para ampliar sus fronteras en aras de la igualdad efectiva.

El legado más importante del derecho antidiscriminatorio es el de su justificación, esto es, el reconocimiento por parte de las más altas instancias políticas de un problema de discriminación intergrupal y la necesidad de actuar o intervenir jurídicamente sobre el mismo (esto es, la necesidad de una política de acción positiva). También han sido relevantes algunos de sus instrumentos (como las medidas de acción positiva y el concepto de discriminación indirecta), pero, no cabe duda de las limitaciones de su alcance (p. 67).

Además, utilizar la sustitución del concepto «discriminación» por otros como «subordiscriminación» o «discriminación intergrupal» va a permitir reconocer situaciones de discriminación que van más allá de las conductas individualizadas y que pueden venir encarnadas por la omisión de intervención de los poderes públicos ante situaciones de desigual distribución del poder:

No se trata sólo de reconocer que en la sociedad hay grupos discriminados y que el derecho debe intervenir sobre la discriminación (ajena al mismo), sino también de admitir que no hay derecho socialmente neutro ni neutral y que, por tanto, si hay discriminación, es porque el derecho también discrimina, bien por acción o bien por omisión (Barrère Unzueta, 2008: 67).

De su crítica a la insuficiencia del derecho antidiscriminatorio Barrère deriva la obligación de los poderes públicos de actuar no solo sobre el actor que individualmente

¹⁵⁷ «Obviamente, estos pequeños avances pueden no ser suficientes para eliminar el descrédito que podría merecer el derecho antidiscriminatorio como instrumento de cambio, pero ni el feminismo ni el resto de los movimientos que le dieron origen pueden permitirse desperdiciar su potencial transformador» (Barrère Unzueta, 2008: 52).

discrimina, sino también sobre todas las causas estructurales —sociales, culturales, económicas, políticas— que provocan la desigualdad de status y que diferencian la discriminación intergrupal de la simple discriminación, pues si la acción de los poderes públicos se limita a poner en práctica medidas diferenciadoras puntuales de manera excepcional, la potencialidad de modificar los patrones conductuales a través de este tipo de políticas sería muy limitada:

De ahí que las estrategias no deberían basarse solo y exclusivamente en las reformas jurídicas, sino muy especialmente en políticas que permitan reformar las estructuras de poder. Y desde este punto de vista el eje de actuación preferente debería situarse en el triángulo que constituyen las políticas socioeconómicas, educativas y culturales. Una opción que, lógicamente, invierte la tradicional jerarquía establecida en las declaraciones de derechos (Salazar Benítez, 2017: 61).

Si analizamos, no obstante, las políticas públicas de igualdad de género que se han ido poniendo en práctica en España una vez se toma conciencia a nivel institucional de la situación estructural de desigualdad experimentada por las mujeres, encontramos una miscelánea heterogénea que incluye medidas que aspiran a cuestionar y desmontar los desiguales roles de género que se encuentran en la base y origen de la subordinación de las mujeres, las cuales siguen conviviendo con otras muchas políticas que, a pesar de presentarse como potenciadoras de la autonomía femenina y, si bien en un primer momento pueden contribuir a mejorar la situación de las mujeres, presentan elementos de continuidad con el modelo patriarcal clásico de ciudadanía.

3.2.3. El desarrollo legal e institucional de la igualdad de género en España

Como ya se ha apuntado, tras la aprobación de la Constitución en 1978 el régimen legal desigual de género instaurado durante los casi cuarenta años de dictadura franquista empieza a ser desmantelado y el ordenamiento jurídico sufre intensas modificaciones para adecuar las normas a las exigencias de igualdad ante la ley contenidas en el artículo 14 CE. No obstante, y a pesar de que España presenta en ese momento un notable retraso conforme al compromiso que para con la promoción de la situación de la mujer y la abolición de la desigualdad ha ido adquiriendo la mayoría de países de su entorno, pronto queda constatado que las exigencias sociales trascienden la mera modificación del ordenamiento jurídico para acoger el reconocimiento de idénticos derechos a mujeres y varones y «la cuestión de la mujer» pasa a integrarse en la agenda política mediante la creación de planes y organismos específicos, como el

Instituto de la Mujer, que pretendían dar respuestas a los asuntos que concernían a la sociedad y, especialmente a las mujeres, como la lucha contra la discriminación, la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo o la planificación familiar.

En la primera década de los 2000 —y sobre todo, a partir del triunfo en las elecciones generales del PSOE en 2004— se produce un giro en la forma de abordar la igualdad de género desde las instituciones y los planes adscritos al ejecutivo pierden protagonismo en favor de la aprobación de leyes en el Parlamento que abordan diversos aspectos de la situación de la mujer (Bustelo, 2016: 107). Así, durante el Gobierno de Rodríguez Zapatero, que había identificado la igualdad de género como una de las prioridades de su mandato, proliferan las políticas públicas con cobertura legal que buscan la promoción de las mujeres en diversos ámbitos de la sociedad hasta el punto de que puede decirse que España había pasado, en un período de tiempo relativamente breve, de un régimen represor de la mujer a encontrarse entre los Estados europeos más avanzados en la lucha contra la desigualdad de género (Lombardo, 2009: 4). Han sido varios los factores que han intervenido en esta rápida evolución de España en la implicación institucional para con la igualdad de género. Entre ellos, destaca la influencia de la Unión Europea, desde donde, como se ha visto en el apdo. 3.1.3., ya se instaba a los Estados miembros a combatir la discriminación y a legislar en pos de la igualdad de oportunidades —fundamentalmente en el ámbito laboral— desde la década de los setenta. Por ello, el ingreso de España en la UE en 1985 alienta y acelera el proceso de implementación de la normativa igualitaria —sobre todo en lo relativo a discriminación por razón de sexo y a la incorporación al mercado laboral de las mujeres— por la necesidad de transponer las directivas comunitarias sobre igualdad al ordenamiento jurídico nacional. También potencia la recién creada maquinaria de feminismo institucional toda vez que la Unión «proporciona un marco normativo que sirve de apoyo y referencia para las mujeres españolas» (Lombardo, 2003: 73) y que legitima el discurso y las reivindicaciones de las femócratas e incentiva la movilización del Movimiento Feminista¹⁵⁸, produciendo un conjunto de transformaciones en el

¹⁵⁸ «On 22 September 1990, the European Women's Lobby was established, which includes Europe-wide women's groups and women's umbrella organizations from each EU member state. The purpose of this lobby is to promote women's interests at the level of the EU (Hoskyns 1996, 185-86). The Spanish Association to Support the European Women's Lobby was founded in March 1993. It is an umbrella association of nationally based Spanish feminist groups, funded mainly with European money and with close ties to the Spanish Socialist Party. Feminists active in left-wing parties with parliamentary

contenido y la forma de desarrollar las políticas de igualdad conocido como europeización.

En 2003, Emanuela Lombardo llevó a cabo un estudio en el que realizó entrevistas a femócratas pertenecientes a distintas unidades administrativas sobre igualdad de género¹⁵⁹, tanto a nivel nacional como comunitario. Con respecto a las entrevistadas a nivel nacional, en mayor o menor grado, todas coincidieron en señalar positivamente el papel de la UE como motor de la implementación de políticas públicas de igualdad de género en España. Sin embargo, a pesar de reconocer el impacto positivo de la política comunitaria sobre la inclusión en la agenda pública nacional de la situación desigual experimentada por las mujeres, consideran negligente y deficitaria la aplicación de la normativa comunitaria por parte del Gobierno español «motivada exclusivamente por la necesidad de cumplir con las obligaciones de la UE, en ciertas circunstancias incluso sin considerar la intención de las medidas de género» (Lombardo, 2003: 75-76). En todo caso, lo cierto es que las obligaciones adquiridas con la UE¹⁶⁰ han supuesto un impulso a las políticas públicas nacionales en lo atinente a la igualdad (Bustelo, 2016; Bustelo y Peterson, 2005; Lombardo, 2003b; Mayorga Butrón, 2015; Rodríguez Ruiz, 2017; Valiente, 2007, entre otras).

Pero también han sido relevantes otros factores en la evolución que ha experimentado la promoción institucional de la igualdad en nuestro país relacionados con importantes cambios sociales como el decaimiento de la influencia de la Iglesia católica en la sociedad española, institución que, a pesar de seguir estando bastante presente en todos los ámbitos en España, se encuentra lejos del peso y seguimiento del que disfrutó en la etapa franquista¹⁶¹. Por el contrario, otros grupos surgidos en la

representation have increasingly mobilized through this association in the battle for higher numbers of women in political decision-making positions» (Valiente, 2007: 107).

¹⁵⁹ Las entrevistas son realizadas entre los años 1999 y 2000 a mujeres como Adela Abarrategui, responsable de los planes de igualdad del IM, Carmen Olmedo Checa, directora del IM y diputada del PSOE, Xaro Arteaga, directora de Emakunde, Lidia Falcón, presidenta del Partido Feminista Español, Elena Valenciano, eurodiputada del grupo socialista o Carmen Ortiz, presidenta de la Fundación de mujeres progresistas.

¹⁶⁰ Por ejemplo, la Directiva 2002/73/CE, que impone a los Estados miembros la obligación de informar sobre los avances alcanzados en materia de igualdad y los presupuestos asignados a la cuestión.

¹⁶¹ «Despite the strong influence of the Catholic Church in politics in the past, Spain belongs at least since the 1980s to the group of Western countries with secularized societies and polities [...] The Catholic Church did not agree with some laws regulating moral matters, such as the laws that legalized divorce (1981), liberalized abortion (1985), or permitted gay marriage (2005), but it did not make a big effort to revert them. Resistance by Catholics to these public policies has been more moderate in Spain than in

sociedad civil empiezan a ostentar mayor visibilidad pública. Entre ellos, los movimientos de mujeres que se unen para visibilizar sus intereses en distintas cuestiones que les atañen y cuyas reivindicaciones van a tener cierta influencia a la hora de configurar la agenda política. Por último, es reseñable también la influencia de un grupo de mujeres militantes al mismo tiempo en el PSOE (formación política en el Gobierno durante cuatro legislaturas seguidas, entre 1982 y 1996 y, posteriormente, entre 2004 y 2011) y en el Movimiento Feminista (MF), cuyas presiones, ejercidas desde dentro del partido, sobre todo durante la primera etapa, fueron determinantes de la actitud con la que el PSOE atiende desde las instituciones la igualdad de género (Valiente, 2007: 105). En este sentido, la presencia de mujeres dentro del poder político que trabajan por reflejar en las instituciones las reivindicaciones del Movimiento Feminista se ha venido denominando *feminismo institucional* o *feminismo de Estado*. En el siguiente apartado, se llevará a cabo una breve referencia al concepto del feminismo de Estado, dado el destacado protagonismo que estas mujeres — denominadas en algunos lugares como *femócratas*— han ostentado en la negociación y adopción de decisiones políticas sobre cuestiones especialmente relevantes para las mujeres. A continuación, se desarrollará un recorrido cronológico por los principales hitos que han marcado la lucha por la igualdad de género a nivel institucional en nuestro país.

3.2.3.1. *El feminismo de Estado*

Cada vez que una mujer, generalmente a sus expensas, evita o contradice una norma explícita, o una costumbre, o un mandato implícito porque cualquiera de ellos la constriñe y, por el contrario, ella desea aumentar su libertad individual, la libertad del conjunto aumenta. Cada acción libre individual añade un «infinitésimo moral» que cambia el aspecto, las condiciones y las reglas de juego de la totalidad considerada. En este asunto no hay nada «insignificante». Cada decisión y cada acto tienen consecuencias que trascienden a la intención subjetiva.

Valcárcel, 2000: 133.

other Western countries. The Catholic Church was not involved in the main political controversies of the country (with the possible exception of the nationalist question in the Basque country) and did not control the agenda of government, but certainly was not silent regarding the matters that the church considers important (education and moral issues such as abortion and sexuality, among others)» (Valiente, 2007: 107-108).

Una pauta histórica constante ha sido la exclusión de las mujeres de los ámbitos de decisión y, por tanto, de la elaboración de las normas. Tradicionalmente, las mujeres han sido objeto de las políticas públicas, pero solo recientemente, con el paulatino —y aún deficitario— acceso al poder político, empiezan a ser sujetos activos en su elaboración. En este apartado se hace referencia a la decisiva influencia del feminismo en la elaboración de las políticas públicas. Lo que ha venido a llamarse *feminismo institucional* o *feminismo de Estado*, que se identifica con la articulación, dentro de las instituciones a todos los niveles, de grupos de mujeres que trabajan desde su posición institucional por conseguir la aprobación de planes y normas que favorezcan la autonomía de la mujer. En este sentido, integraría tanto las propias instituciones desarrolladas específicamente para promocionar los derechos e intereses de las mujeres, como las personas que trabajan en ella, los programas que desarrollan y su producción documental (Martín Bardera, 2016: 295 *in fine*).

El término *state feminism* fue acuñado por la socióloga noruega Helga Hernes en 1987 para hacer referencia a las mujeres que integraban las estructuras burocráticas que trabajaban desde dentro de las instituciones para promover los intereses de la mujer y que contribuían a una orientación *women friendly* de las políticas públicas. La génesis de este fenómeno obedeció a la presión ejercida durante los años setenta por ciertos sectores del Movimiento Feminista de algunos países para la creación de agencias y organismos específicos de igualdad dentro de la maquinaria estatal, de tal manera que los intereses de las mujeres quedaran claramente representados a nivel institucional. Además de ejercer presión para su creación, algunas de las activistas se mostraron dispuestas a ocupar posiciones de responsabilidad en dichas instituciones, llegando de esta manera las feministas al aparato del Estado en muchos países (Valiente Fernández, 1994: 5). Paradójicamente, no fue en Escandinavia, sino en Australia donde primero se extendió la fuerte presencia de mujeres con ideales feministas en el aparato del Estado (Threlfall, 1999: 213), lo cual constituyó durante esta época el rasgo más característico del feminismo en Australia: se trataba de mujeres con un alto grado de visibilidad, abiertamente feministas, con cargos en la Administración pública que utilizaban sus puestos para presionar al Estado para favorecer los intereses de las mujeres. Aunque, como hemos dicho, el término *feminismo de Estado* fue acuñado con posterioridad y estas mujeres con convicciones feministas que trabajan dentro de la burocracia gubernamental fueron denominadas por los australianos como *femócratas*:

There are conflicting versions of how the term *femocrat* arose. Sara Dowse remembered that it was coined and first used in print by the notorious antifeminist Bebette Francis, writing in 1976 as a part of a right-wing campaign against the Fraser government's support for official feminism. But Chris Ronalds took credit for coining the term in 1974 in discussion with Rosa Walden. 'Originally we called ourselves the feminist mafia...and then it sort of came out that one drunken night... We always used it derisively...It was just natural run together of feminist bureaucrat [...]. It meant a feminist woman who had entered the public service bureaucracy to advance the cause of women and whose responsibilities were defined in this manner by the men bureaucrats or politicians who appointed them.' [...] But a second meaning of femocrat emerged during the 1980s; namely, a powerful woman in government administration, with an ideological and political commitment to feminism. (Eisenstein, 1996: 68).

No obstante, a pesar de la utilización del término *feminismo de Estado* para definir de manera conjunta el fenómeno, lo cierto es que la maquinaria institucional de defensa de los intereses de las mujeres va a revestir distintas formas y a presentar diversas características en cada uno de los países¹⁶², «desde los pactos interclasistas de mujeres a la nórdica [...], hasta la formación de *lobbies* o grupos de presión a la americana o la creación de ministerios o institutos interministeriales de la mujer, como es el caso de nuestro país [...]» (De Miguel Álvarez, 2015b: 241), a pesar de lo cual, podemos encontrar ciertos rasgos comunes para definir este tipo organizaciones gubernamentales de manera genérica:

«State feminism» is a term that has emerged to describe «women's policy agencies», «national machineries for the advancement of women» or «gender equality machinery» within state bureaucracies that deal with women's policy issues or gender equality. It refers to any state-based agency, at any level (sub-national, national, regional, international), in any branch (elected, administrative or judicial), that seeks to promote gender equality (often described in this context as the «advancement of women») (Kantola y Squires, 2016: 384).

En todo caso, tal y como se desprende de esta definición, y siguiendo a Bustelo (2016), es necesario señalar que el feminismo de Estado no debe identificarse con la simple presencia de mujeres en la maquinaria del Estado¹⁶³, sino que es un término que hace referencia al mayor o menor grado con el que las mujeres dentro de las instituciones efectivamente promueven los intereses de la mujer, reconduciendo al debate político las ideas y reclamaciones del Movimiento Feminista (McBride y Mazur,

¹⁶² Para un análisis comparado del feminismo institucional en distintos países occidentales, *vid.* McBride y Mazur, 2010 y, en general, todo el trabajo realizado por la Research Network on Gender Politics and the State (RNGS) (recuperado el 17/06/2018 de: <https://pppa.wsu.edu/research-network-on-gender-politics-and-the-state/>).

¹⁶³ No obstante, algunas autoras, como Catherine Bolzendahl (2010), señalan también que la simple presencia de mujeres en los centros de decisión política, independientemente de la ideología del partido al que se encuentren afiliadas, va a favorecer una mayor sensibilidad del Estado hacia los problemas sociales (p. 129).

2013). Así, en el contexto del Estado del bienestar, el feminismo de Estado procuraría contribuir a la transformación de la propia estructura patriarcal del Estado, feminizándolo para hacerlo sensible a las necesidades y reclamaciones de las mujeres (Threlfall, 1999: 213).

Podemos encontrar agencias, instituciones y organismos de feminismo de Estado a todos los niveles territoriales, desde ONU Mujeres o el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE) en el ámbito internacional y comunitario respectivamente, pasando por el Instituto de la Mujer o el Observatorio contra la Violencia de Género, en España, donde también encontramos organismos similares a nivel regional, creados y gestionados por los Gobiernos de las Comunidades Autónomas. Como recoge Julia Espinosa (2018), la Plataforma de Acción de Beijing considera el establecimiento de este tipo de organismos como un elemento clave en la promoción de la igualdad de género y desde el EIGE se ha señalado que este tipo de instituciones específicas dentro de la maquinaria del Estado «no pueden considerarse un lujo, sino una condición previa necesaria para la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres» (p. 26).

Por otro lado, terminológicamente tampoco se trata de un concepto unívoco y el propio contenido de la expresión feminismo de Estado ha sido discutido por algunas autoras recientemente. Para Mónica Threlfall (1999), por ejemplo, dada la fuerte influencia que en este tipo de agencias y organismos tiene la ideología del partido en el gobierno, que va a performar el discurso que subyace a las políticas implementadas, determinando un mayor o menor grado de compromiso con la igualdad, la noción de continuidad que se desprende del término *feminismo de Estado* lo haría inadecuado para definir esta maquinaria gubernamental de experiencias que pueden ser dispares e incluso contradictorias. Para Threlfall (1999), «las políticas de igualdad están a merced de los caprichos de los partidos que ocupan el poder y de los triunfos o derrotas electorales. No están garantizadas ni la homogeneidad geográfica ni la permanencia en el tiempo» (p. 231). Es por ello que la autora considera más adecuado el término *feminismo de Gobierno o de partido*, ya que se trata de un concepto que «implica periodos finitos en los cuales puede evaluarse su gestión» (p. 232). Por su parte, Johanna Kantola y Judith Squires (2016) también consideran inadecuado el término *feminismo de Estado*, al menos para definir las agencias feministas en el caso de Estados Unidos, donde han alcanzado un mayor grado de complejidad derivado de las

emergentes alianzas del feminismo con nuevas formas de gobernanza (p. 382). Para estas autoras el giro hacia el mercado que se ha producido en la orientación y el funcionamiento de toda la maquinaria del Estado —una aproximación a la organización de los servicios públicos bautizada como *New Public Management*¹⁶⁴— ha afectado también a la defensa institucionalizada del feminismo, cuya agenda pública se encuentra cada vez más influenciada por organizaciones del sector privado y cuyo funcionamiento se rige cada vez más de acuerdo con la lógica del mercado. En este sentido, Kantola y Squires (2016) apuntan que lo que un día fue *feminismo de Estado*, se ha convertido en las últimas décadas en *feminismo de mercado*:

We suggest that we are witnessing a move from state feminism to 'market feminism'. We coin the term «market feminism» as distinct from «state feminism» to analyse the ways in which feminist engagements with public policy agendas are increasingly mediated via private sector organizations according to the logic of the market. This results in gender equality machineries in nation states becoming ever more embedded in neoliberal market reform (p. 393)

Por su parte, McBride y Mazur (2010) ponen el acento en la necesidad de distinguir entre dos tipos de feminismo de Estado: el feminismo de Estado como *movimiento* y el feminismo de Estado *transformativo*. En el primer caso, la actividad de las instituciones públicas respondería a objetivos basados en demandas de género que buscan la promoción de la mujer, pero sin ser explícitamente feministas; mientras que el segundo tipo de feminismo de Estado reconocería la jerarquía patriarcal estructurante de la sociedad como principal escollo para la igualdad y buscaría la puesta en práctica de políticas públicas transformativas de las relaciones de género (p. 5).

En todo caso, y como se desprende de la propia definición que hemos dado, al hacer referencia al feminismo de Estado es imprescindible también analizar la relación existente entre este y los movimientos de mujeres organizados en la sociedad civil, ya

¹⁶⁴ «For instance, under New Public Management (NPM), public servants are instructed to act as private sector managers with devolved responsibility in which government focuses on policy-setting and management rather than the direct production and delivery of services. This management model, which is argued to produce a more flexible and less regulated workplace, entails high levels of self-management and self-surveillance (Blackmore and Sachs, 2001). The NPM style of government involves using a wide range of 'tools' like grants, loans, contracts, vouchers, to direct government provision, many of which rely on networks of non-governmental organizations to deliver government services, such that 'entrepreneurial government share a concern with competition, markets, customers and out comes' (Rhodes, 1996). This shift towards governance and NPM, with its greater reliance on third parties in the design, implementation and evaluation of policy, creates new demands and opportunities for feminist activists. As governments have adopted the NPM reform agenda and moved from the direct delivery of services to a reliance on third sector organizations to play the role of service providers, many NGOs have been empowered both financially and organization all» (Kantola y Squires, 2016: 387).

que el propio feminismo institucional es el resultado de las alianzas que se establecen entre las que representan los intereses de las mujeres desde dentro del aparato del Estado y el Movimiento Feminista. En este sentido, Mónica Threlfall (1999) considera que «el feminismo de Estado no hace referencia a un tipo de feminismo cualitativamente distinto, ni indica un grado de compromiso por parte del Estado diferente del que pudiera tener el propio Movimiento Feminista y las mujeres movilizadas. Por el contrario, hace referencia al ámbito —estatal— de actuación del organismo del que se obtienen las respuestas a las demandas feministas» (p. 213). Sin embargo, y pesar de que se ha puesto de manifiesto que las probabilidades de que las demandas de las mujeres reciban una respuesta favorable del Estado cuando el Movimiento Feminista y las femócratas se alían (McBride y Mazur, 2010: 5), lo cierto es que la relación entre el feminismo institucional y los distintos movimientos asociativos de mujeres no ha sido siempre pacífica e incluso ha estado marcada por las tensiones y los problemas en la mayor parte de las democracias occidentales (Valiente Fernández, 1994: 27). Los enfrentamientos vienen dados generalmente porque, a pesar de compartir objetivos y de buscar la representación de los intereses de la población femenina de un determinado Estado, las estrategias consideradas óptimas para alcanzar tales fines difieren. Así, las feministas de Estado concentran sus esfuerzos en presionar al poder político para conseguir una respuesta a sus demandas a través de los cauces legalmente establecidos al efecto, mientras que una amplia parte del Movimiento Feminista desconfía de sus estrategias por considerar que en realidad las femócratas no tienen verdadero poder e influencia dentro de las instituciones del Estado y que las reivindicaciones propuestas por estas se tornan demasiado moderadas para adecuar el discurso al ámbito institucional en el que se mueven, al mismo tiempo que el hecho de que la defensa de los intereses de las mujeres constituya su medio de ganarse la vida las torna más cautelosas en sus exigencias por miedo a perder sus puestos (*id.*). En este sentido, según Valiente Fernández (1994), las opiniones mantenidas desde las militantes feministas con respecto al feminismo de Estado pueden resumirse en tres posturas: (1) aquellas que consideraban que el Estado podía constituir una herramienta funcional al objetivo de lograr la efectiva emancipación de la mujer si se daban las condiciones óptimas de participación de las feministas en las instituciones; (2) aquellas que consideraban que las estructuras del Estado eran intrínsecamente patriarcales hasta tal punto que era imposible que desde las instituciones se contribuyera a la emancipación

de la mujer, debiendo librarse esta lucha en el terreno del asociacionismo de mujeres, al margen de un aparato burocrático que solo contribuía a perpetuar las desigualdades de género y que con la cooptación de un discurso feminista moderado desde las instituciones se corría el riesgo de generar el efecto perverso de desactivar el feminismo como movimiento social, al ser percibido por la sociedad civil como una lucha que no necesita de su implicación puesto que ya se está librando en las instituciones; (3) una postura intermedia, representada por aquellos colectivos de mujeres que no negaban tajantemente la potencialidad de la maquinaria estatal para contribuir a la emancipación de la mujer, pero que se mostrarían escépticos con respecto a la efectividad de la actuación del feminismo institucional, cuyo éxito o fracaso en la defensa de los intereses de las mujeres va a depender de diversos factores, como los recursos con los que cuenten estos organismos el grado de compromiso feminista de quienes integran estas unidades (p. 6).

Por otro lado, como señala Hernes (2003), el feminismo de la segunda ola, en auge en la década de los setenta ya no está tan volcado en las instituciones como el de la primera ola, centrado en el sufragismo y, en general, el reconocimiento de los mismos derechos políticos a las mujeres que a los varones. Por el contrario, una vez alcanzada la igualdad formal y constatada la insuficiencia del reconocimiento de derechos civiles y políticos como vía para garantizar una verdadera emancipación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida (incluida la esfera privada), esto hace que las acciones del Movimiento Feminista no estén dirigidas (o no solo) hacia las instituciones, sino que se articulan en torno a una serie de estrategias que pretenden influir en todos los ámbitos de la sociedad en los que se reproducen de manera difusa los patrones de conducta patriarcales que se encuentran en la base de la subordinación femenina. Las instituciones del Estado pierden por tanto protagonismo para el MF a partir de este momento, lo que acrecienta la desconfianza en aquellas que ven las instituciones como la principal vía para garantizar un estatus igualitario a las mujeres.

En todo caso, y a pesar de que es habitual que en el imaginario colectivo de las sociedades se desvinculen las conquistas sociales del movimiento que las hizo posibles (Esquembre Cerdá, 2010: 53), lo cierto es que instituciones y movimientos sociales se retroalimentan de suerte que el MF actúa como «acicate» de los logros y cambios institucionales, marcando la agenda feminista a seguir por el poder, mientras que el

feminismo institucional posibilita esa interacción entre la ciudadanía y la esfera política (Martín Bardera, 2016: 295):

El feminismo estatal no puede reemplazar a la movilización política de la mujer ni debe ser confundido con los intereses y preferencias de la misma. Lo mejor que uno puede esperar es que la combinación de los dos haga posible que las mujeres se conviertan en ciudadanas con plenos derechos. Las alianzas políticas entre las mujeres y el Estado, el feminismo estatal, crearán, tal vez, una base de poder para las mujeres que prepara el terreno para futuras alianzas entre hombres y mujeres en un Estado más favorable a la mujer (Hernes, 2003: 38).

No obstante, en el caso español, la colaboración entre el feminismo institucional y los movimientos asociativos de mujeres de la sociedad civil ha sido prácticamente nula (Bustelo y Peterson, 2005; Lombardo, 2003; McBride y Mazur, 2010; Threlfall, 1999; Valiente Fernández, 1994). Eso se debe fundamentalmente a la trayectoria de las integrantes de uno y otro colectivo: mientras que la mayoría de militantes del MF provenían de organizaciones gestadas en la clandestinidad que constituían la oposición al régimen autoritario y que, por tanto, encaraban con recelo y desconfianza al poder político «acostumbradas como estaban a luchar contra él más que a servirse del mismo para alcanzar sus propios objetivos» (Valiente Fernández, 1994: 6), al contrario que en otros países como Australia o Estados Unidos, las mujeres que pasaron a formar parte de las instituciones en defensa de los intereses de la mujer no provenían por lo general del Movimiento Feminista ni tenían necesariamente una reconocida trayectoria como activistas en defensa de los derechos de la mujer, sino que se trataba de funcionarias de carrera que no habían militado nunca en asociaciones de mujeres. En este sentido, Bustelo y Peterson (2005) han señalado que las femócratas españolas parecen haber estado más centradas en buscar la colaboración con otros organismos y entes dentro del propio poder político que en establecer una alianza con los colectivos feministas de la sociedad civil (p. 14).

Con respecto al Movimiento Feminista español es necesario apuntar que surge y se consolida de manera tardía con respecto a la experiencia de otras democracias de nuestro entorno. A pesar de que existen experiencias anteriores de iniciativas que perseguían la mejora de la condición social y económica de las mujeres¹⁶⁵, en consonancia con el conservadurismo ideológico que en muchos aspectos ha

¹⁶⁵ «[...] figuras como Flora Tristán, Concepción Arenal, Emilia Pardo Bazán, Dolors Monserdà, Teresa Claramunt, entre otras, liderarán durante el s XIX la defensa de la igualdad laboral y educativa de las mujeres» (Nuño Gómez, 2008: 88).

caracterizado la historia de España, la conciencia colectiva sobre la necesidad de luchar por otorgar a las mujeres el mismo estatus jurídico y político que a los varones no se instaura hasta entrado el siglo XX¹⁶⁶. Desde entonces, el asociacionismo de mujeres en España ha estado caracterizado por la fragmentación, la polarización y la falta de cohesión y marcado por los dos períodos dictatoriales experimentados durante el siglo XX —la dictadura de Primo de Rivera, entre 1923 y 1930, y la de Franco, entre 1939 y 1975— que supusieron —sobre todo el segundo— un paso atrás en la conquista de derechos alcanzados en épocas anteriores¹⁶⁷ y una marginación social e incluso criminalización de los movimientos más progresistas¹⁶⁸ en beneficio de aquellas asociaciones de mujeres de inspiración católica que, como la Sección Femenina de la Falange, buscaban fomentar entre las mujeres españolas un modelo de mujer subordinada, marcada por la entrega al cuidado de la casa y la familia y totalmente alejada y desinteresada de las esfera pública y política. No obstante, aun en la clandestinidad, durante los años cincuenta y sesenta empieza a fraguarse una conciencia colectiva entre las mujeres del país, sometidas a un Gobierno dictatorial que, como se ha visto, las mantenía legalmente en una suerte de minoría de edad, subordinadas a padres y maridos, y en 1964 se crea el primer movimiento político de carácter feminista: el Movimiento Democrático de Mujeres (MDM), consolidándose por fin un auténtico tejido asociativo de mujeres comparable al de otros países de nuestro entorno (Nuño Gómez, 2008: 87). La actividad del MDM se centraba fundamentalmente en la lucha contra las instituciones franquistas y defendía una figura femenina liberada del modelo impuesto por el nacionalcatolicismo. Sus reivindicaciones se plasmaron en un documento titulado «Por los derechos de la mujer española» que posteriormente sería

¹⁶⁶ En 1918 se funda la Asociación Nacional de Mujeres Españolas (ANME), la primera organización de mujeres entre cuyos objetivos, además del reconocimiento de mejores condiciones educativas y laborales, se encontraba la lucha por el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.

¹⁶⁷ En este sentido, Amelia Valcárcel (2000) apunta que cuando el MF se instaura en la sociedad española en los años setenta lo hace prácticamente huérfano de cualquier tradición de asociacionismo de mujeres, cuyo legado la dictadura se había encargado de suprimir: «El feminismo español contemporáneo empieza a existir en los años setenta en medio de una gran desmemoria. Su conexión con las figuras del pasado progresista español no existe. Se inventa y promueve por personas casi adultas o ya adultas para las que esas figuras no tienen parte en su memoria, ni conexión con su vida vivida. La asunción del pasado previo a la guerra civil es exclusivamente intelectual: una etapa anterior y desconocida de la cual vamos fijando, con muchas dificultades, los referentes, porque han sido borrados, abrasados» (p. 70).

¹⁶⁸ Antes del estallido de la guerra civil, existían otras asociaciones de mujeres, de corte progresista, como el Lyceum Club, asociación cultural fundada por María de Maeztu. Organizaciones de corte más político y combativo surgen tras el inicio de la contienda ligadas a las distintas corrientes ideológicas, como el Comité Nacional de Mujeres contra la Guerra y el Fascismo, de corte comunista, la Agrupación de Mujeres Antifascistas o la Asociación de Mujeres Libres Anarquistas.

considerado como la primera agenda feminista de España (Nuño Gómez, 2008: 104). No obstante, no es hasta la muerte del dictador en 1975 que el feminismo se consolida públicamente como proyecto político en España y prolifera la creación de asociaciones con el objetivo común de trabajar por la emancipación femenina. Sin embargo, con la aprobación de la Constitución tres años después, este movimiento queda fragmentado. Como se ha apuntado en el apdo. 3.2.2.1., buena parte del Movimiento Feminista del momento miraba con desconfianza hacia el proyecto constituyente por no sentir que sus intereses estuvieran representados entre aquellas y —fundamentalmente— aquellos encargados de elaborar la norma que regiría el nuevo proyecto político de país (a excepción de Carlota Bustelo y Dolors Monserrat, las únicas diputadas que sí gozaban de cierto reconocimiento entre las feministas por su implicación con el Movimiento). Por el contrario, aquellas asociaciones feministas que también se encontraban vinculadas a partidos políticos consideraron oportuno priorizar el consenso en aras del restablecimiento de la democracia en el país aceptando que las reclamaciones feministas más controvertidas fueran pospuestas, quedando fuera del debate constitucional. Este sería quizás el punto de inflexión que marcaría la escisión entre el Movimiento Feminista y el feminismo de Estado que va a caracterizar las relaciones entre ambos hasta la actualidad.

Por otro lado, esta falta de colaboración entre el feminismo institucional y el MF en España tuvo como principal consecuencia que las políticas de género en nuestro país hayan sido elaboradas sin apenas tener en cuenta las perspectivas y experiencias de las mujeres pertenecientes a los diversos colectivos feministas (Lombardo, 2003: 69), lo cual a la larga ha redundado en la debilidad tanto del movimiento de mujeres como del feminismo institucional a la hora forzar un cambio real hacia la igualdad de género.

3.2.3.2. El desarrollo institucional de la igualdad de género desde el Ejecutivo: el Instituto de la Mujer y los Planes de Igualdad de Oportunidades

Como ya se ha señalado, el impulso institucional de la igualdad de género por parte de los poderes públicos, aunque tímidamente, se inicia incluso antes de la aprobación de la Constitución, para ir adecuando el ordenamiento jurídico y las instituciones a los principios de igualdad de trato e igualdad de oportunidades (Castro García, 2015: 98). Igualmente, durante los primeros años desde la aprobación de la

Constitución, los Gobiernos de UCD continuaron con todo el proceso de cambios legislativos para eliminar del ordenamiento jurídico las disposiciones discriminatorias, introduciendo cuestiones como la igualdad salarial en el Estatuto de los Trabajadores de 1980¹⁶⁹, o legalizando el divorcio por consentimiento mutuo, en 1981¹⁷⁰ (Lombardo y León, 2015: 17). Tras estas primeras reformas para adecuar el ordenamiento jurídico al principio de igualdad consagrado constitucionalmente, el desarrollo de las políticas públicas de igualdad de género en España presenta, en cuanto a los instrumentos utilizados para trabajar por su implementación, dos momentos diferenciados: en la primera etapa, la lucha por la igualdad se libra desde las instituciones a través de organismos de igualdad, dependientes del poder ejecutivo —eminente el Instituto de la Mujer y las réplicas del mismo que se instituyen a nivel regional— y que se sirven de planes y programas para tratar de implementar políticas públicas sensibles al género en colaboración con los diferentes departamentos ministeriales. Ya en 1977 se había creado la Subdirección General de la Condición Femenina, dependiente de la Dirección General de Juventud y, a su vez, del Ministerio de Cultura. Aunque en realidad este organismo no era específicamente feminista, sino que se ocupaba de tratar temas relacionados con la mujer desde una perspectiva que presentaba bastantes elementos continuistas con el régimen anterior, toda vez que las funcionarias que lo integraron eran aquellas que habían constituido hasta entonces la Sección Femenina de la Falange (Threlfall, 1999: 226).

Ciertamente, no es hasta 1982, con la llegada del PSOE al Gobierno, cuando la igualdad de género adquiere una importancia inédita hasta entonces en la agenda política del gobierno, fenómeno provocado por una concurrencia de causas, fundamentalmente la influencia de la Unión Europea y la presencia de grupos de mujeres feministas dentro del PSOE (Lombardo y León, 2015: 17).

En efecto, dentro de las filas del Partido Socialista destaca un nutrido grupo de mujeres que van a emplear todos sus esfuerzos y su influencia política para demandar del Gobierno la articulación de medidas favorables a la igualdad de género y la inclusión de las cuestiones atinentes al bienestar de las mujeres entre las prioridades de

¹⁶⁹ Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

¹⁷⁰ Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.

la agenda política. En este sentido, el papel de este *lobby* de mujeres dentro del PSOE como impulsor fundamental de las medidas de igualdad de género —yendo a veces incluso en contra de los propios miembros de su partido¹⁷¹— y su protagonismo en la creación de una estructura institucional de género resulta incontestable (Valiente, 2008).

Como ya se ha señalado, las mujeres socialistas comprometidas también con la militancia feminista se habían agrupado desde 1975 bajo el colectivo «Mujer y Socialismo», un grupo que se reunía para debatir y estudiar sobre feminismo y que, al mismo tiempo, buscaba que las demandas de las mujeres fueran tenidas en cuenta por la ejecutiva del Partido. En cuanto a las relaciones con el MF, las integrantes del grupo se postulaban como defensoras de la doble militancia, convencidas de que era necesario combinar la presencia dentro de los partidos políticos y las instituciones con la militancia feminista con el objetivo de lograr las reivindicaciones de las mujeres¹⁷². Para ello, era necesario que las feministas socialistas fueran adquiriendo peso y representación dentro de la estructura organizativa del PSOE. En esta línea, en 1981, una de las integrantes del grupo Mujer y Socialismo, Carmen Mestre, pasa a integrarse en la ejecutiva del partido como vocal de la Comisión Ejecutiva Federal (Valiente Fernández, 1994: 7). Otra de las demandas de las feministas socialistas era la creación de estructuras institucionales de género en el seno del Ejecutivo, objetivo con el cual el PSOE se había comprometido para el caso de llegar al gobierno, incluyendo en su programa de las elecciones de 1982 la promesa de crear en el ámbito de la Administración una comisión para la igualdad que garantizara la no discriminación

¹⁷¹ Una constante en la historia por la lucha de los derechos ha sido la relación conflictiva existente entre el socialismo y el feminismo. Al tratar de aliarse con los movimientos de izquierdas, el feminismo se ha encontrado con el rechazo de sus reivindicaciones, que acaban siendo cooptadas por una ideología que consideraba la lucha de clases (sin perspectiva de género) como el único objetivo a perseguir en la lucha por la igualdad. Este debate se reproduce también en el seno del PSOE en el momento al que estamos haciendo alusión entre muchos de los dirigentes e integrantes del partido que no veían con buenos ojos las reclamaciones de las feministas: «La actividad feminista del grupo Mujer y Socialismo no era bien vista por una fracción considerable de militantes que, según el lenguaje maximalista de la época, lo consideraban un movimiento burgués, alejado de los problemas reales de los trabajadores. En el fondo, se trataba de una desconfianza hacia la lucha contra la desigualdad de género, batalla que se juzgaba, en el mejor de los casos, secundaria. En paralelo, no eran pocas las mujeres del partido que votaban contra la creación de instituciones femeninas específicas, al ver en ellas factores potenciales de disgregación y división en el seno de la organización» (Quaggio, 2017: 230).

¹⁷² «Al principio, el motor humano de Mujer y Socialismo fue Carlota Bustelo García Del Real. Procedía de una familia socialista y liberal, en cuyo seno había recibido una educación basada en los principios de igualdad de género de la Institución Libre de Enseñanza. Como tantas otras militantes femeninas, Carlota entró en el PSOE en 1974, cuando contaba con 35 años, tras la renovación de ideas y cuadros que supuso el Congreso de Suresnes, si bien su compromiso socialista venía de lejos, remontándose a finales de los años cincuenta» (Quaggio, 2017: 228).

entre los dos sexos (Valiente Fernández, 1994: 9). En este sentido, una vez alcanzado el poder, las mujeres feministas dentro del PSOE comenzaron a ejercer presión sobre el gabinete del entonces ministro de Cultura, Javier Solana, de cuyo departamento dependía la Subdirección General de la Mujer, adscrita a la Dirección General de Juventud y Promoción Social, por considerar que sería más fácil conseguir el cumplimiento de la promesa electoral del establecimiento de un organismo de igualdad en el seno de un departamento en el que ya existía un órgano relacionado con los asuntos de la mujer, aunque no fuera específicamente feminista. En todo caso, parece que las presiones ejercidas dieron su fruto y en abril de 1983, Solana encargó a Carlota Bustelo la tarea de organizar la estructura de un organismo de igualdad de cuya dirección quedaría encargada la propia Bustelo tras su creación en octubre del mismo año (*íd.*), una decisión bastante significativa del cariz que pretendía darse al IM. Como señala Threlfall (1999), podría haberse despachado el asunto más cómodamente dando apariencia de neutralidad al Instituto mediante el nombramiento de una funcionaria de carrera, sin embargo, el nombramiento de una reconocida feminista al frente de la institución supuso toda una declaración de intenciones. De esta manera, se integra en 1983 en la estructura orgánica del ejecutivo el Instituto de la Mujer como organismo autónomo con rango semejante al de una Dirección General ministerial¹⁷³, tomando como modelo la experiencia internacional de agencias de igualdad, en especial el *Ministère des Droits de la Femme* de Francia (Threlfall, 1999: 226).

Para Mónica Threlfall (1999), la presión ejercida por las mujeres desde dentro del PSOE constituyó el impulso fundamental para la creación del IM, sin el cual dicho organismo nunca habría existido:

Sin la lenta acumulación de apoyos internos en torno a los derechos de la mujer en el PSOE, es altamente improbable que se hubiera creado el Instituto. Es cierto que la preexistente Subdirección

¹⁷³ El Instituto de la Mujer estuvo adscrito al Ministerio de Cultura hasta 1988, año en que pasó a formar parte del Ministerio de Asuntos Sociales. En 2004 se crea la Secretaría General de Políticas de Igualdad, vinculada también al Ministerio de Asuntos Sociales y el IM pasa a depender de esta. Desde marzo de 2008, formó parte del Ministerio de Igualdad, creado ese mismo año por el gobierno de Zapatero. En 2010, tras la supresión del Ministerio de Igualdad y de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, el Instituto se adscribe al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Igualdad. En diciembre de 2011 desaparecen tanto el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad como la Secretaría de Estado de Igualdad y sus competencias son asumidas por el recién creado Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, a los que queda adscritos el IM. En 2018, se crea el Ministerio de Vicepresidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad al cual desde entonces se encuentra adscrito el Instituto. Fuente: Página web del Instituto de la Mujer (recuperado el 26/06/2018 de: <http://www.inmujer.gob.es/elInstituto/historia/home.htm>).

de la Condición Femenina podría haber sobrevivido, pero puede argumentarse que de no haber existido presión por parte de las feministas del partido —ni la flexibilidad política necesaria para ceder ante ella— habría sido más del gusto del ministro un despacho de menor cuantía que hubiera sido suficiente para dar la impresión de que se estaba haciendo algo. En lugar de ello, se puso en marcha una iniciativa mucho más ambiciosa (pp. 226-227).

Se crea así el IM por Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer, que le atribuye el fin primordial de promover las condiciones que «posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social», para lo cual le son encomendadas diversas funciones, entre las que se encontraban el estudio de la situación de la mujer española, la elaboración de informes, la difusión de información, el asesoramiento al gobierno, la coordinación de los distintos departamentos ministeriales en las cuestiones relacionadas con la situación de la mujer o la recepción y canalización en el orden administrativo de denuncias formuladas en casos de discriminación por razón de sexo (art. 2 Ley 16/1983).

Por su parte, la organización y funcionamiento del IM quedaban regulados en la citada Ley y en el Real Decreto 1456/1984, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer¹⁷⁴. Se establecían como órganos rectores del Instituto la Dirección y el Consejo Rector, presidido por el ministro de Cultura y compuesto por representantes de doce departamentos ministeriales¹⁷⁵ que debían ostentar como mínimo el rango de subdirector general, así como por otras seis vocales nombradas por el presidente del Consejo Rector a propuesta de la Dirección del IM de entre personas con acreditada trayectoria personal o profesional en favor de la igualdad de género. Esta presencia mixta en el órgano rector del IM de altos representantes del ejecutivo junto con destacadas defensoras de los derechos de las mujeres escenifica a la perfección el cometido del organismo, afanado en implicar a los distintos ministerios en la aplicación de la perspectiva de género a la hora de elaborar sus políticas. Con este objetivo, el CR debía reunirse al menos una vez cada seis meses y su Comisión Permanente —compuesta por la directora del IM, cinco de los

¹⁷⁴ Dicho Reglamento es derogado por el Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, por el que se establece la nueva regulación del Instituto de la Mujer, que es parcialmente modificado en 2003 por el Real Decreto 292/2003, por el que se establece la nueva regulación del Instituto de la Mujer, y en 2007 por el Real Decreto 1174/2007, por el que se establece la nueva regulación del Instituto de la Mujer.

¹⁷⁵ Asuntos Exteriores, Justicia, Economía y Hacienda, Interior, Educación y Ciencia, Trabajo y Seguridad Social, Agricultura, Pesca y Alimentación, Presidencia, Cultura, Administración Territorial, Sanidad y Consumo e Industria y Energía.

representantes ministeriales y cinco de los representantes de libre designación— al menos una vez cada trimestre. Como apunta Celia Valiente (1994), «las reuniones del CR fueron el instrumento más importante con que contaron las primeras femócratas para implicar a los representantes de los Ministerios en la formulación de medidas de igualdad en el ámbito de sus competencias» (p. 11). No obstante, desde finales de los años ochenta se implanta la práctica de suscribir convenios de colaboración entre el IM y los diversos ministerios en materias relacionadas con la igualdad de género, lo que hizo que las reuniones del CR se tornaran cada vez más esporádicas (*íd.*)¹⁷⁶.

En cuanto a la organización, el reglamento disponía que el IM estaría integrado por tres unidades: la Subdirección General de Estudios, Documentación y Relaciones Internacionales, la Subdirección General de Cooperación y Difusión y la Secretaría General. Tanto la elección de las seis vocales de libre designación del CR como el nombramiento de los cargos directivos de las distintas unidades del IM correspondieron a Carlota Bustelo, como primera directora del Instituto, quien utilizó esta potestad discrecional para asignar los puestos a mujeres con una reconocida trayectoria profesional y de defensa de los intereses de las mujeres que no eran militantes del PSOE, lo cual contribuyó a reforzar la autonomía del Instituto frente a la posible instrumentalización del mismo por las distintas corrientes internas del partido (Threlfall, 1999: 227).

A pesar de ello, la división entre el MF y las femócratas se proyectó también en la constitución del IM pues, a pesar del compromiso con el feminismo de las vocales elegidas por Bustelo, en dichos nombramientos no se contó con el parecer de las asociaciones feministas ni las vocales lo fueron por su militancia en el Movimiento,

¹⁷⁶ La estructura y el organigrama del IM difiere sustancialmente en la actualidad del instaurado en aquella primera legislatura del PSOE en 1983. El CR fue suprimido en 2014 por la ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público. Según la exposición de motivos de la citada Ley, tras la creación de la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres, establecida siguiendo lo dispuesto en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y las disposiciones de desarrollo de la misma, carecía de sentido mantener el órgano toda vez que la función de coordinación ministerial en las políticas de igualdad quedaba asumida por la citada Comisión. Por otra parte, se han ampliado las unidades integrantes del IM, que ahora, además de con una Unidad de Apoyo y una Secretaría General, cuenta con cinco Subdirecciones generales, a saber: Sub. Gral. de Estudios y Cooperación, Sub. Gral. de Programas, Sub. Gral. para el Emprendimiento y la Promoción Profesional de las Mujeres, Sub. Gral. para la Igualdad de Trato y la No Discriminación y Sub. Gral. para la Igualdad en la Empresa y la Negociación Colectiva. Finalmente, desde 2014, el IM pasó a denominarse Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO) al absorber las competencias de la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades, organismo creado en 2011 por Real Decreto 1887/2011 y cuya integración en el IM fue ordenada por la Ley 15/2014, con el objetivo de racionalizar la organización de la Administración pública.

sino más bien por méritos individuales ligados a la defensa de los intereses de la mujer. (Valiente Fernández, 1994: 30-32). A partir de 1994, sin embargo, se articuló un mecanismo para que formaran parte del CR representantes del movimiento de mujeres, en concreto tres, nombradas por las asociaciones feministas de ámbito nacional consideradas más representativas (Asociación de Mujeres Separadas y Divorciadas y Mujeres Jóvenes) y dos provenientes de los departamentos de la mujer de los sindicatos mayoritarios (UGT y CCOO). No obstante, esta participación se habilita en el momento en que, como se ha apuntado, la influencia del CR sobre el IM se debilita al reducirse notablemente sus convocatorias, ya de por sí bastante espaciadas en el tiempo (Valiente Fernández, 1994: 30-32).

Por otro lado, más allá de estos nombramientos, todo el proceso de gestación del IM se llevó a cabo desde las instituciones, al margen del MF, sin que se produjera un intento por aproximarse a los distintos movimientos asociativos de mujeres en la creación del organismo, en la línea de las ya mencionadas diferencias de parecer existentes entre el feminismo institucional y el MF con respecto a cuáles eran los medios más adecuados para luchar por la emancipación femenina. (Valiente Fernández, 1994: 10). Además, a diferencia de lo que sucedía en las agencias de igualdad de otros Estados, como Australia, el resto de la plantilla del IM estuvo compuesta por funcionarias de carrera que habían accedido a otros cuerpos de la Administración pública a través de oposiciones y que habían sido transferidas al IM, sin que necesariamente presentaran una trayectoria de activismo feminista ni de compromiso con los derechos de las mujeres:

En mis entrevistas a personas que ocupan o han ocupado puestos de cierta responsabilidad en el IM he preguntado si en los concursos de méritos convocados en sus respectivos departamentos para cubrir plazas se valora el activismo de los concursantes en el movimiento feminista. Pese a que no he encontrado unanimidad en las respuestas, la mayoría de ellas me permite concluir que, en general y con algunas excepciones, este factor no constituye un «mérito» importante en el sistema de contratación del IM (Valiente Fernández, 1994: 12).

En definitiva, y en consonancia con lo que se ha apuntado más arriba de manera general con respecto a las relaciones entre feminismo institucional y Movimiento Feminista, en la fundación y desarrollo del Instituto de la Mujer, en tanto principal

exponente del feminismo institucional en nuestro país, destaca la escasa participación de las asociaciones de mujeres¹⁷⁷.

Por otra parte, con respecto a los objetivos perseguidos por el IM, durante los primeros años desde su creación una de las labores principales fue la de informar a los distintos agentes sociales sobre la situación de desigualdad existente entre mujeres y hombres, dado el desconocimiento generalizado que existía al respecto en un país sin tradición alguna en la implementación de políticas públicas de igualdad de género en la Administración (Astelarra, 2005: 183). Constituía este un requisito previo imprescindible para concienciar a los políticos y altos funcionarios de la necesidad de poner en práctica políticas públicas sensibles al género que trabajaran por paliar esta situación. Este objetivo también se extiende a la información a las propias mujeres sobre «los derechos que la Constitución y el ordenamiento vigente reconocen a éstas, así como los medios para ejercerlos»¹⁷⁸, para lo cual se crearon en las capitales de provincias y en las ciudades más pobladas los denominados Centros de Información de los Derechos de la Mujer (CIDEM). Por otro lado, otras de las principales tareas encomendadas al recién creado IM fue la de realizar estudios sobre la situación de la mujer española en diversos ámbitos para redactar informes que sirvieran de base para la elaboración de las políticas públicas. Como apunta Valiente (1994), este tipo de investigaciones era importante dada la escasez de estudios existentes en España con perspectiva de género en 1983 (p. 3). Por último, otro de los objetivos fundamentales encomendados al IM fue la influencia en otros organismos del Estado en la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género, puesto que, al tratar de combatir una situación de subordinación global como es la de género, se hacía necesario diseñar una estrategia de acción que implicara a todas las áreas de la actuación pública (Astelarra, 2005: 183):

¹⁷⁷ Algunas experiencias de colaboración se han intentado, aunque con escaso éxito. Así, por ejemplo, en 1988 se creó una comisión consultiva para el seguimiento del Primer Plan de Igualdad de Oportunidades, integrada por representantes del tejido asociativo de mujeres, cuyo objetivo era evaluar el cumplimiento del Plan y colaborar mediante propuestas para el futuro. No obstante, desde el MF se denunció que se trataba de un gesto simbólico de acercamiento más que de una colaboración real pues no se había contado con ellas en la elaboración del Plan, ni tampoco se incluyeron las conclusiones de la comisión consultiva en la elaboración del Segundo Plan (Valiente Fernández, 1994: 30-32).

¹⁷⁸ Art. 8.1 Real Decreto 1456/1984, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Organismo autónomo Instituto de la Mujer, cuyo contenido fue eliminado por el Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, por el que se establece la nueva regulación del Instituto de la Mujer.

[...] si bien en algunos ámbitos la igualdad de derecho entre los géneros ya existía, por ejemplo, por lo que se refería a la administración conjunta de los cónyuges de los bienes del matrimonio o la capacidad de ambos para firmar contratos de todo tipo, incluidos los de trabajo (Threlfall 1985: 60-61), numerosas reformas legislativas estaban aún pendientes (desde una perspectiva feminista) en otras áreas: ejemplo paradigmático era el aborto, considerado entonces un delito en el Código Penal en todos los supuestos. Por otra parte, muy pocas eran las políticas de igualdad en marcha. Aunque algunas ya se habían formulado en ciertas materias, su puesta en práctica era aún notoriamente deficiente. Tal era el caso de los anticonceptivos, cuyo comercio y publicidad habían sido despenalizados en 1978 pero cuya distribución a través del sistema sanitario público apenas había sido organizada. En otros ámbitos, políticas que ya existían en algunos países industrializados eran en España prácticamente inexistentes, por ejemplo, en materia laboral (Valiente Fernández, 1994: 3).

Para la consecución de estos objetivos, las principales herramientas de las que se ha servido el IM han sido la persuasión ejercida en las reuniones del Consejo Rector y, a partir de 1988, los Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (PIOM), elaborados siguiendo el modelo de los Planes de Acción europeos (Lombardo y León, 2015: 17), es decir, diseñados conforme a una estructura que comprende la fijación de una serie de objetivos más o menos concretos, el establecimiento de una serie de acciones para lograr dichos objetivos y la delimitación de un concreto período de tiempo para lograrlo. No obstante, estos planes no respondían solo a la necesidad instrumental de organizar la actuación del IM, sino que también debían establecer la propia base teórica de los conceptos con los que se iba a trabajar, fijando el contenido de términos como «igualdad de oportunidades», «discriminación» o «acción positiva», hasta entonces ajenos a la práctica de las políticas públicas, así como dotar de carácter de globalidad a todas las acciones encaminadas a trabajar en pos de la igualdad de género, estableciendo un marco referencial para todas ellas. En definitiva, en términos generales, el objetivo de los Planes de Igualdad consistía fundamentalmente en incorporar la igualdad de género a la agenda pública (Astelarra, 2005: 184).

No obstante, como también ha señalado Astelarra (2005), los Planes de Igualdad presentan determinadas deficiencias estructurales que han comprometido su efectividad:

Se ha de decir que los planes no son estrictamente planes, pues un plan supone señalar no solo los objetivos, como hacen estos, sino especificar los resultados que se espera obtener en el período de tiempo de su ejecución y los recursos que se asignarán. En este caso, incluso las actuaciones que se proponen, aunque son muy concretas, no están cuantificadas. Por ejemplo, una acción puede proponer que se debe mejorar la detección y tratamiento de cáncer de mama. Si no se especifica qué porcentaje de mujeres debe alcanzar esta acción, solo con que en un par de hospitales se haya mejorado la atención, ya se habrá cumplido la acción. Es decir, no son planes en el sentido de que no está claramente especificado en qué período de tiempo, a qué sector de la población y qué recursos se van a destinar en ellos. Esto también dificulta la evaluación sobre el impacto que estas medidas han tenido y sobre su alcance real (pp. 176-177).

El primer Plan de Igualdad de Oportunidades, aprobado para el período comprendido entre 1988 y 1990, contenía una serie de reformas legislativas y propuestas de desarrollo de políticas públicas cuyo contenido había sido previamente negociado con los representantes de los trece ministerios implicados para que las políticas que quedaran incluidas en el plan fueran únicamente aquellas que los responsables departamentales estuvieran realmente dispuestos a implantar y no acabara quedando en una declaración de intenciones vacía de contenido (Valiente Fernández, 1994: 22). El Plan contenía 120 medidas estructuradas en seis áreas diferenciadas: (1) igualdad en el ordenamiento jurídico; (2) familia y protección social; (3) educación y cultura; (4) empleo y relaciones laborales; (5) salud; y (6) cooperación internacional y asociacionismo.

Las 172 medidas contenidas en el segundo PIOM (1993-1995), elaborado con dos años de retraso, supusieron un avance cualitativo con respecto al Plan anterior pues proponían avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real y efectiva a la vez que el Plan reconocía por primera vez el lastre que las responsabilidades domésticas asumidas por las mujeres suponen para su incorporación al mercado de trabajo, atribuyendo, en consecuencia, un papel central a las acciones encaminadas a facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar (Lombardo y León, 2015: 18). El II PIOM recogía diez grandes ejes de actuación a partir de los cuales se desarrollaban las distintas acciones propuestas, a saber: (1) aplicar y desarrollar la legislación igualitaria; (2) promover la participación equitativa de las mujeres en los procesos de elaboración y transmisión del conocimiento; (3) equilibrar cuantitativa y cualitativamente la participación de las mujeres en el mundo laboral; (4) difundir una imagen social de las mujeres ajustada a su realidad actual; (5) promover un reparto equitativo de las responsabilidades domésticas; (6) incrementar la participación social y política de las mujeres; (7) propiciar el acceso de las mujeres a puestos de decisión; (8) mejorar los aspectos sanitarios que afectan específicamente a las mujeres; (9) insertar socialmente a colectivos de mujeres afectados por procesos de marginación; e (10) integrar las políticas de igualdad en el marco internacional.

Entre los objetivos específicos contenidos en el cuarto eje de actuación relativo a «la difusión de una imagen social de las mujeres ajustada a su realidad», el Plan contenía el mandato de evitar que a través de los distintos canales publicitarios se

utilizara la imagen de la mujer o se potenciaron los roles tradicionales (objetivo 4.3), estableciendo entre las actuaciones propuestas para conseguir dicho fin la creación de un registro de aparición de la mujer en la publicidad y la intervención de oficio del IM contra aquellos anuncios que atentaran contra la dignidad de las mujeres o transmitieran una imagen discriminatoria de las mismas. En consonancia con estas estipulaciones y con la concienciación del gran impacto de los medios de comunicación en la difusión de determinados estereotipos que se buscaba desterrar, en 1994 se crea el Observatorio de la Publicidad Sexista. Este Observatorio —que a partir de 2005 pasa a denominarse Observatorio de la Imagen de las Mujeres (OIM)— se configura como una herramienta de participación ciudadana para que la propia población pueda dar cuenta al IM del contenido sexista de la publicidad, lo cual «multiplica su capacidad de observación y contribuye a incrementar la sensibilización social contra el reflejo mediático de la ideología del patriarcado» (Ortiz Gómez y Del Arco Bravo, 2012: 274). Con su creación, va aumentando el entramado institucional de organismos públicos específicamente destinados a la lucha por la igualdad de género¹⁷⁹.

En el año 1996, tras cuatro legislaturas socialistas consecutivas, el Partido Popular liderado por José María Aznar gana las elecciones generales y los populares se instalan en el Gobierno. El escaso compromiso que la ideología del partido había mostrado hasta entonces para con la igualdad de género y la ausencia de un *lobby* de mujeres feministas similar al que desde dentro del PSOE había batallado por la implementación del IM y de los Planes de Igualdad podía hacer pensar que no se iba a mantener la estructura institucional de igualdad y que incluso se produciría un retroceso en los cambios legislativos propiciados por el anterior Gobierno que habían implicado significativos avances en la situación de las mujeres. Sin embargo, el nuevo Gobierno mantuvo la maquinaria institucional de igualdad creada por las socialistas mostrando un cambio de parecer en cuanto a medidas con respecto a las cuales se había posicionado abiertamente en contra cuando fueron adoptadas por el gobierno anterior¹⁸⁰. Entre los motivos causantes de este relativo apoyo del gobierno conservador a la promoción institucional de la igualdad, Valiente (2008) apunta que, tras el largo período que el PSOE había

¹⁷⁹ Sobre el Observatorio de la Imagen de las mujeres, *vid.* Rodríguez Ruiz, 2015b.

¹⁸⁰ Por ejemplo, cuando en 1999 se establece por el gobierno socialista la penalización del acoso sexual en el ámbito laboral, medida que fue abiertamente criticada por el PP desde la oposición, pero, cuando alcanza el gobierno, el PP no solo no abole esta regulación, sino que endurece la protección penal frente al acoso sexual en la reforma del Código Penal de 1999 (Valiente, 2008: 106-107).

ocupado el Ejecutivo, las políticas de igualdad se habían asentado a nivel institucional y habían sido aceptadas y bienvenidas por la sociedad, de tal manera que el desmantelamiento de las mismas podría haber supuesto un coste electoral demasiado alto para el PP por el rechazo social que habría causado (p. 112). Por otro lado, el contexto comunitario, donde acababa de aprobarse el Plan de Acción de Beijing, favoreció también el mantenimiento de los apoyos del ejecutivo a las instituciones de igualdad, pues lo contrario habría supuesto un incumplimiento de los compromisos adquiridos con la UE en esta materia¹⁸¹. En todo caso, en lugar de provenir desde dentro del partido, como sucediera con las femócratas del PSOE, las presiones para mantener los compromisos de igualdad durante el gobierno del PP fueron ejercidas desde fuera por distintos agentes sociales. Con todo, la perspectiva del Ejecutivo de Aznar respecto al papel de la mujer en la sociedad difería en ciertos aspectos de la defendida por el ideario de las socialistas y las políticas llevadas a cabo durante estos dos mandatos del PP se centraron fundamentalmente en la articulación de medidas de conciliación entre la vida personal y laboral y en la protección de la familia sin articular una clara política feminista de defensa de la igualdad de género (Lombardo, 2009: 10). En este sentido, se ha puesto en entredicho que el Ejecutivo de Aznar presentara un verdadero compromiso para con la igualdad de género, más allá de intereses prácticos. Según Threlfall (1999), si el PP no cerró en 1996 el IM fue porque no podía hacerlo «sin mediar el Parlamento, lo que significa[ba] que tendría que defender públicamente su cierre y ganar una votación» (p. 232). En todo caso, en 1997, con el PP en el ejecutivo es aprobado el III PIOM (1997-2000). Este plan sigue la sistematización de los anteriores, estructurado en torno a 10 grandes áreas: (1) educación; (2) salud; (3) economía y empleo; (4) poder y toma de decisiones; (5) imagen y medios de comunicación; (6) medio ambiente, (7) violencia; (8) feminización de la pobreza; (9) mujeres rurales; y (10) cooperación. Cada una de estas áreas contenía una serie de objetivos para cuya consecución se diseñaban distintas acciones a poner en práctica. En este sentido, el Plan fue criticado por la falta de concreción de las acciones propuestas. No obstante, la principal novedad introducida por el III PIOM con respecto a los Planes anteriores es que, siguiendo los compromisos

¹⁸¹ Este continuismo de los partidos conservadores en las políticas de igualdad no está tan claro si analizamos los movimientos llevados a cabo por el Ejecutivo de Rajoy. De hecho, numerosos estudios señalan que las Administraciones conservadoras presentan un enfoque menos comprometido para con las políticas de igualdad (Threlfall, 1999; Paleo y Alonso, 2015). No obstante, en el análisis de esta cuestión habría que tener en cuenta también la situación de crisis económica que se inicia en 2008. En todo caso, volveremos sobre esta cuestión en el capítulo IV.

adquiridos por el Estado en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, que aprobó la Plataforma de Acción de Beijing, y en el IV Programa de Acción Comunitaria, se introduce por primera vez a nivel nacional el *gender mainstreaming*¹⁸², proponiéndose una implicación transversal de todas las políticas del Gobierno para con la igualdad de género, de tal manera que la misma alcanzara a todas las esferas de la vida social:

[...] es necesario promover la igualdad entre hombres y mujeres en todas las actividades y políticas a todos los niveles. Este es el principio del «mainstreaming», que implica la promoción de la igualdad en la ejecución de acciones específicas para ayudar a las mujeres, pero movilizándolo todas las políticas y medidas generales, teniendo en cuenta activa y abiertamente, en el momento de su planificación, los posibles efectos en las respectivas situaciones de hombres y mujeres. Esto significa un examen sistemático de las políticas y medidas y el tener en cuenta los posibles efectos cuando se definen y se ponen en vigor en temas cotidianos tales como, por ejemplo, la organización del trabajo, el establecimiento de horarios escolares, que pueden tener impactos diferenciales significativos en la situación de hombres y mujeres, y deben ser tenidos en consideración a fin de promover la igualdad¹⁸³.

El *gender mainstreaming* parte así del reconocimiento del marcado sesgo de género de las políticas públicas, en apariencia neutrales, para corregir el cual es necesario una doble aproximación a la desigualdad, no solo mediante políticas específicas orientadas a la mujer, sino también aplicando la perspectiva de género al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en todos los ámbitos y niveles de la Administración Pública.

No obstante, parece que este reconocimiento explícito del *gender mainstreaming* en el III PIOM no se traduce en un cambio en el *policy making* del Gobierno, que continúa abordando la igualdad de género eminentemente desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades y de la incorporación de las mujeres al mercado laboral. Así, en 1999, en transposición de la Directiva 96/34/CE sobre permisos parentales, es aprobada por el gobierno de Aznar la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, que introduce una serie de modificaciones en la legislación laboral en relación con los permisos de paternidad y maternidad, la reducción de jornada por motivos laborales, permisos por lactancia y otras cuestiones relacionadas con las responsabilidades familiares y de cuidados de las personas trabajadoras. No obstante, la citada ley no confronta

¹⁸² En realidad, la primera mención explícita a este enfoque en España se produce a nivel regional, en el II Plan de Acción Positiva para las Mujeres aprobado por el Gobierno del País Vasco en 1995 (Alfama y Alonso, 2015: 27).

¹⁸³ Introducción del III Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000).

directamente los roles desiguales de género atribuidos culturalmente a mujeres y a hombres, sino que las medidas introducidas más bien contribuyen al reforzamiento del estereotipo social de la mujer como principal responsable de las tareas de cuidados, tomándolas como sujeto de las medidas de conciliación y asumiendo que los varones no tienen necesidad de conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares (Lombardo, 2009: 10). En la misma línea, el gobierno del PP aprobaba el Plan de Apoyo Integral a las Familias, para el período 2001-2004, que comprendía una serie de medidas que pretendían atender y apoyar los intereses de las familias en diversos ámbitos: desde beneficios fiscales para madres trabajadoras, hasta bonificaciones para las empresas que contrataran mujeres, pasando por el reforzamiento de servicios de atención a la infancia (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2002). Por su parte, en el año 2000 se crea el Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres¹⁸⁴, con el objetivo de recabar información periódica sobre la situación de las mujeres españolas en relación con los hombres en distintos ámbitos (empleo, educación, reparto de responsabilidades, representación, etc.) y de construir indicadores que permitan tanto evaluar el impacto de las políticas públicas de igualdad puestas en marcha como el desarrollo de nuevas medidas. Por su parte, en 2002, mediante acuerdo de distintos órganos del poder judicial, de la Administración pública y de la sociedad civil¹⁸⁵, se constituye el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, institución concebida para abordar el tratamiento de este tipo de violencias desde la Administración de justicia. La creación de este Observatorio —a pesar de que no está dedicado en exclusiva a la violencia ejercida contra la mujer por el hecho de serlo, sino que integra actuaciones dirigidas de manera conjunta tanto frente a esta como frente a la que se ejerce en el seno del hogar—, constituye un primer paso en la progresiva toma de conciencia de la sociedad en general y de los poderes públicos en particular de la responsabilidad que corresponde a estos últimos con respecto a un tipo específico de violencia que se erige como uno de los problemas sociales más graves y acuciantes de nuestro tiempo. Así,

¹⁸⁴ Se crea por Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre. Por Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa queda adscrito al Instituto de la Mujer, que desde entonces pasa a denominarse Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades.

¹⁸⁵ A saber: el Consejo General del Poder Judicial, que ostenta la Presidencia, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia, a través de turnos rotatorios anuales, el Consejo General de la Abogacía Española y el Consejo General de Procuradores de España.

con el objetivo de combatirla, correspondería al Observatorio emprender funciones relacionadas fundamentalmente con la recogida y estudio de estadísticas y resoluciones judiciales sobre violencia de género, así como con el fomento de la coordinación institucional en esta materia.

Por tanto, a nivel orgánico, en 2002 se cuenta ya en el aparato del Estado con cuatro organismos dedicados específicamente al estudio de la situación de la mujer en nuestro país y a la elaboración de políticas públicas de igualdad de género. No obstante, tal y como postula la aproximación del *gender mainstreaming*, las políticas específicas deben combinarse con una introducción transversal de la perspectiva de género en las instituciones a todos los niveles.

Para alcanzar la implementación de esta aproximación transversal a la cuestión de la desigualdad de género, tal y como postula el *gender mainstreaming*, es necesario el desarrollo de diversas herramientas específicas diseñadas para incidir en todo el proceso político. Siguiendo la clasificación propuesta por Alfama y Alonso (2015), estas herramientas o instrumentos se podrían clasificar en seis tipos: (1) herramientas de introducción del mandato y planificación, que implican la elaboración de planes, leyes y programas que recojan el compromiso político para con la igualdad de género; (2) herramientas de organización y estructuración internacional, mediante la creación de estructuras institucionales —como comisiones o unidades de género— encargadas de coordinar la actuación de los diferentes actores provenientes de distintos sectores de la Administración pública en el ámbito de la igualdad de género, facilitando con su experiencia la incorporación transversal de la igualdad; (3) herramientas de conocimiento, que faciliten la generación y difusión de conocimiento sobre la desigualdad de género experimentada por las mujeres, fundamentalmente a través de la elaboración de estudios y estadísticas con perspectiva de género y de su difusión entre los diversos agentes sociales; (4) herramientas de incorporación de la perspectiva de género en la elaboración de las políticas, cuyo ejemplo paradigmático son los informes de impacto de género, encargados de evaluar hasta qué punto un determinado proyecto normativo o acto administrativo contribuye a remover las desigualdades existentes entre mujeres y hombres o si, por el contrario, las refuerza; (5) herramientas de participación, referidas a la incorporación de las mujeres a todos los ámbitos de decisión y, en concreto, a los procesos de elaboración de las políticas públicas; (6) herramientas de

seguimiento, rendición de cuentas y evaluación, relativo al desarrollo de mecanismos para exigir de manera periódica información a las distintas áreas de las instituciones con el objetivo de generar una conciencia de la obligatoriedad del cumplimiento de las políticas públicas, por un lado, y de calibrar el grado de éxito en la implantación de las mismas, por otro.

No obstante, lo cierto es que, a pesar de que en esta etapa encontramos algunos instrumentos entre las políticas públicas que pueden encuadrarse dentro de las herramientas planteadas desde el *gender mainstreaming*, como la formulación de planes de igualdad (el IV PIOM [2003-2006] buscaba potenciar la transversalidad de género promoviendo la cooperación de todos los agentes sociales implicados), que se corresponderían con el primer tipo de herramientas, o la creación de una Conferencia Sectorial de Igualdad, que se incardinaría dentro del segundo tipo de instrumentos, lo cierto es que no es hasta la emergencia de las leyes de igualdad en los 2000, y sobre todo con la aprobación de la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH) en 2007, que el Estado español muestra un compromiso claro con la aproximación *mainstream* a la cuestión de género desarrollando de manera coordinada herramientas que permitan una aplicación de la perspectiva de género en todas las instituciones y a todos los niveles. En este sentido, como señala Ruth Mestre (2008), si tenemos en cuenta que el compromiso internacional con la aplicación del *gender mainstreaming* se contrajo en 1995, España tardó más de quince años en ponerlo en marcha en sus instituciones (p. 24).

Finalmente, en cuanto a la efectividad de las medidas contenidas en los Planes de Igualdad de Oportunidades y de todas las acciones emprendidas por el IM en general, hay que señalar que, a pesar de que las mismas han tenido un papel determinante en la toma de conciencia social de la desigualdad de género, de que han influido en la elaboración de las políticas públicas en distintas áreas y sirven como marco referencial de lo que constituye la promoción institucional de la igualdad de género, lo cierto es que, por su propia naturaleza jurídica presentan también importantes limitaciones a la hora de promover cambios efectivos en las instituciones del Estado que afecten a los roles de género implantados en la sociedad. Como señalan Bustelo y Peterson (2005), la debilidad más evidente de los planes promovidos por el IM radica en la ausencia de medidas coercitivas que obliguen al cumplimiento de los mismos. Al no tener

reconocidas el IM competencias sancionadoras, el incumplimiento de las medidas contenidas en los Planes no tiene ulteriores consecuencias, presentándose estos como una suerte de *soft law* integrado por medidas con un alto nivel de abstracción¹⁸⁶. Así, la efectividad real de los planes de igualdad para modificar la agenda política e influenciar en el desarrollo de las políticas públicas va a depender en última instancia de la capacidad de persuasión de sus promotoras a la hora de implicar a los responsables de los distintos departamentos ministeriales en la persecución de los objetivos y puesta en práctica de las acciones contenidas en los Planes (p. 14). En este sentido, aunque no es desdeñable la influencia de las femócratas en la agenda política de los distintos departamentos ministeriales y su valía por haber conseguido la puesta en práctica de políticas públicas que de otra manera nunca habrían salido adelante, lo cierto es que, en último término, son los responsables de cada ministerio los que tienen la última palabra con respecto al establecimiento o no de las distintas medidas, así como en la efectiva ejecución de las mismas. Es más, como apunta Celia Valiente (1994), «incluso si un ministerio se ha comprometido públicamente a poner en práctica una política de igualdad, puede terminar no cumpliendo sus compromisos, sin ser por ello penalizado, ya que el IM carece de medios de control o de influencia en estos casos» (pp. 26-27).

En este sentido, hay que señalar que un aspecto determinante en lo que respecta a la efectividad de las actividades desarrolladas por el feminismo institucional va a ser el tipo de relaciones que se establezcan con el Gobierno y con el resto de la Administración pública, lo cual va a venir determinado, por un lado, por el rango institucional de que se dote al organismo en cuestión y, por otro lado, por la sensibilidad mostrada por los altos cargos del ejecutivo para con la igualdad. En cuanto al primer aspecto, Bustelo y Peterson (2005) han señalado que los organismos autónomos, como el IM, son aquellos que se han mostrado más eficaces a la hora de influir al resto de la Administración con sus acciones, dado que su creación está prevista en una ley, que no puede ser modificada de manera unilateral por el ejecutivo y que cuentan con su propio presupuesto, que pueden gestionar con autonomía, lo que les garantiza bastante

¹⁸⁶ «Así por ejemplo, la actuación 3.3.1. [del segundo PIOM] consistía en incentivar la ‘formación profesional de las mujeres en la agricultura y zonas rurales [...] hacia una mejor preparación en técnicas empresariales y comerciales’. Nada se especificaba en el plan acerca de aspectos tan básicos como qué zonas geográficas iban a ser receptoras de tal política, qué institución iba a organizar los cursos de formación profesional, a cuántas mujeres iban a afectar, cómo iban a ser financiados, etc.» (Valiente Fernández, 1994: 25).

independencia en su actuación. Además, cuanto más corta sea la distancia existente entre el Ejecutivo y el organismo en cuestión más cerca se encontrarán las femócratas de los centros de poder y más fácil les será intervenir para influir en la elaboración de las políticas públicas. En este sentido, la directora del IM tiene rango de directora general y depende directamente, por tanto, del ministro correspondiente¹⁸⁷. Por otro lado, como decíamos, el grado de compromiso para con la igualdad de género que presente el director departamental correspondiente también va a ser determinante en la efectividad de la actuación del IM en tanto de la sintonía personal de la persona encargada del ministerio con las reivindicaciones feministas va a depender que las mismas sean planteadas en el Consejo de Ministros, donde la directora del IM no cuenta con representación, lo cual hace más difícil arrancar compromisos estables por parte del ejecutivo. Un ejemplo de las consecuencias negativas de la falta de implicación con el feminismo del máximo responsable del departamento del que depende el IM lo encontramos al analizar una cuestión relativa al primer PIOM, que se aprueba dependiendo el IM del Ministerio de Cultura siendo dirigido el departamento por Javier Solana quien, a pesar de mostrarse sensible para con la igualdad de género, no era una persona de profundas convicciones y militancia feminista. Así, a pesar de que constituía un aspecto importante para las femócratas del IM que el primer PIOM fuera aprobado en Consejo de Ministros, pues ello implicaría contar con el respaldo explícito del Gobierno para su aplicación en los distintos departamentos ministeriales, el gabinete simplemente «tomó conocimiento» del mismo, sin asumirlo como una tarea propia, dejando en manos de las femócratas las tareas de persuasión a los distintos ministerios para lograr el cumplimiento de las medidas en él contenidas. Como señala Celia Valiente (1994), «[l]a ausencia de una figura política plenamente identificada con el feminismo en las reuniones de subsecretarios y del Gabinete en las cuales se trató el asunto de la aprobación del plan de igualdad significó probablemente que nadie defendió en ninguna de ellas con suficiente vehemencia dicha aprobación» (p. 24).

Sin embargo, el II PIOM sí fue aprobado en Consejo de Ministros y probablemente tuvo mucho que ver en ello el hecho de que, desde 1988 el IM dependiera del Ministerio de Asuntos Sociales cuya ministra, Matilde Fernández,

¹⁸⁷ Para Bustelo y Peterson (2005), sin embargo, la mejor área a la que puede estar adscrito un organismo autónomo de igualdad es la de presidencia, ya que la misma ostenta competencias transversales en todos los departamentos ministeriales (p. 4).

contaba con una dilatada experiencia en la defensa de los intereses de las mujeres y la militancia feminista. (Valiente Fernández, 1994: 25).

Por otra parte, la valoración sobre el impacto efectivo de la actividad del IM en las políticas públicas va desde aquellos estudios que consideran que el mismo ha sido mínimo, limitándose la actividad de las femócratas a gestos y acciones simbólicos que no han logrado plasmarse en políticas reales debido al escaso poder ostentado por el feminismo institucional en el seno del Ejecutivo, hasta aquellas que valoran muy positivamente el papel del IM a la hora de promover la adopción de determinadas políticas públicas, trasladando a las mismas las reivindicaciones del Movimiento Feminista.

En todo caso, parece que, como se ha apuntado, la eficacia de la actuación del IM y las instituciones asociadas al Ejecutivo en general es limitada y se encuentra condicionada por factores ajenos al propio Instituto que pueden hacer variar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, además el papel de las femócratas en el desarrollo, ejecución y evaluación de la puesta en práctica de las políticas públicas es nulo¹⁸⁸. Es por ello que el hecho de que desde finales de los años noventa empezaran a utilizarse las leyes como principal instrumento de elaboración de políticas públicas de igualdad de género, primero en las Comunidades Autónomas y después a nivel nacional, salva algunos de los inconvenientes mencionados, derivados del hecho de que las políticas de igualdad de género quedaran exclusivamente en manos del Ejecutivo. Así, la centralidad de la ley en el sistema de fuentes del Derecho, su posición privilegiada en el ordenamiento jurídico desde la perspectiva del criterio de jerarquía, y la legitimidad que se le presupone en tanto es expresión de la voluntad popular constituyen unos rasgos que hacen que la articulación de políticas públicas de igualdad de género a través de este instrumento legislativo suponga un paso monumental en la institucionalización de la igualdad, toda vez que la misma deja de atañer solo al poder ejecutivo para implicar a los otros dos poderes del Estado (Bustelo, 2016: 117). Así, por un lado, la elaboración de las políticas públicas de igualdad revestiría todas las garantías del procedimiento legislativo a la vez que se haría posible la intervención del poder judicial ante el eventual incumplimiento de las disposiciones legales imperativas,

¹⁸⁸ El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 ha sido el primero en incluir un plan de seguimiento y evaluación de las medidas en él contenidas.

estando los propios individuos legitimados a emprender acciones judiciales para reclamar los derechos legalmente reconocidos, una obligatoriedad que no se contenía en los Planes. De todas maneras, los Planes de Igualdad no dejaron de elaborarse y el IM continuó con su actividad, solo que de manera complementaria a los nuevos instrumentos legales y gozando sus acciones de mayor cobertura.

Tabla 7. Principales hitos de la promoción institucional de la igualdad de género en España (1977-2011)

Año	Acontecimiento	Partido en el Gobierno
1977	Creación de la Subdirección General de la Mujer	UCD
1978	Entrada en vigor de la Constitución 1978 y del principio de igualdad	UCD
1983	Creación del Instituto de la Mujer	PSOE
1986	Ingreso de España en la Unión Europea ¹⁸⁹	PSOE
1988	Aprobación del I Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (1988-1990)	PSOE
1988	Aprobación de la Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, que despenalizaba parcialmente el aborto	PSOE
1988	Aprobación de la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida	PSOE
1992	Creación de la Conferencia Sectorial de Igualdad ¹⁹⁰	PSOE
1993	Aprobación del II Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1993-1995	PSOE
1994	Creación del Observatorio de la Publicidad Sexista	PSOE
1995	Plataforma de Acción de Beijing	PSOE
1997	Aprobación del III Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1997-2000	PP
1999	Aprobación de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras	PP
2000	Se crea el Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres	PP

¹⁸⁹ Aprobado por la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de Autorización a la Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

¹⁹⁰ Prevista en el art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Año	Acontecimiento	Partido en el Gobierno
2001	Aprobación del Plan de Apoyo Integral a las Familias 2001-2004	PP
2002	Creación del Observatorio de la Violencia Doméstica y de Género	PP
2003	Aprobación del IV Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 2003-2006	PP
2003	Aprobación de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno	PP
2004	Creación del Observatorio de Salud de las Mujeres	PP
2004	Primer Gobierno paritario de la historia de España	PSOE
2004	Aprobación de la Ley 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral de las víctimas de violencia de género	PSOE
2004	Creación de la Secretaría General de Políticas de Igualdad	PSOE
2005	Aprobación de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio	PSOE
2006	Aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia	PSOE
2006	Aprobación de la Ley 14/2006, de 25 de mayo, de técnicas de reproducción humana asistida	PSOE
2007	Aprobación de la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	PSOE
2008	Creación del Ministerio de Igualdad	PSOE
2008	Aprobación del Programa gubernamental de apoyo a la educación infantil Educa3	PSOE
2008	Aprobación del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2011	PSOE
2009	Aprobación de los primeros presupuestos con impacto de género	PSOE
2009	Aprobación de la Ley 9/2009 de ampliación de la duración del permiso de paternidad	PSOE
2010	Aprobación de la ley 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo	PSOE
2011	Creación de la Dirección General para la igualdad de oportunidades	PP

Fuente: Elaboración propia.

3.2.3.3. *Las leyes de igualdad en España*

Normalmente, se suele identificar el período comprendido entre los años 2004-2010, que se inicia con la primera victoria electoral del socialista José Luis Rodríguez Zapatero, como la época de mayor expansión de las políticas de igualdad de género en nuestro país o incluso con la instauración de lo que se ha llegado a denominar como «régimen de género» (Valiente, 2007; Lombardo y León, 2015; Bustelo, 2016; Martín Bardera, 2016). La centralidad que para el Ejecutivo de Zapatero va a tener la promoción de las mujeres se evidencia no solo en sus declaraciones¹⁹¹, sino también en sus decisiones políticas. Así, nada más tomar el poder, el presidente nombra al primer Gobierno paritario de la historia de España, compuesto por siete ministras y siete ministros. Además, María Teresa Fernández de la Vega, reconocida feminista, ocupó la vicepresidencia primera del Gobierno. Asimismo, en el organigrama del nuevo Ejecutivo queda reflejada la importancia otorgada a la igualdad a través de la creación de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, dependiente del Ministerio de Empleo y Asuntos Sociales y dirigida por la socióloga feminista Soledad Murillo. Hasta entonces, el rango más alto que había ocupado un organismo de igualdad en el Ejecutivo había sido el del IM, organismo autónomo cuya directora ostentaba el rango de directora general. Tras la creación de la Secretaría General de Políticas de Igualdad, el IM pasa a depender orgánicamente de esta. Sin embargo, durante esta etapa, no solo se dota de centralidad a la cuestión de género en las políticas públicas, sino que también varían las herramientas utilizadas para articular dichas medidas. Así, los planes de igualdad, ya en práctica desde los años ochenta, son complementados con leyes y durante los dos gobiernos de Zapatero se abordan legalmente cuestiones como la lacra de la violencia de género y los cuidados de las personas dependientes; se aprueba una ley que pretende ser una aproximación transversal y omnicomprendensiva a la igualdad de género; se introduce una regulación mucho más permisiva del aborto, que queda configurado como un derecho; y se legaliza el matrimonio entre personas del mismo sexo. Este tipo de avances legislativos suponen una novedad importante con respecto a

¹⁹¹ «Gender equality was not only a target of policy making at the central state level, but also became a salient topic in political discourse. For instance, in spring 2005, Prime Minister José Luis Rodríguez Zapatero declared that gender equality was one of the priorities of his mandate, and that his government would not only attempt to change laws, but also lead a progressive public debate on the issue. He added that ‘the most developed, free and cultivated societies are those where there is equality between women and men’ (El País 24 April 2005, 25)» (Valiente, 2008: 103-104).

la manera de elaborar las normas, pues rompen con la premisa de que los derechos legalmente reconocidos, aunque definidos por y para el hombre, son de utilidad común para ambos sexos y reconocen la existencia de una específica situación de la mujer que requiere un tratamiento legal diferenciado (Balaguer Callejón, 2014: 123). En este sentido, el derecho es reclamado por el feminismo como un «instrumento de consolidación de las relaciones de poder» que puede servir para reforzar la distribución desigual de poder existente, pero que también «resulta (o puede resultar) un instrumento de cambio en las mismas» (Barrère Unzueta, 2008: 56-57)¹⁹².

A pesar de que, como se ha dicho, la época de expansión de las leyes de género se identifica con los Gobiernos de Zapatero, la primera norma jurídica que inaugura este camino, introduciendo por primera vez la perspectiva de género en el ordenamiento jurídico español, es promulgada un año antes de la llegada de los socialistas al poder (Mestre i Mestre, 2008: 24). Se trata de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno que, siguiendo las obligaciones comunitarias contraídas al efecto, establecía la obligatoriedad de que los anteproyectos de ley, así como los reglamentos elaborados por el correspondiente departamento ministerial fueran siempre acompañados de un informe de evaluación del impacto de género de las medidas en ellos contenidos. A este efecto, fueron modificados los artículos 22.2 y 24.1b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El hecho de que la norma aprobada sea aplicable a *todos* los proyectos y reglamentos aprobados por *todos* los departamentos del Ejecutivo pone de manifiesto cómo la medida aspira a introducir la categoría de género a nivel transversal en todas las iniciativas legislativas siguiendo la aproximación mainstream. No obstante, la efectiva elaboración de los IEIG sobre el impacto de género ha presentado ciertas deficiencias en su implementación, sobre todo derivadas de que la disposición normativa no precisa extremos como cuál debe ser el contenido mínimo de los informes y de la falta de datos disponibles para analizar el impacto de género, lo cual redundaba en una baja calidad de los mismos (Alfama y

¹⁹² Con todo, como señala Blanca Rodríguez (2010) —y como comprobaremos en el capítulo siguiente al analizar el contenido de las medidas introducidas por estas leyes— «mayor actividad legislativa no es [...] sinónimo de un mejor marco normativo. Lo será sin con ella se logran articular las premisas para eliminar los supuestos de discriminación contra las mujeres. De no ser así, la ley puede producir el efecto contrario de amortiguar el discurso reivindicativo de la no discriminación con el discurso de la *pseudo*igualdad» (p. 88).

Alonso, 2015: 30). En este sentido, no es hasta el año 2009 que se desarrolla reglamentariamente la obligación legal de elaborar los IEIG con la aprobación del Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria del Análisis del Impacto Normativo¹⁹³. No obstante, como señala Gil Ruiz (2012), «[...] este largo período de ‘alegalidad’ desde 2003, hasta prácticamente 2010, ha supuesto un caos procedimental y nada homogéneo, al no existir consenso en algunos parámetros básicos de elaboración de los obligados IEIG; a saber: órgano competente para emitirlo, cualificación, contenido, desarrollo, y ejecución» (pp. 72-73). Además, hay que señalar que el contenido del mencionado Real Decreto tampoco cubre muchas de las lagunas que presenta la ley en tanto no se trata de una guía específica de elaboración de informes de impacto de género, sino que sistematiza todos los informes y memorias que deben acompañar a los anteproyectos y proyectos normativos del Gobierno, haciendo especial incidencia en la valoración del impacto económico y de competencia de la disposición a aprobar y relegando a un segundo plano el impacto de género de la misma (p. 87). A la falta de un desarrollo reglamentario de referencia¹⁹⁴ se suma además el «escaso o nulo interés de sus elaboradores», que eluden su desarrollo «utilizando fórmulas vagas e imprecisas» (p. 73).

Por otra parte, en 2004 se añade a la estructura institucional de género que se había ido creando el Observatorio de la Salud de las Mujeres (OSM), una comisión interministerial de la que formaban parte el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que, partiendo de datos que ponen de manifiesto la peor salud física y mental de las mujeres, así como su mayor propensión a sufrir trastornos psicoafectivos, tiene por objetivo mejorar el conocimiento de las causas determinantes de la salud de la mujer para conseguir la equidad en la salud.

¹⁹³ Dicha disposición ha sido derogada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

¹⁹⁴ «No obstante, la Exposición de Motivos de la Ley 30/2003, de 13 de octubre aludía a la normativa comunitaria y a la ‘Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género elaborada por la Comisión de la Unión Europea’, guía que podía haber servido de apoyo en la elaboración homogénea de los IEIG. Asimismo, también podría haberse utilizado como instrumento metodológico homogéneo la ‘Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Evaluación de Impacto de Género de las Disposiciones Normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003’, editada por el Instituto de la Mujer en 2005 y elaborada por Fundación Mujeres, así como las propias de los organismos de igualdad autonómicos. Sin embargo, el caos procedimental y el desinterés real por apostar por una auténtica motivación de los IEIG, llevó a que éste no fuera considerado, en ningún caso, un elemento importante en la elaboración de las normas» (Gil Ruiz, 2012: 73).

Volviendo al primer Gobierno de Zapatero, el compromiso para con la igualdad del Ejecutivo se hace evidente al ser la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (LOMPIVG), la primera aprobada en la legislatura, contando con el apoyo de todos los Grupos Parlamentarios. Esta norma supone un punto de inflexión en el trato institucional de la violencia contra las mujeres y un cambio en la forma de abordarla¹⁹⁵. El cambio obedece, por un lado, a la creciente toma de conciencia de la sociedad para con la lacra de los asesinatos de mujeres en el seno de la pareja, preocupación pública que se había intensificado notablemente a nivel nacional en diciembre de 1997, tras el asesinato de una mujer a manos de su expareja que conmocionó al país entero. Ana Orantes había comparecido en un programa de Canal Sur relatando los malos tratos que tanto ella como sus ocho hijos habían sufrido a manos de su exmarido durante cuarenta años. Unos días después de la entrevista, su exmarido le daba una paliza que la dejaba inconsciente, la ataba a una silla y la quemaba viva en presencia de uno de sus hijos. Sin ser este episodio del todo inusual —la violencia machista era y sigue siendo una constante en nuestra sociedad, una lacra que según la OMS ha alcanzado proporciones pandémicas, afectando a una de cada tres mujeres del mundo—, la repercusión mediática de este caso, que retrató, singularizó y puso rostro a un problema que hasta entonces había sido más bien tolerado y oscurecido tanto por la sociedad en general como por las instituciones, provocó una toma de conciencia colectiva de la violencia sufrida por las mujeres a manos de sus parejas como una cuestión social que no pudo sino derivar en su inclusión en la agenda de los partidos políticos y de las instituciones (Laurenzo Copello, 2008: 330). Además, el hecho de que Ana Orantes hubiera denunciado hasta en quince ocasiones los malos tratos sufridos y que, tras haber intentado su marido estrangularla, en la sentencia de divorcio se dispusiera que tanto ella como sus hijos debían seguir compartiendo casa con su agresor, puso de manifiesto que la respuesta institucional frente a esta cuestión no estaba siendo la adecuada (Ramírez, 2017). Por otro lado, la presión que los colectivos feministas venían ejerciendo desde los años noventa para que

¹⁹⁵ Aunque ya habían sido aprobadas otras normas que abordaban cuestiones relacionadas con la violencia sufrida por las mujeres, tratando de atajarla, como la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros, la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, o la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica, la LOMPIVG es la primera en abordar la violencia de género de manera integral y multidisciplinar.

se articularan mecanismos legales que protegieran efectivamente a las víctimas de violencia de género también constituyó un factor importante a la hora de incorporar esta cuestión entre las prioridades de la agenda política, pero también a la hora de aportar un marco teórico sobre las causas y consecuencias de la violencia machista sobre el que se ha apoyado la posterior elaboración de la ley.

Esta ley, como decíamos, supone un cambio de paradigma en el modo de abordar la violencia contra las mujeres que tradicionalmente se había considerado como un problema personal y privado, en los casos más graves achacado a alguna conducta patológica del agresor individualmente considerado, pero, habitualmente, considerado un comportamiento que venía explicado y justificado por la *naturaleza violenta* de los varones hasta el punto de estar parcialmente legitimadas las agresiones a las mujeres incluso en el Código Penal, que hasta la reforma de 1983 consideraba como atenuante de los malos tratos la relación conyugal (De Miguel Álvarez, 2015b: 248).

Siguiendo a Emanuela Lombardo (2009), cinco son fundamentalmente los aportes de la LOMPIVG que van a provocar el cambio de paradigma en la forma de abordar la violencia de género desde las instituciones haciendo que la regulación española sea pionera en el ámbito internacional: (1) el reconocimiento de la violencia de género como un problema público y la consiguiente obligación de los poderes públicos de trabajar por erradicarla. No es casual, por tanto, que la exposición de motivos de la ley arranque precisamente aseverando que «[l]a violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado» y la relacione con la protección de derechos constitucionalmente reconocidos como la vida, la integridad física y moral y la proscripción de la tortura y los tratos inhumanos y degradantes, vinculando a todos los poderes públicos y conminándolos, al amparo del art. 9.2 CE, a adoptar medidas de acción positiva para hacer efectivos esos derechos; (2) la conceptualización de la violencia de género como la causa más extrema de la desigualdad estructural de poder existente en la sociedad entre mujeres y hombres, «como símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad», vinculándola de esta manera con el sistema sexo-género que se encuentra en la base de todas las desigualdades y reconociendo que se trata de un tipo de violencia que «se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión». Se supera de esta manera —al menos a nivel

legislativo— el concepto de violencia contra las mujeres como un fenómeno propio del ámbito doméstico configurado como un tipo de violencia neutral en el que no incidían las relaciones de poder ni la posición de subordinación ocupada por las mujeres; (3) se lleva a cabo una aproximación multidisciplinar a la cuestión, abordando cambios en todos los órdenes jurisdiccionales que incluyen aspectos preventivos (aunque la ley es eminentemente reactiva). Así, el título I hace referencia a las medidas de sensibilización y prevención que han de ponerse en práctica en diversos ámbitos, como el educativo, el sanitario o la publicidad y los medios de comunicación; el título II contiene el reconocimiento de una serie de derechos de contenido asistencial y prestacional a las víctimas; el título III hace referencia a la cobertura de la tutela a las víctimas a través de las instituciones; el título IV recoge una serie de medidas que pretenden una mejor tutela penal de las víctimas de los delitos; y, por último, el título V contempla la creación de Juzgados de Violencia sobre la Mujer, competentes para conocer de los procedimientos incoados por denuncias relativas a la comisión de alguno de los delitos mencionados cuando la víctima sea o hubiera sido pareja del actor, así como de algunas materias del orden jurisdiccional civil, para una mejor tutela judicial de las víctimas de violencia de género; (4) la LOMPIVG también refuerza la cobertura institucional de la lucha contra la violencia machista, fundamentalmente mediante la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer —que se adscribe al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales en el momento de su creación— con el objetivo de formular las políticas públicas relacionadas con la lucha contra la violencia de género y de coordinar las actuaciones en este ámbito llevadas a cabo por los distintos agentes institucionales. También se crea el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, que será el encargado de la recogida de información y posterior elaboración de informes, estudios y propuestas de actuación en relación con la violencia de género; (5) por último, en consonancia con la definición legal de violencia de género como un fenómeno que afecta a las mujeres por el hecho de serlo, y en aras de tutelar penalmente a las víctimas de este tipo de violencia de manera efectiva, se introducen en el Código Penal tipos agravados de determinados delitos —lesiones, homicidio, delitos contra la libertad, o contra la libertad e indemnidad sexuales— que incrementan las penas del tipo común en los casos en los que la víctima fuera o hubiera sido cónyuge del agresor o hubiera estado ligada a él por una relación análoga de afectividad¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Esta fue quizá la medida más controvertida de las introducidas por la LOMPIVG. Para un análisis de

Esta última medida ha sido la más controvertida de las previstas en la LOMPIVG, hasta el punto de que ha suscitado varios pronunciamientos del TC en relación con la constitucionalidad de la introducción de tipos penales diferenciados según el sexo y a la predeterminación legal del sexo de la víctima y el autor del ilícito, extremos que, a juicio de algunos, podrían estar conculcando el principio de igualdad del art.14 CE. No obstante, a juicio del TC, esta diferenciación en el tratamiento punitivo de determinados actos por darse en el contexto de una relación de subordinación es constitucionalmente aceptable, toda vez que

[...] la diferenciación normativa la sustenta el legislador en su voluntad de sancionar más unas agresiones que entiende que son más graves y más reprochables socialmente a partir del contexto relacional en el que se producen y a partir también de que tales conductas no son otra cosa [...] que el trasunto de una desigualdad en el ámbito de las relaciones de pareja de gravísimas consecuencias para quien de un modo constitucionalmente intolerable ostenta una posición subordinada (STC 59/2008, FJ 7º).

Como ya se ha señalado con respecto a las acciones positivas de manera general, las diferenciaciones en la ley son, según la jurisprudencia del TC, acordes a la Constitución siempre que dicho tratamiento diferenciado cuente con una justificación objetiva y razonable y exista una relación de proporcionalidad entre la situación de diferenciación y la finalidad perseguida con la misma. Y dicha justificación la encuentra el TC en las medidas previstas en la LOMPIVG al considerar que la misma

[...] tiene como finalidad principal prevenir las agresiones que en el ámbito de la pareja se producen como manifestación del dominio del hombre sobre la mujer en tal contexto; su pretensión así es la de proteger a la mujer en un ámbito en el que el legislador aprecia que sus bienes básicos (vida, integridad física y salud) y su libertad y dignidad mismas están insuficientemente protegidos. Su objetivo es también combatir el origen de un abominable tipo de violencia que se genera en un contexto de desigualdad y de hacerlo con distintas clases de medidas, entre ellas las penales (STC 59/2008, FJ 8º).

Finalmente, es necesario señalar con respecto a la LOMPIVG que, a pesar de su carácter innovador y omnicomprendivo de la cuestión de la violencia contra las mujeres y a pesar de abordar la cuestión de raíz, de manera estructural, en relación con la desigual distribución de poder propia del sistema sexo-género, lo cierto es que la implementación de las medidas en ella contenidas no ha sido pacífica ni ha estado exenta de reticencias por parte de los operadores encargados de ponerlas en práctica, hasta el punto de que no todas las disposiciones han sido acatadas. Esta falta de

la efectividad de la introducción de tipos específicos de género en el Derecho Penal, *vid.* Laurenzo Copello, 2015.

observancia se encuentra relacionada fundamentalmente con la falta de medios suficientes para la puesta en práctica de las políticas, así como con la falta de sensibilidad y formación específica en género de los operadores jurídicos¹⁹⁷.

En 2005 se aprueba la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio, que viene a reconocer la validez jurídica de las uniones matrimoniales entre parejas del mismo sexo. España se posiciona así como un país pionero en el reconocimiento de derechos a las parejas homosexuales, situándose como el tercer país europeo —tras Países Bajos (2000) y Bélgica (2003)— en regular los matrimonios del mismo sexo. La oposición a esta reforma del Código Civil por parte de los sectores más conservadores de la sociedad, con la Iglesia católica a la cabeza, fue sonada¹⁹⁸, pues se cuestionaban con la misma los pilares básicos del modelo de familia tradicional sobre el que se sustentaban sus convicciones¹⁹⁹. En este sentido, más allá de la polémica tramitación parlamentaria de la reforma propuesta por el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero y apoyada por todos los Grupos Parlamentarios a excepción del Partido Popular y Unió Democràtica de Catalunya, la discusión política sobre la validez de equiparar las uniones entre las personas del mismo sexo se proyectó en la práctica en la negativa de algunos jueces del Registro Civil a inscribir dichos matrimonios (Rodríguez Ruiz, 2012: 132). Finalmente, la polémica fue trasladada a la jurisdicción constitucional mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por parte de setenta y un diputados del Partido Popular²⁰⁰, en el cual los recurrentes alegaban que la reforma introducida en el Código Civil por la Ley 13/2005 era contraria a lo dispuesto en el artículo 32 CE que reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio en igualdad de condiciones, de cuya literalidad los recurrentes deducen la heterosexualidad como nota fundamental de la institución. Sin embargo, más que una cuestión de hermenéutica constitucional desde

¹⁹⁷ En todo caso, más adelante, en el capítulo VI, se aborda la cuestión de la efectiva implementación de las medidas concretas previstas en las distintas leyes de igualdad.

¹⁹⁸ Aunque también proliferaron las movilizaciones sociales a favor de la medida.

¹⁹⁹ Precisamente ese cuestionamiento de la institución matrimonial tradicional como base del modelo de familia nuclear es lo que hace tan interesante la regulación jurídica del matrimonio igualitario desde la perspectiva de la deconstrucción de los roles de género. A este respecto, *vid.* Rodríguez Ruiz, 2012.

²⁰⁰ Previamente, jueces del Registro Civil habían presentado cuestiones de inconstitucionalidad antes de inscribir a parejas del mismo sexo en el Registro en cumplimiento de la ley aprobada. No obstante, dichas cuestiones fueron inadmitidas por el Tribunal en tanto los jueces del Registro Civil carecen de legitimidad para presentarlas (art. 35.1 LOTC) toda vez que no están actuando como órgano judicial al ejercer funciones registrales.

una perspectiva técnico-jurídica, la interpretación de la literalidad del precepto en un sentido excluyente de las uniones del mismo sexo presenta una gran carga ideológica²⁰¹. En efecto, en su recurso, los parlamentarios del Grupo Popular se refieren al matrimonio heterosexual como una de las instituciones con mayor tradición, solidez e importancia de la historia de la humanidad:

[...] el matrimonio es, en su núcleo central y básico, una institución de contornos precisos que responde a la lógica de las necesidades naturales y sociales de nuestra especie. De complementariedad creadora de lo masculino y lo femenino hablan desde siempre los filósofos y los mitólogos, que engarzan la figura en la unión de los elementos básicos de la naturaleza. De célula capital por su aptitud natural para la generación y educación de hijos hablan los sociólogos. De su importancia para la perpetuación de la especie y para la cadena familiar hablan los demógrafos y hoy, obligadamente, los políticos, ante el descenso alarmante de la natalidad. Y pocas realidades sociales como la unión entre el hombre y la mujer para, entre otras cosas, propiciar la continuación de la especie, reclaman la existencia de una cobertura institucional precisa, específica y sostenible en el tiempo, así como una decidida política de protección y fomento de los poderes públicos²⁰².

El recurso, no obstante, fue resuelto en 2012 por el Tribunal en la STC 198/2012 que, de una interpretación evolutiva de la Constitución dedujo la necesaria constitucionalidad del reconocimiento del derecho a contraer matrimonio de las personas del mismo sexo dentro de los límites del 32 CE²⁰³.

Como señala Rodríguez (2012), el reconocimiento legal de los matrimonios del mismo sexo ha jugado un papel crucial en la tarea de «*des-esencializar* el papel simbólico y funcional del matrimonio como articulador del género» (p. 130):

Permitir a las parejas del mismo sexo el acceso a la institución matrimonial equivale a permitir la formación de unidades familiares matrimoniales cuya dinámica relacional se desenvuelve al margen de la construcción moderna del género —y de modelo alguno de distribución de roles.

²⁰¹ «Resulta forzada una lectura de este artículo que obligue a excluir de su ámbito a los matrimonios del mismo sexo —salvo que convirtamos la conjunción ‘y’ en sinónima de la preposición ‘con’, o que reescribamos la frase para añadir la modulación adverbial ‘entre sí’ tras la palabra matrimonio, como hacen expresamente otras constituciones» (Rodríguez Ruiz, 2012: 134).

²⁰² Recuperado el 16/12/2018 de: <http://www.felgtb.org/rs/125/d112d6ad-54ec-438b-9358-4483f9e98868/6fc/filename/recurso-anticonstitucionalidad-pp.pdf>.

²⁰³ «Se hace necesario partir de un presupuesto inicial, basado en la idea [...] de que la Constitución es un «árbol vivo», [...] que, a través de una interpretación evolutiva, se acomoda a las realidades de la vida moderna como medio para asegurar su propia relevancia y legitimidad, y no sólo porque se trate de un texto cuyos grandes principios son de aplicación a supuestos que sus redactores no imaginaron, sino también porque los poderes públicos, y particularmente el legislador, van actualizando esos principios paulatinamente y porque el Tribunal Constitucional, cuando controla el ajuste constitucional de esas actualizaciones, dota a las normas de un contenido que permita leer el texto constitucional a la luz de los problemas contemporáneos, y de las exigencias de la sociedad actual a que debe dar respuesta la norma fundamental del ordenamiento jurídico a riesgo, en caso contrario, de convertirse en letra muerta» (STC 198/2012, FJ 9º).

Equivale pues a permitir a cada pareja desarrollar sus propias dinámicas relacionales y de organización interna. Y es que aunque la legalización de los matrimonios del mismo sexo no inmuniza a los de sexo distinto de la asignación de roles de género, ni blinda a los primeros de mimetizar dichos roles, sí cuestiona su papel estructurante del matrimonio moderno, privándoles al hacerlo de su papel estructurante de las relaciones entre los sexos desde dentro de la propia institución matrimonial (ídem.).

Este reconocimiento jurídico de una pluralidad de unidades de convivencia equiparadas al modelo tradicional de familia construido sobre la institución matrimonial implica también reconocer que la naturaleza relacional y dependiente de los seres humanos puede proyectarse —y de hecho se proyecta— hacia otras personas más allá de la pareja, a la vez que desafía los postulados del amor romántico —mito fuertemente interiorizado en nuestra cultura que naturaliza el modelo de mujer dependiente y entregada en el seno de la pareja— en favor de la diversificación de afectos y de relaciones de co-dependencia que pueden ser construidas partiendo de una situación de igualdad. Como señala Rodríguez Ruiz (2012):

La consagración constitucional de una noción amplia de familia conmina a atender a la lógica interna de cada relación convivencial, a alejarnos de fórmulas estereotipadas y trascender fronteras de instituciones jurídicas en las que tiene lugar la construcción del género. Todo lo cual contribuye a reducir la relevancia jurídica del matrimonio como institución, y de los patrones de género que lo sustentan, a favor de la familia como hecho sociológico [...] (pp. 123-124).

No obstante, lo cierto es que las posibilidades género transformativas de esta concepción constitucional amplia de la familia no se han aprovechado en todo el potencial que ofrecen para deconstruir las lógicas relacionales tradicionales del espacio doméstico, sino que fundamentalmente ha servido para reconocer la equiparación del régimen jurídico matrimonial a las parejas de hecho, realidad que, más allá del modelo de formalización del vínculo y de determinados efectos del mismo²⁰⁴, se asienta sobre una relación de pareja similar por lo demás a la que se formaliza a través del matrimonio, contribuyendo del mismo modo a la reproducción de los patrones culturales de género.

Por otra parte, aunque no haga alusión específicamente a la promoción de la igualdad de género, en el año 2006 es aprobada la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de

²⁰⁴ El TC también ha reconocido la constitucionalidad de establecer diferencias jurídicas, privilegiando al matrimonio frente a otros modelos de familia en determinadas situaciones, como la vinculación del derecho a percibir una pensión de viudedad con la necesaria existencia de un matrimonio previo (STC 66/1994).

Dependencia, conocida coloquialmente como ley de dependencia (LD), cuyo contenido resulta clave en la mejora cualitativa de la situación de las mujeres en nuestro país, por ser en la práctica las principales encargadas del cuidado de personas dependientes, tanto en el seno de los hogares como en su condición de empleadas cuando estos son contratados en el mercado. La ley de dependencia supone una primera aproximación a la consideración de los cuidados, tradicionalmente feminizados y relegados al ámbito privado, como una cuestión de relevancia pública que requiere la implicación del Estado y prevé tanto la creación de servicios públicos para atender a las personas dependientes, como el pago de subsidios a familiares para que puedan prescindir de realizar otras actividades en el mercado laboral y dedicar su tiempo al cuidado de dependientes a su cargo dentro del núcleo familiar. Esta provisión por parte de los poderes públicos de los cuidados es considerada como el cuarto pilar del Estado del bienestar y supone la transferencia del coste de hacerse cargo de las personas en situación de dependencia de los hogares —y, dentro de estos, de las mujeres— a los poderes públicos. No obstante, la norma ha sido duramente criticada desde diversos sectores por varios motivos: desde por la insuficiencia de los recursos públicos destinados a financiar los servicios previstos²⁰⁵, hasta por el hecho de que la norma no tiene en cuenta la cuestión de que el trabajo de cuidados ha sido y sigue siendo desarrollado eminentemente por las mujeres y que la concesión de ayudas para que miembros de la propia familia se ocupen del cuidado de las personas dependientes, a pesar de que en un primer momento pueda aliviar la situación de las familias que necesitan que todos sus miembros trabajen para subsistir y que no cuentan con tiempo para dedicarse al cuidado de sus dependientes ni con recursos para contratar este servicio en el mercado, a medio y largo plazo contribuye a consolidar la situación de las mujeres como principales proveedoras de cuidados, un trabajo devaluado, frente a la proyección profesional, mejor considerada socialmente.

Por otra parte, a pesar del impulso que el Gobierno socialista había dado a la igualdad de género con sus políticas públicas, lo cierto es que nuestro ordenamiento jurídico seguía adoleciendo de un instrumento jurídico que abordara la subordinación de la mujer de manera omnicompreensiva. El 8 de marzo de 2005, con motivo de la

²⁰⁵ Además, como veremos en el capítulo VI, las medidas previstas en la ley de dependencia han quedado prácticamente derogadas al retirarse los fondos destinados a su puesta en práctica con ocasión de la crisis económica.

conmemoración del Día Internacional de la Mujer y coincidiendo con la Conferencia Mundial sobre la Mujer de la ONU, el Consejo de Ministros aprueba un acuerdo²⁰⁶ que contiene 54 medidas de impulso de la igualdad que el Ejecutivo llevaría a cabo en relación con el empleo, las empresas, la conciliación entre la vida laboral y familiar, investigación, deporte, etc. No obstante, no es hasta la aprobación, un año después, de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH), que queda incorporada a nuestro ordenamiento jurídico una verdadera ley-código de igualdad que aborda la desigualdad de género desde todos los ámbitos y buscando operar modificaciones en todas las esferas de las instituciones y de la sociedad en general, materializando el mandato de la incorporación del mainstreaming de género en la actuación de los poderes públicos, que había sido formulado en la UE quince años atrás²⁰⁷.

La LOIEMH parte del convencimiento de que «[e]l pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley, aun habiendo comportado, sin duda, un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente» y encuentra cobertura constitucional en el mandato del art. 9.2 CE a los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas para incorporar medidas que contribuyan a paliar expresiones de desigualdad aún vigentes como la violencia de género, la discriminación salarial, el mayor desempleo femenino o la falta de representación de las mujeres. En este sentido, se reconoce también en la exposición de motivos que es competencia de la norma tanto la erradicación de «todas las manifestaciones aún existentes de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo», como la promoción «de la igualdad real entre mujeres y hombres, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla». No obstante esta doble alusión tanto a la lucha contra la discriminación como a la promoción de la igualdad real como dos conceptos teóricos distintos, mientras que el contenido de discriminación queda recogido en el art. 6, en ningún lugar del texto normativo queda definido de una manera precisa el concepto de igualdad efectiva.

²⁰⁶ Contenido en la Orden del Ministerio de Presidencia 525/2005, de 7 de marzo.

²⁰⁷ En julio de 2004, el comité de vigilancia de la CEDAW había llamado la atención a España porque, a pesar de la inclusión del principio de igualdad en la Constitución, no existía en el ordenamiento jurídico una norma que definiera de manera específica el contenido de la discriminación contra la mujer y recomendaba al Estado consagrar en la legislación interna una definición de discriminación contra la mujer como la establecida en el art. 1 de la Convención (Mestre i Mestre, 2008: 29).

Además, el art. 1 de la ley, al sentar sus objetivos, hace únicamente alusión a «hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer», pero obvia cualquier referencia a la igualdad real y efectiva que da nombre a la norma. Esta carencia provoca que a lo largo del texto el concepto de igualdad efectiva o igualdad real sea sustituido por el de igualdad formal e igualdad de oportunidades, perdiendo protagonismo la aproximación a la igualdad real como principal objetivo de la norma. Un efecto relacionado también con el hecho de que la LOIEMH había sido dictada en transposición de dos Directivas comunitarias, la 2002/73/CE y la 2005/113/CE, que abordaban la igualdad desde la perspectiva de la igualdad de trato y de oportunidades.

[...] esta dimensión de igualdad efectiva no queda claramente definida porque falta en el texto que se explicita la causa por la cual se hace necesario avanzar hacia un concepto de igualdad efectiva. Dicha causa no es sencillamente la insuficiencia de la igualdad formal, de la igualdad de trato, sino que es la incapacidad de la igualdad formal, de la igualdad de trato, de dar cuenta de las relaciones sociales de subordinación, de las estructuras de dominación que se han desarrollado en torno a la estructura de género. La ley se vincula claramente con la legislación antidiscriminación, con un concepto de discriminación que alcanza las nociones de discriminación directa e indirecta, y que aborda parcialmente la idea de la discriminación como un problema de subordinación social estructural. Aunque se habla de igualdad «efectiva» en el título, en el articulado se utiliza preferentemente los términos igualdad de oportunidades e igualdad formal. En ninguno de los encabezamientos de los artículos se utiliza la expresión igualdad efectiva, mientras que el término igualdad de oportunidades aparece dos veces y el de igualdad formal hasta cinco veces. Lo mismo sucede en el texto de los artículos. La expresión igualdad formal es la más reiterada, hasta con quince apariciones, mientras que la fórmula igualdad efectiva aparece nueve veces y la de igualdad de oportunidades cinco. Esta observación sobre las frecuencias terminológicas es más que un síntoma. La ley estatal como se sabe obedeció en un primer momento a la transposición de directivas europeas, directivas que fundamentalmente abordaban la cuestión de la igualdad de trato y de oportunidades en el trabajo. El trámite de aprobación y discusión política y social implicó incluir algunas de las demandas y conceptos del movimiento feminista, pero dichas demandas y conceptos quedaron desdibujadas en muchos casos. Un ejemplo de ello, sería el incompleto concepto de igualdad efectiva que incluye la ley (Bodelón, 2010: 97-99).

La Ley 3/2007 está compuesta de un título preliminar, ocho títulos, treinta y una disposiciones adicionales, que modifican la legislación hasta entonces vigente —un total de 22 leyes— en diversos aspectos relacionados con la situación de la mujer, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales. La LOIEMH comienza por sentar el contenido del concepto de discriminación, tanto directa como indirecta, que se va a manejar a lo largo del texto, así como de otras categorías relacionadas, como el acoso sexual y el acoso por razón de sexo. También se da cobertura a la adopción de acciones positivas tanto por parte de los poderes públicos como de los particulares siempre que estas tengan por objeto corregir situaciones de desigualdad de hecho sufridas por las mujeres y cumplan los requisitos de razonabilidad

y proporcionalidad (art. 11). También se hace referencia en la ley a la efectiva implementación del principio de igualdad en la actividad de los poderes públicos de manera transversal, incorporando la propuesta de medidas de promoción de la igualdad en una pluralidad de ámbitos, tales como la educación, la cultura, la sanidad o los medios de comunicación. Pero la LOIEMH no se limita a proyectar su influencia sobre la esfera pública, sino que aspira a modificar las relaciones desiguales de género que se dan también en el ámbito privado, fundamentalmente en el terreno laboral, y para ello introduce una serie de medidas que afectan a las empresas, como la obligatoriedad de negociar y establecer planes de igualdad en las empresas de más de 250 trabajadores (art. 45.2), y establece también una serie de medidas y derechos de conciliación que deben ser reconocidos a los trabajadores y las trabajadoras en aras de propiciar un reparto equitativo de las responsabilidades familiares. En este sentido, una de las medidas más reseñables es la introducida por la disposición adicional décimo primera, que incluye un art. 48 bis en el Estatuto de los trabajadores, ampliando el permiso por paternidad de dos a trece días 100% remunerados. Por otra parte, se incorpora también el principio de representación equilibrada de mujeres y hombres en distintos ámbitos, que la disposición adicional primera identifica con que en «el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento». Esta exigencia es aplicable a los nombramientos realizados por los poderes públicos (art. 16) y en los consejos de administración de las sociedades mercantiles (art. 75) y a la composición de las listas electorales (disposición adicional segunda), siendo en este último ámbito en torno al cual mayor polémica se ha generado, por considerarse desde algunos sectores que podía estar vulnerando el derecho de participación política, el derecho de asociación e, incluso, el principio de igualdad. El TC, no obstante, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión en la STC 12/2008 avalando la constitucionalidad de la exigencia de composición paritaria en las listas electorales, por estimar que «el art. 44 bis LOREG persigue la efectividad del art. 14 CE en el ámbito de la representación política donde, si bien hombres y mujeres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas. Exigir de los partidos políticos que cumplan con su condición constitucional de instrumento para la participación política (art. 6 CE), mediante una integración de sus candidaturas que permita la participación equilibrada de ambos sexos, supone servirse de los partidos para hacer realidad la efectividad en el disfrute de los derechos exigida por el art. 9.2

CE». Sí reconoce el TC que la medida supone una limitación de la libertad de selección de los candidatos por parte de los partidos políticos, pero considera que «esa constricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de derechos fundamentales» (FJ 6º).

La LOIEMH también crea nuevas instituciones de género que pasan a integrarse en el aparato burocrático del Estado junto a las ya existentes, como la Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres, responsable de la coordinación de las políticas adoptadas en materia de igualdad de género que afecten a varios departamentos ministeriales (art. 76), o las unidades de igualdad que se emplazan en cada departamento ministerial con el objetivo de velar por el cumplimiento del principio de igualdad en las tareas que son competencia de cada Ministerio. La Ley también amplía la obligatoriedad de acompañar los anteproyectos normativos de un informe de impacto de género, que ya había sido sentada por la Ley 30/2003, con respecto a las leyes y reglamentos, a los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros.

No obstante los avances señalados²⁰⁸, la LOIEMH también ha sido criticada desde el feminismo por no abordar de manera más decidida determinadas cuestiones, sobre todo en el ámbito privado y por la falta de obligatoriedad en el cumplimiento de muchas de sus disposiciones, que más bien parecen recomendaciones o principios generales, ya que adolecen de una falta de mecanismos para reaccionar adecuadamente frente a su incumplimiento. Además, y como tendremos ocasión de entrar a analizar con detenimiento en el capítulo VI, la ejecución de muchas de las medidas previstas quedó paralizada por la irrupción de la crisis económica y las políticas de austeridad pública puestas en marcha por los sucesivos Gobiernos, hasta el punto de que Soledad Murillo—quien fuera Secretaría General de Políticas de Igualdad y una de las artífices de la

²⁰⁸ Se ha hecho referencia a los mismos de manera genérica para tratar de ejemplificar el espíritu de la norma, no es tarea de este apartado detallar minuciosamente todas las medidas contenidas en la LOIEMH, puesto que este análisis se llevará a cabo en el siguiente capítulo.

LOIEMH— manifestaba en 2017, con ocasión de la conmemoración de los diez años desde su aprobación, que la Ley de Igualdad se encontraba, en la práctica, derogada²⁰⁹.

Un año después de la aprobación de la LOIEMH, el PSOE renueva su mandato en las elecciones generales y, aunque la segunda parte de esta legislatura viene marcada fundamentalmente por los estragos de la crisis económica y por un viraje en las políticas sociales para hacer frente a la misma mediante el ahorro público, durante la primera parte aún son puestas en práctica algunas medidas favorables para la situación de la mujer, como la creación del Ministerio de Igualdad que tiene lugar en 2008²¹⁰. El recién establecido Ministerio de Igualdad pasa a incorporar bajo sus competencias la Secretaría General de Políticas de Igualdad, el IM y la Delegación Especial para la Violencia de Género, y su creación supone un gran paso en la institucionalización de las políticas de igualdad de género: por un lado, el hecho de que exista una unidad administrativa del rango más elevado y que su titular sea miembro del Gobierno y participe de las reuniones del Consejo de Ministros es fundamental de cara a dar centralidad a la cuestión de género en los asuntos tratados por el ejecutivo. Por otro lado, la incorporación dentro de sus competencias del Instituto de la Juventud y del Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por razones de origen racial y étnico ponen de manifiesto los primeros signos de institucionalización de la lucha contra la discriminación, considerada esta desde una perspectiva interseccional, es decir, teniendo en cuenta los efectos producidos cuando además de la discriminación por razón de género concurren otras causas discriminatorias en un mismo caso (Bustelo, 2009: 533; Lombardo y León, 2015: 20).

Por otro lado, en cumplimiento del art. 17 LOIEMH, en 2008 es aprobado por el Gobierno el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011. Dicho Plan contempla entre sus principios rectores la redefinición del modelo de ciudadanía, pues entiende la igualdad «más allá de la equiparación de lo femenino con lo masculino»; el empoderamiento de las mujeres «en el sentido de valorar y fortalecer sus formas de

²⁰⁹ Manifestaciones hechas por Soledad Murillo el 24 de julio de 2017 en una intervención en el Curso de verano «La Ley de Igualdad, 10 años después: conquistas, retrocesos y luchas por venir», celebrado en la sede de la Universidad Pablo de Olavide en Carmona (Sevilla) entre los días 24 y 26 de julio de 2017.

²¹⁰ Aunque tan solo dos años después, en octubre de 2010, el Gobierno es reestructurado y las competencias de este departamento pasan a ser absorbidas por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, dentro del cual se crea la Secretaría de Estado de Igualdad y la exministra de igualdad Bibiana Aído es, por tanto, degradada a secretaria general).

hacer, de ejercer el poder y de relacionarse»; la transversalidad de la perspectiva de género; y la innovación científica y tecnológica «como una de las principales fuerzas de cambio social». En la misma línea que los anteriores Planes, se estructuraba en torno a ejes temáticos, en concreto doce: (1) participación política y social; (2) participación económica; (3) corresponsabilidad; (4) educación; (5) innovación; (6) conocimiento; (7) salud; (8) imagen; (9) atención a la diversidad e inclusión social; (10) violencia; (11) política exterior y de cooperación; y (12) tutela del derecho a la igualdad. En torno a estos ejes se articulaban 69 ambiciosos objetivos de igualdad para cuyo cumplimiento se recogía un total de 351 actuaciones.

También en el año 2008 en el marco del impulso y mejora de las condiciones educativas de las y los jóvenes en España y del compromiso político adquirido para con la inversión en servicios para la infancia, es aprobado el Plan Educa3²¹¹, con el objeto de impulsar la educación infantil de 0 a 3 años. La educación en esta etapa en que la escolarización no es obligatoria ha tenido tradicionalmente en España escasa cobertura pública, dependiendo además del ámbito municipal de los servicios sociales y no del educativo. Sin embargo, se trata de un servicio crucial tanto desde el punto de vista del empleo de las madres como de la igualdad de oportunidades de niños y niñas (Lombardo y León, 2015: 21-22).

En el año 2009 también se incorpora por primera vez el informe de impacto de género a los presupuestos generales del Estado. Por otra parte, en 2010 es aprobada la Ley 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, que viene a introducir en el ordenamiento jurídico una de las principales reclamaciones del Movimiento Feminista, rompiendo con la regulación restrictiva del 88 que solo permitía abortar dentro de tres supuestos tasados fuera de los cuales el aborto era considerado un ilícito penal: en caso de grave peligro para la vida de la embarazada o para su salud, supuesto conocido como aborto terapéutico; en caso de que el embarazo fuera consecuencia de un delito de violación, sería el caso del aborto ético o criminológico; y en caso de que existiera el riesgo de graves taras físicas o psíquicas en el feto, conocido como aborto eugenésico. En los dos primeros supuestos estaba permitido abortar siempre que quedara certificada la circunstancia habilitante dentro de las doce primeras semanas de embarazo, mientras que en el último caso,

²¹¹ Aprobado por el Consejo de Ministros de 29 de agosto de 2008.

contemplando la posibilidad de que las deficiencias fueran detectadas avanzado el embarazo, la ley extendía el plazo hasta las veintidós semanas de gestación²¹².

La LO 2/2010 desecha este sistema restrictivo partiendo del reconocimiento de la maternidad libremente decidida como un derecho de las mujeres que implica, entre otras cosas, y según reza la exposición de motivos de la ley, «que las mujeres puedan tomar la decisión inicial sobre su embarazo y que esa decisión, consciente y responsable, sea respetada». Así, se establece una regulación en la que el aborto puede ser solicitado —y practicado con cargo a la Seguridad Social— dentro de las primeras catorce semanas de embarazo sin necesidad de aducir motivo alguno. Una vez superado este plazo y dentro de las primeras veintidós semanas, podrá solicitarse su interrupción cuando exista riesgo para la vida o la salud de la embarazada. Más allá de las veintidós semanas de gestación, se podrá practicar el aborto únicamente cuando se detecten anomalías fetales incompatibles con la vida o una enfermedad extremadamente grave e incurable en el momento del diagnóstico²¹³.

A partir del año 2010, tanto las políticas públicas previstas en las leyes y planes de igualdad como los organismos de feminismo institucional se verán afectados por las políticas de contención del gasto público puestas en práctica como receta para paliar la crisis económica, sufriendo un rápido vaciamiento de contenido las primeras y la supresión o devaluación de rango los segundos. Además, con la reforma del artículo 135 CE que introdujo el principio de estabilidad presupuestaria en la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico, la contención del gasto público social se vio intensificada y los recursos públicos destinados a sufragar tanto las medidas previstas para favorecer la igualdad de género como otros derechos y prestaciones de los cuales las mujeres eran las principales beneficiarias fueron drásticamente reducidos o directamente retirados. En el capítulo 4 retomaremos este análisis.

²¹² La Ley 9/1985 fue recurrida por los diputados del Partido Popular ante el TC por considerar que la regulación era contraria al derecho a la vida recogido en el art. 15 CE puesto que, de la redacción del propio artículo, que utiliza la expresión «todos» en lugar de «todas las personas», se deducía que la intención del Constituyente había sido reconocer el derecho a la vida también al nasciturus. No obstante, en la STC 53/1985, el TC avaló la constitucionalidad de la norma estimando que la redacción del art. 15 CE no permitía llegar a la conclusión de que el nasciturus fuera titular del derecho a la vida.

²¹³ Diputados del Partido Popular presentaron también un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/2010 con respecto al cual el TC aún no se ha pronunciado.

A) A nivel regional

El desarrollo del feminismo institucional en España también se encuentra influenciado por la organización territorial descentralizada del Estado. La Constitución de 1978 modificó sustancialmente la organización territorial de un Estado fuertemente centralizado, pues, aunque no fijaba el modelo exacto de estructura de Estado, sí apuntaba que el mismo debía constituirse sobre la base de la distribución territorial del poder, toda vez que el art. 2 CE reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran el Estado (aunque fundamentada en la indisoluble unidad de la Nación española). Queda de esta manera en manos de las distintas regiones la posibilidad de configurarse como territorios autonómicos, asumiendo en sus Estatutos de Autonomía las competencias que el marco fijado por la Constitución les habilita a asumir, manteniendo el equilibrio entre los principios de unidad y autonomía constitucionalmente proclamados.

Las Comunidades Autónomas y sus respectivos Ejecutivos y Administraciones públicas se presentan como agentes clave en el desarrollo de políticas públicas tanto por las competencias que asumen en sus Estatutos de Autonomía con respecto a importantes materias, sobre todo de contenido social, como por el volumen de presupuesto público que manejan para ponerlas en práctica²¹⁴. Así, en ejercicio de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía han sido creadas instituciones y dictadas normas sobre igualdad de género a nivel regional.

A partir de 1986, los ejecutivos de las distintas CCAA empiezan a incorporar organismos a imagen del Instituto de la Mujer y a elaborar sus respectivos planes de igualdad. El peso efectivo de los organismos de igualdad regionales va a variar bastante de unas Comunidades a otras. Así, mientras en algunas Comunidades, como Andalucía o el País Vasco, los respectivos institutos de la mujer han tenido una fuerte presencia, en otras los Gobiernos han sido más reticentes a la institucionalización de la igualdad de género (Astelarra, 2005a: 174). No obstante, lo cierto es que, con mayor o menor implantación en términos de personal y recursos asignados y de políticas implementadas, desde los años noventa todas las Comunidades Autónomas tienen

²¹⁴ Según recoge Bustelo (2016), las Comunidades Autónomas distribuyeron en 2003 el 34,8% del gasto total de las administraciones públicas.

asumidas competencias en igualdad de género, por lo general a través de organismos independientes adscritos a distintos departamentos del gobierno autonómico²¹⁵.

Tabla 8. Organismos de igualdad de las Comunidades Autónomas por año de creación

	Organismo	Año creación	Dependencia orgánica
Andalucía	Instituto Andaluz de la Mujer	1988	Consejería de Igualdad y Políticas Sociales
Aragón	Instituto Aragonés de la Mujer	1993	Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales
Asturias	Dirección Regional de la Mujer	1993	Consejería de Educación, Cultura, Deportes y Juventud
	Instituto Asturiano de la Mujer	1999	Consejería de Presidencia
Baleares	Comisión Interdepartamental de la Mujer	1990	Vicepresidencia del Gobierno
	Institut Balear de la Dona	2000	Consejería de Presidencia
Canarias	Instituto Canario de la Mujer	1994	Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales
	Instituto Canario de Igualdad	2010	Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad
Cantabria	Agencia de promoción de la mujer	1986	Consejería de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.
	Dirección General de Igualdad y Mujer	1993	Consejería de Universidades e investigación, medioambiente y políticas sociales
Castilla y León	Dirección General de Servicios Sociales	1991	Consejería de Sanidad y Bienestar Social
	Dirección General de la Mujer	2014	Consejería de Familia y Servicios Sociales
Castilla-La Mancha	Viceconsejería de la Mujer	1991	Consejería de Bienestar Social
	Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha	2002	Vicepresidencia de la Junta
Cataluña	Institut Català de la Dona	1989	Presidencia de la Generalitat
Extremadura	Dirección General de la Mujer	1991	Consejería de Cultura y Patrimonio
	Instituto de la Mujer de Extremadura	2001	Presidencia de la Junta

²¹⁵ Según María Bustelo (2016), los organismos autonómicos de igualdad que han probado una mayor estabilidad y efectividad a la hora de establecer políticas públicas, han sido organismos independientes adscritos a Presidencia, como el Instituto Catalán de la Dona, Emakunde o el Instituto Andaluz de la Mujer (Bustelo, 2016).

	Organismo	Año creación	Dependencia orgánica
Galicia	Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del Hombre y la Mujer ²¹⁶	1991	Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia
	Secretaría Xeral da Igualdade	2005	
La Rioja	Dirección General de Bienestar Social	1988	Consejería de Salud, Consumo y Bienestar Social
	Servicio de Protección de Menores, Mujer y Familia	2003	Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia
Madrid	Dirección General de la Mujer	1989	Consejería de Políticas Sociales y Familia
Murcia	Dirección General de la Mujer	1991	Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales
	Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades	2011	Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades
Navarra	Subdirección General de la Mujer	1991	Consejería de Bienestar Social, Deporte y Vivienda
	Instituto Navarro para la Igualdad	1995	Presidencia del Gobierno
País Vasco	Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer)	1988	Consejería de Presidencia
Valencia	Instituto Valenciano de la Mujer	1988	Consejería de Cultura
	Institut de les Dones	2018	Vicepresidencia y Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, algunas CCAA se anticiparon a la propia LOIEMH y dictaron leyes de igualdad en el ámbito de sus competencias. Navarra fue la primera región en dictar una norma de estas características en noviembre de 2002. Le siguieron Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco y Baleares²¹⁷. Tras la aprobación de la LOIEMH en el parlamento nacional en marzo de 2007, el resto de CCAA hizo lo propio. Las únicas CCAA que a fecha de hoy no cuentan con leyes de igualdad son Madrid, La Rioja y Cantabria. Aunque la Comunidad de Madrid sí cuenta con una ley

²¹⁶ En la actualidad, el organismo de igualdad de la Xunta de Galicia es la Secretaría Xeral da Igualdade, dependiente de la Vicepresidencia y Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.

²¹⁷ Casualmente, cinco de las seis leyes regionales de igualdad de género previas a la aprobación de la Ley 3/2007, fueron aprobadas por parlamentos gobernados por el PP. La Ley de Igualdad del País Vasco fue aprobada bajo el gobierno el Partido Nacionalista Vasco (PNV), también de corte conservador. Sin embargo, las políticas de igualdad de género desarrolladas en el País Vasco al amparo de la Ley son consideradas las más avanzadas de España. Igualmente, el Instituto Vasco, Emakunde, cuenta con gran presencia y visibilidad en la Comunidad (Bustelo y Peterson, 2005).

de protección contra la violencia de género²¹⁸ y una ley de protección del colectivo LGTBI²¹⁹, pero no con una ley-código de igualdad omnicompreensiva, al estilo de la nacional o de las de otras comunidades. En Cantabria, por su parte, está en marcha el proceso de elaboración de la ley de igualdad autonómica cuyo proyecto fue aprobado en marzo de 2018 por el Consejo de gobierno de la Comunidad (eldiario.es 01/03/18).

Tabla 9. Leyes de igualdad dictadas en las Comunidades Autónomas por fecha de aprobación

	Fecha	Ley
Andalucía	Nov. 2007	Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía
Aragón	Junio 2018	Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón
Asturias	Marzo 2011	Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género
Baleares	Sept. 2006	Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer
Canarias	Feb. 2010	Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres
Castilla y León	Marzo 2003	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León
Castilla-La Mancha	Nov. 2010	Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad entre mujeres y hombres de Castilla-La Mancha
Cataluña	Julio 2015	Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres
Extremadura	Marzo 2011	Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura
Galicia	Julio 2004	Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres
Murcia	Abril 2007	Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género
Navarra	Nov. 2002	Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Navarra
País Vasco	Feb. 2005	Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres
Valencia	Abril 2003	Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, de la Comunidad Autónoma Valenciana

Fuente: Elaboración propia.

²¹⁸ Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid.

²¹⁹ Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid.

B) A nivel local

Por su parte, la Administración local también se ha mostrado bastante implicada en el desarrollo de políticas de igualdad y, poco a poco, cada vez son más los Ayuntamientos españoles que elaboran planes de igualdad de oportunidades. También ha sido muy común que, en el ejercicio de las competencias en servicios sociales que son mayoritariamente asumidas por o gestionadas desde los ayuntamientos, se articulen servicios públicos para atender a las mujeres, asesorándolas jurídicamente e informándolas sobre sus derechos. Existe, de hecho, una extensa red de Centros municipales y comarcales con gran implantación a lo largo de todo el territorio español que —de manera independiente o, como es el caso de los municipios de Andalucía, en colaboración con el correspondiente organismo autonómico de igualdad— prestan asesoramiento a las mujeres de manera general. También existen centros de asesoramiento y acogida para las mujeres víctimas de violencia de género.

La cuestión de las competencias municipales en materia de promoción de la igualdad y asistencia a las mujeres es controvertida. Dichas competencias no se encuentran atribuidas a los municipios en el art. 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), que es el que enumera el catálogo de competencias propias de los ayuntamientos, pero sí encontramos otros preceptos jurídicos en base a los cuales puede sostenerse la atribución de estas competencias por parte de las corporaciones locales. Así, el art. 21 LOIEMH establece en su apdo. 2 que las entidades locales «integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas». De manera más contundente, la LOMPIVG contempla en su art. 19 el derecho a la asistencia social integral de las víctimas, que incluye servicios de atención, emergencia, apoyo, acogida y recuperación integral. El precepto atribuye tanto a las Comunidades Autónomas como a las Corporaciones Locales la organización de estos servicios, en base a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional.

Por su parte, las distintas leyes autonómicas también han fijado normas relativas a la prestación de servicios de igualdad por parte de los ayuntamientos. En concreto, la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género de Andalucía, establece en su art. 41 que «además de todas

las otras funciones establecidas en esta ley que, en razón de sus competencias, les corresponda asumir en relación a las mujeres que sufren o han sufrido violencia de género» corresponde a los municipios «crear unidades de información y atención a mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia de género». El artículo establece, además, que dichos servicios deberán establecerse, al menos, por cada 50.000 habitantes y que los municipios con una población inferior a los 20.000 habitantes podrán delegar sus competencias en una mancomunidad de municipios o en otros entes locales.

Por otro lado, el art. 28 LRBRL establecía que «los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente». No obstante, dicho artículo fue suprimido en 2013 por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) que, además, añadía en su art. 7.4 una serie de requisitos para el ejercicio por parte de los ayuntamientos de este tipo de funciones, a saber, que no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, cumpliendo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración. En cumplimiento de este último requisito, la ley exige la presentación de dos informes previos vinculantes: uno de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale que no existen duplicidades; y otro de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad de las nuevas competencias. Además, la LRSAL introducía un art. 57 bis en la LRBRL en el que se establecía que las CCAA que delegaran competencias o establecieran convenios de colaboración con las entidades locales que implicaran obligaciones financieras para la Comunidad Autónoma debían incluir en dichos acuerdos o delegaciones una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado para aplicar retenciones a esas transferencias de recursos a las entidades locales por aplicación del sistema de financiación.

Estas limitaciones de la autonomía financiera de los entes locales obedecen al espíritu de la propia LRSAL que, dictada en cumplimiento de los objetivos de reducción del gasto público en aras de la estabilidad presupuestaria, consideraba que las

actividades complementarias que venían prestando los Ayuntamientos al amparo del art. 28 LRBRL «han sido una de las principales causas del déficit de los municipios y de la duplicidad en el ejercicio de las competencias locales» (Díaz González, 2014). Además, la supresión de la habilitación a los entes locales para realizar actividades complementarias en relación, entre otras, con la promoción de la mujer originó una gran polémica por considerarse que se veía comprometida la lucha contra la violencia de género por el posible desmantelamiento de los centros que asistían a las víctimas en su entorno más próximo (Público, 22/07/2013). No obstante, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, se han seguido prestando los servicios de información a las mujeres y atención a las víctimas de violencia de género que venían desarrollándose en el ámbito municipal en colaboración con el gobierno autonómico. En Andalucía, donde el Instituto Andaluz de la Mujer alertó del efecto demoledor de la norma para las políticas de promoción de la igualdad²²⁰, la Junta dictó el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, con el objetivo de blindar las competencias de los ayuntamientos y así sortear las posibles consecuencias negativas de la LRSAL para los servicios sociales prestados por los entes locales. El citado Decreto, establece en su art. 1 que las competencias atribuidas a las entidades locales de Andalucía por las leyes anteriores a la entrada en vigor de la LRSAL se ejercerán de conformidad a las previsiones contenidas en las normas de atribución; y en el art. 2.3 que no será necesaria la solicitud de los informes establecidos como preceptivos en el art. 7.4 de la LRBRL en la redacción dada por la LRSAL en los supuestos en que se vinieran ejerciendo dichas competencias con anterioridad a la entrada en vigor de la citada LRSAL. Por su parte, la LRSAL fue objeto de varios recursos ante el TC, que ha declarado inconstitucional varios de sus preceptos. En concreto, la STC 11/2016, de 9 de junio, dictada en resolución del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía contra varios preceptos de la LRSAL, declaraba la inconstitucionalidad y consecuente nulidad de varios de los artículos de la controvertida ley, entre ellos el art. 1.17, que

²²⁰ Instituto de la Mujer, «Informe relativo al impacto de las políticas de igualdad del Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local» elaborado por el Consejo Andaluz de Participación de las Mujeres (recuperado el 15/07/2018 de: http://www.forumpoliticafeminista.org/sites/default/files/informe%20anteproyecto%20reforma%20local%20maquetado_1.pdf).

incorporaba el art. 57 bis a la LRSAL en previsión de la posibilidad de practicar retenciones a los fondos transferidos por parte de la Administración General del Estado, por vulnerar la reserva del ley orgánica establecida en el art. 157.3 CE con respecto al sistema de financiación autonómica, así como la autonomía financiera de las CCAA, garantizada por el art. 156 CE.

CAPÍTULO IV: La potencialidad género-transformativa de las políticas públicas

Si en el capítulo anterior hemos visto todo el proceso de incorporación institucional de la igualdad de género en el Estado español, ahora nos vamos a centrar en la parte material, es decir, en las teorías que van a servir de marcos interpretativos para la articulación de las políticas públicas de igualdad, en los objetivos sentados y en las estrategias diseñadas por los poderes públicos para alcanzarlos, analizando hasta qué punto estas medidas contribuyen a destruir el sistema sexo-género excluyente y discriminatorio.

4.1. Breve aproximación a la noción de políticas públicas

Las políticas públicas constituyen uno de los objetos de estudio de la Ciencia Política, disciplina científica de reciente creación que surge en Estados Unidos y que aborda el examen de las instituciones políticas (*polity*), del comportamiento dinámico de los diversos actores que transitan por e intervienen en las mismas (*politics*), y de las decisiones, producto final del proceso político, que se adoptan por los agentes en el seno de las instituciones con el objetivo de regular los conflictos que surgen entre los distintos grupos sociales, en aras de la cohesión social (*policy*). En este sentido, las políticas públicas son productos institucionalizados del sistema político (Martín Bardera, 2014: 102). Según Astelarra (2005), si bien toda acción impulsada y desarrollada por el Estado en sus distintos niveles y desde todas sus ramas (ejecutivo, legislativo y judicial) podría ser considerada política pública si definimos esta como acción estatal, lo cierto es que, tanto en la teoría como en la práctica, tienden a identificarse las políticas públicas con la actividad del poder ejecutivo (p. 62). Como ya hemos señalado, en el Estado del bienestar la función ejecutiva y las acciones desarrolladas desde el Gobierno se han multiplicado, ostentando mayoritariamente el peso y la capacidad de acción frente a los otros poderes del Estado. En este sentido, podríamos definir las políticas públicas como «acciones de Gobierno que se hacen efectivas a través de la Administración pública para dar respuesta a una demanda [...] que ha sido previamente identificada y definida como problema a solucionar, en un

contexto sociopolítico determinado por un sistema de valores» (Martín Bardera, 2016: 296).

Por lo general, las políticas públicas tienden a presentarse como neutras, es decir, como beneficiosas para el conjunto de la población por igual. No obstante, las políticas públicas de igualdad de género son un tipo específico de políticas públicas que se ponen en práctica una vez se asume la idea de que, si no se tienen en cuenta las desigualdades estructurales de género que vertebran la sociedad patriarcal, el resultado de la implementación de las políticas públicas tiende a provocar un impacto distinto en mujeres y hombres, reproduciendo ese orden desigual de género (Pazos Morán, 2008: 1).

Las políticas públicas —también las de igualdad de género— atraviesan un ciclo o proceso que se desarrolla a lo largo de cuatro fases: (1) la identificación o diagnóstico del problema, (2) el diseño de la política, (3) su implementación y (4) su seguimiento y evaluación (Espinosa Fajardo, 2018: 11-14).

(1) La fase de diagnóstico equivale a la identificación de una cuestión como problema público que requiere la intervención del Estado para darle una solución. Esta fase requiere que una cuestión sea formulada como problema, que sea considerada viable su solución y que, por ende, sea incluida en la agenda pública. Esta identificación de una cuestión como problema no es algo casual, sino que obedece a las prioridades políticas de un determinado momento que van a venir marcadas bien por el propio gobierno, bien por la presión ejercida por parte de la ciudadanía a través de distintos actores o bien por la influencia internacional (Martín Bardera, 2016: 296).

(2) El diseño de la política pública consiste en definir la forma en que se va a intervenir, indicando los objetivos a alcanzar, la estrategia mediante la cual pretenden lograrse, los recursos con los que se va a dotar y los indicadores que van a ser utilizados para medirla.

(3) La tercera fase hace referencia a la etapa en la cual se ponen en práctica las distintas medidas diseñadas en la fase previa. Esta fase involucra a multitud de actores, tanto a aquellas personas que trabajan para la Administración pública y que se van a encargar de la implementación de las medidas acordadas, como a la propia ciudadanía,

receptora de las medidas. De la reticencia o complacencia presentada por dichos actores para con las políticas públicas puede depender en gran medida su éxito o su fracaso.

(4) La última fase hace referencia a la valoración de las tres fases precedentes y va a servir para medir el éxito de las políticas públicas, así como para determinar qué aspectos es necesario corregir. Los mecanismos de seguimiento y evaluación pueden ponerse en práctica desde dentro de la propia Administración pública o pueden ser encomendados a agencias de evaluación externas.

Aunque todas las fases revisten gran importancia y en cada una de ellas podemos encontrar elementos determinantes de los que va a depender el éxito o fracaso de las políticas públicas, son la primera y la segunda fase, relativas al diagnóstico e inclusión del problema en la agenda política y a la definición de los objetivos a alcanzar y de los medios a través de los cuales conseguirlos, las que revisten una mayor significación simbólica, pues determinan cuál es el modelo de igualdad que se pretende alcanzar, es decir, el objetivo a lograr por las políticas públicas, sobre qué ámbitos de la realidad social se debe incidir, y qué tipo de estrategias diseñar para ello.

La fundamentación constitucional de la puesta en práctica de políticas públicas en aras de la igualdad la encontramos en el art. 9.2 CE, que conmina a los poderes públicos a «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica cultural y social». Del mismo, parece deducirse que el constituyente quiso definir la igualdad como la participación paritaria de la ciudadanía en todas las esferas de la vida (Rodríguez Ruiz, 2016). No obstante, se trata esta de una cuestión que no ha resultado pacífica en la historia del feminismo, que ha abordado la igualdad desde distintas interpretaciones a partir del problema de la definición de la identidad femenina. Simplificando mucho, podríamos reducir esta cuestión al debate entre los feminismos de la igualdad y los feminismos de la diferencia. Aplicada esta dicotomía a la disyuntiva entre qué visión seguir en el enfoque de las políticas públicas, Carol Pateman (1987) nombró a esta disputa como Dilema Wollstonecraft.

4.2. El debate igualdad versus diferencia aplicado a las políticas públicas: el dilema Wollstonecraft

Los feminismos de la igualdad, herederos de las reivindicaciones de mujeres que se inician tras la Ilustración, sostienen como principal postulado teórico que no existen condiciones biológicas naturales asociadas a cada uno de los sexos que justifiquen la existencia de roles sociales normativos diferenciados para hombres y mujeres. Para los feminismos de la igualdad, los roles de género no son más que una construcción cultural de conductas y valores asociados de manera convencional a cada uno de los sexos biológicos. Es decir, todo el sistema dual de valores que vimos en el capítulo I no sería más que una construcción cultural sin base biológica que justificara esa asociación diferenciada de valores y aptitudes a mujeres y varones. En principio, partiendo del marco teórico del feminismo de la igualdad, la forma de abordar la situación de mujeres y hombres por parte de los poderes públicos debe ser la igualdad de derechos, igualdad de trato y proscripción de la discriminación por razón de sexo.

Sobre estas bases universales de igualdad ante la ley, igual libertad e igualdad de derechos y partiendo de la conocida tesis de Simone de Beauvoir «la mujer no nace, se hace», los feminismos de la igualdad niegan frente a los feminismos de la diferencia la existencia de una naturaleza simbólica, subjetividad o paradigma relacional como hecho diferencial propio de la mujer. Lo que históricamente ha diferenciado a la mujer del hombre, señalan, no son cuestiones de orden simbólico-subjetivo sino condiciones objetivas de existencia y acceso a los derechos, esto es su condición de grupo social subordinado y excluido. En consecuencia, este plantea la mujer como un miembro de la especie humana, dentro de la que las diferencias sexuales son insignificantes ante la condición humana común y, por tanto, con derecho a equiparse o igualarse en todos los sentidos a los hombres. Su objetivo principal ha sido la adopción de políticas de equiparación o de discriminación positiva para avanzar en la igualdad de mujeres y hombres (Noguera Fernández, 2016: 39).

Esto, por lo general, se ha traducido en intentar incorporar a las mujeres a los espacios tradicionalmente masculinos, adaptando a aquellas las normas y patrones de conducta de estos. No obstante, en los años ochenta se constata que esta aproximación —adoptada por las mujeres de lo que después se ha denominado primera ola de feminismo— adolece de serias limitaciones para lograr verdaderamente que las mujeres disfruten de la ciudadanía en igualdad de condiciones con los varones. Como se ha señalado en el capítulo anterior, las políticas de reconocimiento de derechos a las mujeres, aunque constituyen un paso necesario, se revelan pronto como insuficientes para garantizar el acceso de las mujeres a la ciudadanía plena, toda vez que no abordan la situación de desigualdad de poder que se encuentra en la base de la subordinación

femenina²²¹. A lo máximo que se podrá aspirar por esta vía es a que las mujeres sean consideradas *como* varones, viéndose obligadas a cumplir con estándares pensados y desarrollados en base a modelos masculinos. Una vez constatadas estas limitaciones, durante la segunda ola de feminismo, surge una nueva corriente de pensamiento, bautizada como feminismo de la diferencia, que reivindica el valor de todos los atributos que tradicionalmente se han considerado constitutivos del modelo de feminidad.

Para las corrientes asociadas al feminismo de la diferencia sí existirían determinadas características propias del sexo femenino que diferenciarían a las mujeres de los hombres y que justificarían la división de la realidad en categorías binarias asociadas a cada uno de los sexos. Sin embargo, la postura de las feministas de la diferencia sería, en lugar de utilizar esas diferencias naturales para justificar la subordinación de las mujeres a los varones, reclamar el valor tanto de las cualidades tradicionalmente asociadas al rol femenino como de los trabajos productivos y, sobre todo, reproductivos realizados de manera mayoritaria por mujeres. Es decir, el feminismo de la diferencia mantiene las asimetrías de género y sostiene la existencia de una «esencia femenina», enfatizando los rasgos tradicionalmente asociados con la naturaleza femenina, pero reivindicando su valor en lugar de negarlo, como hace la sociedad patriarcal, o de rechazar esta asociación, como se hace desde los feminismos de la igualdad. Para los feminismos de la diferencia «hombres y mujeres entienden y abordan de forma completamente distinta las relaciones humanas y la justicia» (Noguera Fernández, 2016) a partir de las

[...] distintas maneras que hombres y mujeres tienen de entender las relaciones humanas fruto de las lógicas de los espacios en que el sistema ha ubicado, históricamente, a cada uno de los sexos. Mientras los hombres se han movido en espacios copados por la degeneración capitalista movida por una lógica de autointerés, la división sexual del trabajo ha llevado a las mujeres a custodiar y gestionar espacios regidos por otra lógica civilizatoria totalmente distinta (íd.).

Así, desde los feminismos de la diferencia se ha reclamado principalmente la revalorización de la maternidad y de las tareas asociadas a ella, como los cuidados²²².

²²¹ «El reconocimiento de los derechos de las mujeres operan aquí a partir del principio de ‘inclusión del contrario’, basado en la construcción de la igualdad aunque sin la eliminación de la jerarquía. El reconocimiento estatal del otro se hace a partir de la premisa: ‘Si nosotros (hombres) tenemos derecho, ellas deben tenerlo también’. Sin embargo, en tal razonamiento, los valores y paradigmas relacionales masculinizados continúan siendo el punto de referencia» (Noguera Fernández, 2016: 42).

²²² Véase la definición de «maternalismo» en el capítulo I.

Para Carol Gilligan (2013), precursora en la defensa de la revalorización de las tareas de cuidados, existen distintas formas de estar en el mundo y aquella atribuida a las mujeres se encuentra infravalorada, al intentar ser comparada con los estándares del modo de vida masculino.

Sin embargo, con las estrategias públicas formuladas bajo los postulados de los feminismos de la diferencia de asignación de un valor específico a tareas que se presuponen femeninas, se corre el riesgo de derivar en una corriente «esencialista» que acabe predeterminando la sujeción de las mujeres a la esfera privada de manera similar a como lo hiciera el patriarcado (Lewis, 1997: 170):

Un ejemplo de esto es lo ocurrido en Francia, a principios de los 90 cuando la crisis expulsó a muchas mujeres del mercado de trabajo hacia sus hogares; en ese mismo contexto se aprobó una prestación económica por maternidad para aquellas madres que se quedasen exclusivamente en casa al cuidado de sus hijos/as durante los tres primeros años ¿Casualidad o inducción patriarcal? El trasfondo de la ofensiva naturalista se diluía ante planteamientos del tipo ¿no es acaso la crianza y el cuidado un trabajo más? ¿no es esta una manera de reconocer y valorar socialmente la maternidad? Sin embargo, desde una postura no esencialista, cabría responder con otros interrogantes: ¿cómo es que sólo las mujeres parecen estar capacitadas para el cuidado en casa? ¿es que el hecho de que los hombres no puedan engendrar les incapacita para cuidar a sus hijos/as? (Castro García, 2015: 64).

En definitiva, mientras que las políticas públicas articuladas siguiendo el modelo de identidad femenina como «mismidad» propugnado desde los postulados teóricos del feminismo de la igualdad se han revelado insuficientes para garantizar la incorporación de las mujeres a la ciudadanía en efectiva igualdad de condiciones con los varones, el reconocimiento de cualidades femeninas diferenciadas desde la perspectiva esencialista promulgada por el feminismo de la diferencia corre el riesgo de justificar la puesta en práctica de políticas públicas que perpetúen el encasillamiento de las mujeres en el rol de madres propio del sistema patriarcal. En este sentido, sostiene Albert Noguera (2016) que «sólo hay una ilusión tan grande como pretender romper la división espacio-género sólo por la vía del feminismo de la igualdad; y es la de pretenderla romper sólo por la vía del feminismo de la diferencia» (p. 47).

En relación con la utilización de estas corrientes —en apariencia contradictorias— del feminismo como punto de partida para abordar la igualdad de mujeres y hombres por parte de los poderes públicos, Carole Pateman (1987) formula lo que denomina «dilema Wollstonecraft», en alusión a la autora de *Vindicación de los derechos de la mujer*, Mary Wollstonecraft. El dilema Wollstonecraft hace referencia a la

incompatibilidad de las dos vías que por lo general han sido utilizadas de manera simultánea para tratar de alcanzar la ciudadanía plena por parte de las mujeres: por un lado, en consonancia con los postulados teóricos de los feminismos de la igualdad, las mujeres han reclamado la incorporación al modelo de ciudadanía masculino, exigiendo el reconocimiento de los mismos derechos que los varones y el acceso a espacios tradicionalmente masculinizados; por otro lado, las mujeres también han reivindicado unas características, necesidades, preocupaciones y habilidades diversas a las de los varones y se ha reclamado, en consecuencia, un modelo de ciudadanía distinto de aquel diseñado a imagen y semejanza de los varones. En este sentido, si desde la perspectiva del feminismo de la igualdad se reclama que se brinde a las mujeres la igualdad de oportunidades para que dejen de estar recluidas en la esfera doméstica y puedan acceder al espacio público en igualdad de condiciones con los varones, desde el feminismo de la diferencia lo que se reivindica es la especificidad y el valor de las tareas domésticas y de cuidado típicamente femeninas y su equiparación en términos de valía a los trabajos productivos tradicionalmente desempeñados por hombres. Según Pateman (1987), se trata de un dilema porque ambas vías son incompatibles entre sí, pues parten de presupuestos teóricos antagónicos, pero también porque ninguna de las dos vías propuestas conduce a la efectiva adquisición de la ciudadanía plena por parte de las mujeres.

The patriarchal understanding of citizenship means that the two demands are incompatible because it allows two alternatives only: either women become (like) men, and so full citizens; or they continue at women's work which is of no value for citizenship. Moreover, within a patriarchal welfare state neither demand can be met. To demand that citizenship, as it presently exists, be extended to women, accepts the patriarchal meaning of «citizen», which is constructed from men's attributes, capacities and activities. Women cannot be full citizens in the present meaning of the term; at best, citizenship can be extended to women only as lesser men. At the same time, within the patriarchal welfare state, to demand proper social recognition and support for women's responsibilities is to condemn women to less than full citizenship, and continued incorporation into public life as «women», i.e., members of another sphere who cannot, therefore, earn the respect of fellow (i.e., male) citizens (p. 30).

Además, la autora considera que la articulación simultánea de medidas respondiendo a cada uno de los paradigmas contradictorios es el factor que podría explicar los constantes avances y retrocesos en materia de igualdad. Se trataría del abordaje de las políticas públicas de género a partir de marcos interpretativos en apariencia contradictorios que dan lugar a la articulación de medidas incoherentes entre sí:

Por una parte, parecería como si se hubiera tratado de compensar a las mujeres por la desigualdad que padecen, reforzando su especificidad o diferenciación sexual y el mandato de género construido socialmente en torno a ésta; y por otra parte, se habría intentado desde las instituciones resolver 'el problema' para el mercado laboral de la dedicación de las mujeres al rol maternal y de cuidados[...] Esto explica que hayan coexistido medidas aparentemente contradictorias: incentivos reguladores de las normas de género existentes, incentivos para la ayuda familiar, incentivos para el cuidado en casa, incentivos para la mayor incorporación laboral de mujeres, incentivos para conciliar la vida laboral y familiar, incentivos para la implicación de los hombres en el cuidado, etc. (Castro García, 2015: 86).

Al calor del debate entre igualdad y diferencia, Nancy Fraser (1994) apunta que existirían dos modelos hacia los que pretenderían avanzar las políticas públicas de igualdad de género en función de si se parte del marco interpretativo del feminismo de la igualdad o del feminismo de la diferencia: «*the universal breadwinner model*» o «modelo de gana-pán universal» y «*the caregiver parity model*» o «modelo de cuidador/a parcial». El primero de los modelos, que parte de los postulados de la inclusión de la mujer en el modelo de ciudadanía masculino, busca alcanzar la igualdad de género mediante la incorporación de las mujeres a la esfera pública. Este objetivo se persigue por parte de los poderes públicos mediante la promoción del empleo de las mujeres y la provisión de servicios públicos que alivien las cargas de cuidados que estas soportan y les permitan participar en el mercado en igualdad de condiciones con los varones. Por su parte, el que Fraser llama «*caregiver parity model*», asentado sobre los postulados de los feminismos de la diferencia, busca la promoción de la igualdad a través de la promoción pública del trabajo informal de cuidados realizado por las mujeres. Según Fraser, este es el modelo de políticas públicas mayoritariamente implantado en las democracias europeas, mediante la provisión pública de subsidios y otros incentivos a las tareas de cuidados.

Los sistemas de políticas públicas de igualdad de género predominantes en Europa han resultado una combinación irregular de ambos modelos descritos por Fraser, en una suerte de «igualdad dentro de la diferencia» (Castro García, 2015: 407) que han incluido políticas contradictorias entre sí que buscaban promover la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo a la vez que mantener las responsabilidades domésticas y de cuidados bajo la responsabilidad de estas.

Por otro lado, la puesta en práctica de políticas públicas acorde a las pautas marcadas por cualquiera de las dos corrientes enfrentadas en el dilema Wollstonecraft solo ofrece dos alternativas: o ser como los varones y actuar como ellos o continuar

siendo mujeres y seguir desempeñando las tareas que tradicionalmente se les ha asignado (Salazar Benítez, 2016). En este sentido, para Fraser (1994), a la hora de elaborar políticas públicas de igualdad de género debe romperse con la dicotomía entre feminismo de la igualdad y feminismo de la diferencia que plantea el dilema Wollstonecraft:

This means breaking with the assumption that gender equity can be identified with any single value or norm, whether it be equality, difference, or something else. Instead we should treat it as a complex notion comprising a plurality of distinct normative principles. The plurality will include some notions associated with the equality side of the debate, as well as some associated with the difference side (p. 595).

También según Albert Noguera (2016), la dicotomía planteada por el dilema Wollstonecraft entre medidas inspiradas por el feminismo de la igualdad y políticas públicas asentadas sobre los postulados del feminismo de la diferencia debe ser rechazada, puesto que el punto de partida común de ambos modelos de identidad de la mujer es la división de espacios público-privado, que es precisamente lo que impide articular un modelo verdaderamente emancipador. Como se ha abordado en el capítulo precedente, la división de espacios público-privado y la asignación de valores, modelos de justicia y roles de comportamientos diferenciados por sexos a uno y a otro es la causa que se encuentra en la base de la distribución desigual de poder entre mujeres y hombres y que se traduce en la subordinación de las primeras a los segundos. Tanto los feminismos de la igualdad como los de la diferencia parten de esta dicotomía, sin cuestionarla y sin plantear estrategias para desarticularla. Así, mientras que las estrategias articuladas sobre la base del feminismo de la igualdad proponen un modelo de identidad femenina basado en la adaptación de las mujeres a las normas y estándares propios de los espacios tradicionalmente considerados masculinos, sin cuestionarlos previamente, las estrategias de igualdad diseñadas sobre los postulados teóricos de los feminismos de la diferencia propugnan la asignación del mismo valor a las contribuciones diferenciadas que realizan mujeres y hombres en una sociedad segregada por sexos, sin cuestionar la división sexual del trabajo (Castro García, 2015: 101). No obstante, la ruptura de la división espacio-género no se limita ni al simple intercambio de personas entre estos espacios (materializado por lo general más a través de la incorporación de las mujeres al ámbito público que del acceso de los hombres a las responsabilidades propias de la esfera privada), ni a la mera revalorización del rol característico de uno de ellos, sino que exige una transformación de las lógicas

relacionales propias del espacio público y del espacio privado (Noguera Fernández, 2016: 41). Por eso, quizá lo necesario para romper con la dicotomía del dilema Wollstonecraft sea articular un paradigma distinto de la identidad femenina que supere la contradicción feminismo de la igualdad *versus* feminismo de la diferencia, para diseñar un horizonte de igualdad que tome las enseñanzas emancipatorias que pueden extraerse de cada uno de ellos con el objetivo de erradicar la división generizada de los espacios sociales.

Así, el principal aprendizaje positivo que podemos extraer del feminismo de la igualdad es que, partiendo de la concienciación sobre la existencia de una opresión común a todas las mujeres, ha posibilitado tanto el reconocimiento de derechos como la incorporación de estas a espacios tradicionalmente reservados a los hombres. Por su parte, el gran aporte del feminismo de la diferencia ha sido su contribución a reconocer las pautas de género existentes en nuestra sociedad (Martín Bardera, 2014: 82), permitiendo la construcción de normatividades de género alternativas (Noguera Fernández, 2016) al modelo masculino hegemónico. En este sentido, aunque el modelo teórico de identidad que se maneja a lo largo de esta tesis está más identificado con los paradigmas propios de los feminismos de la igualdad, no se desconocen las limitaciones del mismo y reconocemos la necesidad de complementarlo con la identificación de la diferenciación sexual planteada desde los feminismos de la diferencia, lo cual no tiene por qué llevarnos a caer en planteamientos esencialistas:

«[...] la constatación de que las mujeres, por educación, adquieren unos rasgos que configuran otra concepción de las relaciones y que ésta se proyecta en un desarrollo moral diferente, no tiene por qué ser esencialista. Es decir, no hay por qué presuponer que esos rasgos sean fundamentales e inmutables. En este sentido, como principios morales que informan sociedades más justas, puede ser deseable que los incorpore cualquier individuo, hombre o mujer, sin que el hecho signifique un menor desarrollo cognitivo o moral» (Martín Bardera, 2014: 47).

Es decir, la lucha por una sociedad igualitaria no puede identificarse con la masculinización de las mujeres, y el cuestionamiento de las lógicas de los espacios debe incluir la potenciación de valores tradicionalmente denostados por haber sido culturalmente asociados con lo femenino sin necesidad de afirmar el carácter natural o predeterminado de dicha asociación.

En definitiva, desde nuestra perspectiva el modelo de identidad y, por ende, de igualdad sobre el que deberían articularse las políticas públicas de igualdad de género para presentar una verdadera potencialidad transformadora de la sociedad pasa

necesariamente por la deconstrucción de la división de espacios y la redefinición tanto de las lógicas relacionales imperantes en cada uno de ellos como de los propios roles de género, posibilitando la construcción de modelos de ciudadanía alternativos verdaderamente emancipatorios.

4.3. Redistribución, reconocimiento y representación en la teoría política de la justicia de género de Nancy Fraser

Si bien acabamos de abordar el debate existente en el feminismo para definir la identidad femenina en comparación con la masculina, otro debate recurrente y candente entre las distintas corrientes feministas es el que se suscita a la hora de definir en qué consiste la subordinación femenina o, como lo ha definido Nancy Fraser (1996), qué dimensiones incluye la problemática de la injusticia de género. Partiendo del debate entre igualdad y diferencia, pero trascendiéndolo, Fraser plantea un modelo de justicia de género que aspira a reconciliar la igualdad social de todas las mujeres con el reconocimiento cultural de las diferencias existentes *entre* las mujeres.

En su diagnóstico, la filósofa propone distintas dimensiones que deben abordar las políticas de igualdad para ser realmente emancipadoras. Según Fraser, es importante hacer primero un diagnóstico adecuado de las causas de la situación de subordinación experimentada por las mujeres, que incluyen dos dimensiones: diferencias en el acceso a los recursos —lo cual entrañaría un problema de (re)distribución de bienes materiales— y jerarquización de los valores culturales —lo cual sería una cuestión de reconocimiento—. Cualquier aproximación a la igualdad de género por parte de los poderes públicos que se centre solo en una de estas dimensiones de la subordinación femenina, sin articular de manera complementaria otras medidas que incidan sobre los aspectos de la realidad que se ven afectados por la otra, sería insuficiente para eliminar la discriminación sufrida por las mujeres y lograr lo que Fraser denomina como «justicia de género».

No obstante, según Fraser, lo habitual es abordar los problemas de injusticia social únicamente desde uno de los dos paradigmas, disociando los dos tipos de reivindicaciones de justicia tanto en lo práctico como en lo intelectual hasta el punto que, en muchas ocasiones, llegan a definirse como opciones opuestas o incluso

excluyentes en una sucesión de falsas antítesis —«o redistribución o reconocimiento; o política de clase o política de identidad; o igualdad o diferencia; o pluriculturalismo o igualdad social»—. Sin embargo, la subordinación experimentada por las mujeres responde a un modelo de injusticia social en el que se entrelazan la injusticia material y la cultural.

Desde la perspectiva de la redistribución, la diferenciación de género tiene una dimensión material y hace referencia a la división sexual del trabajo. En este sentido, se asimilaría a la diferenciación de clase, pues operaría en la estructura económica de la sociedad. Tanto en la esfera privada, organizando la actividad doméstica, como en la pública, articulando los mercados laborales a partir de la segregación sexual de las profesiones, los niveles salariales y las oportunidades de promoción. La dimensión material de la subordinación femenina se expresa a través de fenómenos derivados de la desigualdad en el acceso a los recursos materiales, tales como la feminización de la pobreza, la explotación, las desigualdades de ingresos, la desigualdad en el acceso a derechos sociales, etc. Así, las políticas de redistribución se identificarían con transformaciones socioeconómicas.

Por su parte, desde la perspectiva del reconocimiento se abordan los aspectos culturales de la subordinación de género que se expresan a través de la asignación a las mujeres de un estatus diferenciado y jerárquicamente inferior que privilegia todos los valores, rasgos y actitudes culturalmente asociadas a lo masculino mientras que devalúa todo lo constitutivo del rol femenino, influyendo esta jerarquización valorativa en la configuración institucionalizada de todos los ámbitos de la sociedad. Para Fraser, la dimensión cultural de la subordinación de las mujeres se manifiesta a través de expresiones tales como el acoso y el abuso sexual, la violencia de género, la cosificación de la mujer a través de los distintos relatos culturales, la minusvaloración de la opinión de las mujeres, etc.

Partiendo de este diagnóstico de la situación de las mujeres, Fraser sostiene que, para asegurar la justicia de género, los poderes públicos deben articular de manera integradora las políticas de redistribución y las políticas de reconocimiento en una estrategia bivalente, ya que la desigualdad del género también presenta un contenido bivalente.

En efecto, el género constituye un «principio estructurante básico de la economía política» dado que estructura tanto la división sexual entre trabajo productivo remunerado y trabajo reproductivo gratuito como, dentro del mercado laboral, la división entre ocupaciones profesionales masculinizadas y feminizadas. Desde este punto de vista, la eliminación de la subordinación de las mujeres exige una reestructuración de la justicia distributiva que elimine la división sexual del trabajo. Al mismo tiempo, el género constituye también una diferenciación en términos de estatus que articula la sociedad en torno al androcentrismo o «construcción autoritaria de normas que privilegian los rasgos asociados con la masculinidad» y devalúa todo lo asociado con lo femenino. Con respecto a esto, Fraser (1996) sostiene que se trata de una devaluación que está institucionalizada y que encuentra su expresión en injusticias de reconocimiento relativamente independientes de la economía política, que «requieren remedios de reconocimiento adicionales e independientes» a la redistribución (p. 27).

Es cada vez más frecuente [...] que se presenten las políticas de redistribución y la del reconocimiento como alternativas mutuamente excluyentes. Defensores de la primera, tales como Richard Rorty, insisten en que la política de identidad es una desviación contraproducente para los temas económicos de interés real, que balcaniza a grupos y rechaza las normas universalistas que constituyen la base de la igualdad social. En efecto, afirman que es «la economía, idiota». A la inversa, los defensores de la política de reconocimiento, como Charles Taylor e Iris Manon Young, insisten en que una política de redistribución ciega a las diferencias puede reforzar la injusticia, ya que universaliza falsamente las normas de los grupos dominantes requiriendo que los grupos subordinados las asimilen y no reconociendo su carácter distintivo. Puede que se entienda que lo que se reclama desde este punto de vista es «la cultura, idiota». Estos ataques y contraataques parecen presentarnos una elección entre dos alternativas mutuamente excluyentes. ¿Cuál de estas dos políticas deberíamos elegir? (Fraser, 1996: 23).

Las políticas de redistribución incidirían sobre la estructura político-económica y requieren medidas que tengan por objetivo la reorganización de la división del trabajo o la redistribución de ingresos, entre otros, de tal manera que se asegure la independencia y el acceso a los recursos de las mujeres. Por su parte, las políticas de reconocimiento serían aquellas que buscan la revalorización de identidades socialmente denostadas a través de cambios en los patrones institucionalizados de valoración. En este sentido, el concepto bivalente de justicia, integrador de las dimensiones de redistribución y reconocimiento al que hace referencia Fraser, se concreta en la noción de *paridad participativa*. Según esta, la justicia requiere abordar cambios en la sociedad de tal manera que se permita que todos los miembros de la misma interactúen entre ellos como iguales. A juicio de Fraser, para que esta paridad participativa sea posible es necesario, pero no suficiente, el establecimiento de normas básicas de igualdad legal

formal. Además, deben darse otros dos requisitos adicionales: la preconditione objetiva de la paridad participativa, que vendría identificada con la distribución de recursos materiales de tal manera que se asegure la independencia y la «voz» de todos los participantes, y lo que denomina como preconditione intersubjetiva para la paridad participativa, y que identifica con el establecimiento de modelos culturales de interpretación y valoración que expresen un respeto mutuo y que aseguren la igualdad de oportunidades para conseguir estimación social. Para Fraser (1996), «tanto la preconditione objetiva como la preconditione intersubjetiva son condiciones necesarias para la paridad participativa, ninguna es suficiente por sí misma» (p. 33).

Posteriormente a la formulación de su teoría de la justicia bivalente, Fraser (1999) incorpora una tercera dimensión que, aunque ya había mencionado en sus obras anteriores, no había terminado de encajar en el conjunto de su teoría. Se trata de la representación política, condición a la que a partir de este momento dota de importancia equivalente a las dimensiones de redistribución y reconocimiento, pasando de un «dualismo perspectivista» a una «triada de conceptos clave» (Iglesias, 2012: 256). En este sentido, considera Fraser que si no existe participación paritaria en las tres dimensiones (económica, simbólica o de estatus, y política) no puede darse una verdadera justicia de género. A la hora de abordar esta tercera dimensión integrante de la teoría de la justicia paritaria, Fraser (1999) parte de la crítica a la conceptualización de la esfera pública efectuada por Habermas para señalar que el modelo de espacio público idealizado por el filósofo parte de una concepción liberal que se asienta sobre ciertas exclusiones significativas, cuyo eje fundamental es la exclusión de género. En este sentido, asegura Fraser que es necesario reclamar la participación de las mujeres en un ámbito masculinizado del que han sido tradicionalmente excluidas, pero de manera complementaria a la reivindicación de políticas públicas que combatan la injusticia desde la perspectiva de la redistribución y del reconocimiento, porque no solo es relevante el qué y el cómo de las políticas públicas, sino también el quién, en referencia al terreno político como arena en la que se decide el contenido de las medidas de redistribución y reconocimiento. Así, Fraser considera que es necesario incorporar políticas públicas tendentes a remover los obstáculos que impiden la participación paritaria de las mujeres en la política como vía para enfrentar las injusticias que se dan tanto en lo económico como en lo simbólico. De esta manera, la teoría de la justicia paritaria de Nancy Fraser queda integrada por tres pilares complementarios:

redistribución en lo económico, reconocimiento en lo identitario y representación en lo político.

4.4. Estrategias de aproximación a la igualdad de las políticas públicas

Las políticas públicas de igualdad de género empiezan a ponerse en marcha cuando se toma conciencia social de la existencia de la desigualdad entre mujeres y hombres como problema social que debe ser resuelto por el Estado, esto es, que debe ser incluido en la agenda pública. Como hemos visto en el capítulo II, en un primer momento de desarrollo de los Estados del bienestar, las únicas desigualdades que eran tenidas en cuenta por los poderes públicos eran las asociadas a la cuestión económica, de clase; pero, con la ampliación de la noción de justicia social, es asumida la responsabilidad de los poderes públicos para con todas las desigualdades estructurales, entre ellas, la de género. En el caso del Estado español, como se ha desarrollado extensamente en el capítulo III, la desigualdad de género empieza a identificarse como problema público y a plantearse soluciones al respecto desde las instituciones a partir de los años ochenta. En este sentido, podría decirse que, a pesar de las diferencias en el planteamiento de las estrategias a seguir y del contenido de igualdad a alcanzar, todos los feminismos contemporáneos han asumido que corresponde al Estado y a los poderes públicos la puesta en marcha de políticas públicas en aras de erradicar la subordinación estructural sufrida por las mujeres y alcanzar la igualdad efectiva de género (Mayorga Butrón, 2015: 201). La acción de los poderes públicos es considerada, en este sentido, «crucial como facilitadora, promotora y garante de la igualdad» (Calvo, 2017: 9).

No obstante, como acabamos de ver, lo que no ha sido pacífico es el diagnóstico del contenido de la desigualdad ni, por consiguiente, el diseño y contenido de las políticas públicas propuestas para subvertirla. En este sentido, las estrategias de intervención de las políticas de género puestas en práctica por los poderes públicos han adoptado diversas formas a lo largo del tiempo. En un primer momento histórico, en el que se identifica la igualdad de género con la igualdad formal, las estrategias de incorporación de las mujeres a la ciudadanía se han limitado al mero reconocimiento de derechos formales en igualdad de condiciones con los varones, procurando la proscripción de la discriminación por razón de sexo y buscando asegurar la igualdad de

oportunidades. No obstante, una vez constatada la insuficiencia de este planteamiento formalista, los poderes públicos pasan a abordar la igualdad de género desde una perspectiva material que implica un salto cualitativo en la forma de entender la igualdad, de la prohibición de la discriminación a la igualdad efectiva que implica, no ya la preterición de los tratos desfavorables por razón de sexo, sino «garantizar las condiciones para que el trato y las oportunidades sean iguales para unas y para otros» (Ventura Franch y García Campá, 2018: 57). Así, el reconocimiento a la igualdad efectiva de mujeres y hombres implica necesariamente el reconocimiento de una serie de obligaciones de hacer dirigidas a los poderes públicos, obligaciones que han sido concretas a través de distintas estrategias, a saber, la acción positiva y la transversalidad de género.

4.4.1. Igualdad de oportunidades

Las políticas públicas de igualdad de oportunidades se basan en la concepción liberal de la igualdad sustentada sobre los postulados teóricos del feminismo de la igualdad. Según esta concepción, las políticas públicas deben orientarse a asegurar que toda la ciudadanía tenga las mismas oportunidades de acceso a los distintos espacios y derechos. Una vez asegurada esta igualdad de oportunidades por parte del Estado, las diferencias efectivas que puedan darse entre los individuos no pueden obedecer si no a cuestiones de mérito y capacidad individualmente consideradas. En el caso de las mujeres, la igualdad de oportunidades ha estado orientada eminentemente a facilitar su acceso a la esfera pública —al mercado laboral fundamentalmente— en igualdad de condiciones con los varones. Así, las estrategias en aras de la consecución de este objetivo se han centrado en la eliminación de «las barreras legales, económicas, sociales, culturales y de poder» (Astelarra, 2005: 75) que impedían o dificultaban dicho acceso. En este sentido, uno de los elementos centrales de las políticas de igualdad de oportunidades han sido las educativas tendentes a garantizar similar nivel formativo en mujeres que en hombres (íd.).

Como se ha visto, la igualdad de género ha sido abordada desde el ámbito comunitario durante buena parte de su andadura a través, eminentemente, de la promoción de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral. En España, en las leyes de igualdad coexisten aproximaciones más estructurales a la desigualdad con abordajes

desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades. Así, como señala Encarna Bodelón (2010) en referencia a las distintas leyes de igualdad de las Comunidades Autónomas, según se deduce tanto de la elección del lenguaje utilizado como del tipo de políticas propuestas, algunas abordan la igualdad como un problema de equiparación «entre» los derechos de las mujeres y los hombres:

Así: la Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Navarra); Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León; Llei 9/2003, de 2 d'abril, de la Generalitat, per a la igualtat entre dones i homes (València); Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la Mujer (Balears). Estas leyes adoptan claramente un análisis liberal de la desigualdad, la desigualdad sexual obedece a que las mujeres no disfrutaban plenamente del marco de derechos constitucionales y, por lo tanto, se trata de 'favorecer, fomentar' la participación de las mujeres en ese marco de derecho. Las razones de por qué las mujeres tienen esas peculiares dificultades quedan oscurecidas, sobresaliendo la idea de las dificultades femeninas para 'adaptarse' al marco de los derechos (p. 100).

En este sentido, asegura Bodelón (2010) que la utilización que se hace del lenguaje para nombrar la situación de desigualdad no es casual:

El uso de la preposición «entre» o la preposición «de» no es baladí, ya que como se indicó en la discusión de la ley del País Vasco, al utilizarse la preposición «de» se busca mostrar que la igualdad sustantiva, efectiva, no supone meramente adecuar la situación de las mujeres a la de los hombres, sino modificar la estructura de género, las relaciones entre mujeres y hombres y, por lo tanto, la regulación de los derechos para mujeres y hombres. A pesar de esto tanto en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, como en Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, a lo largo del articulado se observa cómo esta idea no está incorporada e indistintamente aparecen las preposiciones «de o entre» (p. 102).

No obstante la generalización de las políticas de igualdad de oportunidades a todos los niveles, la realidad ha demostrado que mediante las mismas no ha sido posible el cumplimiento del objetivo de incorporación de las mujeres al ámbito público en igualdad de condiciones con los varones, puesto que existen otros aspectos de la realidad social que no son susceptibles de modificación a través de este tipo de cambios legislativos, que no abordan las causas estructurales que se encuentran en la base de la subordinación de las mujeres. Así, por ejemplo, siguen existiendo prejuicios culturales en el mercado laboral contra la contratación de las mujeres, a pesar de que a través de las políticas educativas se haya conseguido equiparar su formación a los estándares masculinos; al mismo tiempo, la igualdad de oportunidades no aborda el hecho de que las mujeres siguen asumiendo la responsabilidad de las labores domésticas y de cuidados en el ámbito privado.

4.4.2. Acción afirmativa

Ante las constatadas limitaciones de las políticas públicas de igualdad de oportunidades para obtener el resultado efectivo de participación paritaria en el ámbito público por no abordar las desigualdades estructurales que se dan en el punto de partida entre mujeres y hombres, se propone la articulación de políticas públicas tendentes a corregir la desigualdad existente precisamente en el punto de partida. En este contexto, empiezan a articularse las medidas de acción afirmativa que, alejándose del presupuesto liberal de la igualdad de oportunidades, tienen en cuenta la existencia de situaciones originarias de subordinación que impiden o dificultan la participación en la sociedad en igualdad de condiciones de determinados grupos o sectores de la población. Así, las políticas de acción afirmativa operan sobre la participación de las mujeres en la sociedad desde una perspectiva reequilibradora que tiene en cuenta la situación de desventaja inicial experimentada por las mujeres fruto del sistema patriarcal y busca corregirla para garantizar mayores cuotas de poder a las mujeres en el ámbito público²²³.

No obstante, a pesar de los avances constatados con respecto a la mejora en las condiciones de participación en el ámbito público de las mujeres gracias a la implementación de medidas de acción afirmativa, lo cierto es que estas tampoco han resultado suficientes para eliminar las situaciones de discriminación sufridas por las mujeres. La principal limitación de las medidas de acción afirmativa, tal y como han sido implementadas por los poderes públicos, derivan de que, si bien buscan remover los obstáculos estructurales que están en la base de la deficiente incorporación de las mujeres a la esfera pública, no transforman las normas culturales que atribuyen a las mujeres las responsabilidades del ámbito doméstico.

4.4.3. *Gender mainstreaming* y abordaje estructural de las causas de la desigualdad

Como se ha definido en el capítulo II, el concepto «*gender mainstreaming*» —que en español ha sido interpretado como «transversalidad de género», a riesgo de perder

²²³ Las medidas de acción afirmativa han sido fuertemente cuestionadas por una sociedad en el que el paradigma de la igualdad formal de oportunidades se encuentra fuertemente asentado y donde se ve con cierta sospecha de injusticia toda diferenciación de trato. Sobre la constitucionalidad de las medidas de acción positiva, *vid.* el apdo. 3.2.2.3.

parte del contenido del concepto en la traducción— haría referencia a una forma de aproximación a la igualdad de género por parte de los poderes públicos que implica la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las políticas públicas, a todos los niveles institucionales y en todas las etapas del ciclo de las políticas públicas. Con esta aproximación a la igualdad de género se busca incidir a través de las políticas públicas en todas las esferas de la vida de las personas pero, lo cierto es que la definición mayoritariamente extendida del contenido del concepto *gender mainstreaming* —por otro lado, en ocasiones demasiado difuso— ha primado por lo general los aspectos procedimentales, haciendo referencia a los mecanismos burocrático-institucionales utilizados para incorporar la perspectiva de género a las políticas públicas. No obstante, también se ha defendido una concepción extensiva del concepto *gender mainstreaming*, que incluya, no solo un modo de *policy making*, sino también aspectos sustantivos relativos a una nueva forma de entender la igualdad y de articular los objetivos de la agenda política en aras de la participación de las mujeres en la sociedad (*vid.* Lombardo, 2005). En este sentido, como señala Astelarra (2005), «estas nuevas formas de intervención pueden tener dos estrategias diferenciadas, aunque complementarias. Pueden abordarse, definirse y aplicarse en la lógica de la igualdad de oportunidades y la acción positiva o pueden comenzar a plantear una estrategia nueva que haga referencia a la necesidad de reformas estructurales del sistema de género» (p. 83).

En este sentido, el *gender mainstreaming* también implicaría que todas las decisiones públicas han de ser valoradas desde el punto de vista de sus consecuencias para las mujeres, teniendo en cuenta no solo la posición desventajosa de partida en que se encuentran, sino también las causas estructurales que originan esa desigualdad. Causas que se encuentran fuertemente enraizadas en todos los ámbitos de nuestra sociedad y que, si no se tienen en cuenta y se analizan con cuidado, llegarán a ser reproducidas incluso por las propias instituciones y herramientas empleadas para la lucha por la igualdad de género.

En efecto, es habitual, que se diseñen políticas públicas —incluso políticas públicas de igualdad de género— que, al no tener en cuenta estas causas estructurales, incluyan presunciones que acaban reproduciendo el orden desigual de género (Espinosa Fajardo: 2018), por lo general poniendo el foco de su actuación en la promoción de la

figura de las mujeres como madres y cuidadoras —lo cual contribuye a perpetuar la identificación con este rol subordinado— en lugar de proponer medidas verdaderamente transformadoras que contribuyan a la desestabilización de las causas estructurales de la desigualdad.

En este sentido, es necesario abordar, por parte de los poderes públicos, una perspectiva a la hora de diagnosticar el problema que incida no solo sobre las múltiples manifestaciones de la subordinación experimentada por las mujeres —como la violencia de género, la brecha salarial o la feminización de la pobreza— sino también —y fundamentalmente— sobre las causas últimas de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Es necesario que las políticas públicas diagnostiquen y confronten las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres y las pongan en conexión con las situaciones de discriminación, manifestaciones de aquellas. Como señala Espinosa Fajardo (2018), «en este marco, la atención sistemática a las causas estructurales que explican los modelos específicos de relaciones de género en cada contexto determinado constituye un elemento muy importante en la promoción de la igualdad» (p. 16). En este sentido, la LOMPIVG es un ejemplo de cómo abordar la violencia contra las mujeres —que la propia ley califica como «el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad»— desde esta perspectiva. En su diagnóstico de la situación, la LOMPIVG recoge una descripción de violencia de género que apunta a las causas estructurales de la misma:

Las agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, situándola en una posición de subordinación al hombre y manifestadas en los tres ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato en el seno de las relaciones de pareja, agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral (exposición de motivos LOMPIVG).

Esto hace, a su vez, que las soluciones propuestas para acabar con estas indeseadas manifestaciones de desigualdad sean más efectivas y acordes a las necesidades de las mujeres, con mayor poder transformador de la sociedad, pues operan directamente sobre las causas de la desigualdad.

Estas causas últimas hacen referencia a los roles desiguales atribuidos culturalmente a mujeres y a hombres que, retomando a Fraser (1994), en el orden económico y político se identificarían con la división sexual del trabajo y en el orden cultural y simbólico con el androcentrismo. En este sentido, es tarea imprescindible de

los poderes públicos para unas políticas verdaderamente transformadoras de la desigualdad de género, que las mismas aborden la deconstrucción de la división espacio-género:

Mientras no se consiga redefinir y subvertir la separación clásica entre lo público y lo privado, es decir, la lógica misma que subyace a la imposición coactiva de las identidades femenina y masculina, por mucho que las mujeres amplíen su área de acción y sus roles sociales, continuará reproduciéndose la sociedad patriarcal. Este sistema rígidamente dualista de pensamiento y acción, de adjudicación coactiva de identidades, espacios y valores, queda en parte reflejado en el siguiente cuadro sobre la configuración de los espacios público y privado (De Miguel Álvarez, 2015: 233).

4.5. Potencialidad transformativa de las políticas públicas: una aproximación integral y estructural a la desigualdad.

Un sistema de políticas públicas de igualdad de género será tanto más efectivo cuanto mejor asegure el cumplimiento de su objetivo de operar sobre la realidad para modificar los patrones conductuales que desencadenan las situaciones de subordinación y discriminación de las mujeres. En este sentido, se hace alusión a la capacidad género-transformativa de las políticas públicas (Castro García, 2015) para identificar el impacto de las mismas sobre las relaciones desiguales de poder entre mujeres y hombres que se encuentran en la base de la desigualdad de género.

La importancia de este concepto es que alude al desafío de las relaciones desiguales de poder implícitas en la hegemonía cultural patriarcal —todavía vigente—, focalizando la importancia de la orientación y diseño de las políticas públicas para impregnarlas de la capacidad de transformar, de manera efectiva, las desigualdades de género (Castro García, 2015: 395).

La pregunta pertinente, llegados a este punto, sería: ¿hasta qué punto puede la acción de los poderes públicos incidir sobre la realidad para modificar la desigualdad de género, para alterar los patrones conductuales que subyacen a la subordinación? Según Helga Hernes (2003), no es posible afirmar que los grandes cambios que ha experimentado la situación de las mujeres en los últimos decenios hayan sido resultado de las políticas públicas. Para la politóloga noruega, los poderes públicos más bien regulan los cambios que *ya* están sucediendo en la sociedad (p. 31). En la misma línea, Astelarra (2005) sostiene que un cambio en las estructuras de género exige que las personas modifiquen radicalmente sus ideas, sus modos de actuar y sus valores con respecto al género y que dicha «revolución» no es posible solo mediante la implementación de políticas públicas (p. 93). No obstante, ambas autoras coinciden en

que las políticas públicas, adecuadamente orientadas, son claves para encauzar la dirección y marcar la velocidad de los cambios sociales en este sentido. Así, de la misma manera que durante años han contribuido a la reproducción de determinados roles de género desiguales, las políticas públicas pueden constituir una herramienta adecuada para potenciar la transformación de esos roles, pero su efectividad a este respecto dependerá de la manera en que se aborde la desigualdad de género. Siguiendo el esquema ya analizado propuesto por Nancy Fraser (1996), las políticas públicas deberían orientarse a erradicar la división sexual del trabajo en el orden material y el androcentrismo en el orden cultural. En este sentido, son varias las propuestas de teóricas que proponen una clasificación de las políticas públicas en atención a diversos criterios que parten desde esta perspectiva.

Ya en 1985, Marine Molyneux distinguía —en una investigación sobre el papel de las mujeres en la Revolución sandinista de Nicaragua— entre intereses prácticos de género (*practical gender interest*) e intereses estratégicos de género (*strategic gender interest*). Según Molyneux, los primeros contribuían a la mejora de la situación de las mujeres, pero no estaban orientados, en última instancia, a la desestabilización de la jerarquía de género, es decir, de los modelos de comportamiento impuestos socialmente de manera diferenciada para mujeres y hombres. Sin embargo, la defensa de los intereses estratégicos de género integraría aquellas acciones que sí aspiran a la deconstrucción de algunos aspectos de la distribución desigual de poder que se encuentra en la base de la subordinación femenina.

Por su parte, Blanca Rodríguez (2010) toma como criterio el modelo de ciudadanía que promuevan las medidas contenidas en las normas sobre igualdad para clasificarlas en función de si amplían los derechos de la mujer, pero sin cuestionar el modelo clásico de ciudadanía excluyente, construido sobre un contrato sexual oculto que subordina a las mujeres; o si, por el contrario, entablan un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía clásico, promoviendo paradigmas relacionales orquestados en torno a parámetros verdaderamente paritarios e inclusivos.

De manera similar, Encarna Bodelón (2010) clasifica la reivindicación de soluciones a la situación desigual experimentada por las mujeres entre aquellas que proponen «la incorporación de las mujeres a los modelos tradicionales de ciudadanía»,

frente a aquellas que reclaman «la reconceptualización de la ciudadanía de las mujeres, para construir un modelo universal y diverso de ciudadanía».

En la misma línea, Judith Squires (2007) ha distinguido tres categorías en las formas de participación de las mujeres en el Estado: la adición de las mujeres al ámbito público, sin alterar las normas masculinizadas de este espacio; la incorporación de las mujeres al espacio público extendiendo las fronteras del mismo, esto es, dando cabida también a los intereses y necesidades específicamente femeninos, a través de la creación de instituciones de género; y, por último, la reconceptualización del propio espacio público, que busca eliminar el androcentrismo de la estructura social, mediante la visibilización de las estructuras de género subyacentes.

De manera más específica, Carmen Castro (2015) ha clasificado las políticas públicas en atención a su capacidad género-transformativa en tres niveles: aquellas medidas que refuerzan los estereotipos de género, ensalzando la diferenciación sexual y el papel de las mujeres como madres y cuidadoras, que tendrían una potencialidad género-transformativa negativa; aquellas políticas públicas aparentemente neutras pero que, por no cuestionar las relaciones de poder desiguales contribuyen a la perpetuación de las desigualdades de género, que tendrían una potencialidad género-transformativa neutra; y, por último, aquellas medidas que «promueven activamente un cambio en los patrones de género» que se encuentran en la base de toda discriminación, políticas a las que Castro asocia una potencialidad género-transformativa positiva.

En base a todas estas consideraciones —y partiendo de la clasificación de Nancy Fraser (1996) entre políticas públicas de redistribución material de los recursos y políticas públicas de reconocimiento simbólico del valor de las cualidades culturalmente asociadas a la identidad de la mujer—, en el presente apartado vamos a proceder a un análisis de las políticas públicas de igualdad de género vigentes con un mandato concreto contenidas en los instrumentos normativos analizados en el capítulo III atendiendo a si se trata de (1) políticas públicas de igualdad que amplían los derechos de las mujeres, mejorando sus condiciones de vida pero sin cuestionar las relaciones de poder que se encuentran en la base de la subordinación, es decir, sin cuestionar ni la división sexual del trabajo ni el androcentrismo, o de (2) políticas públicas de igualdad que, en última instancia, aspiran a desarticular el modelo desigual de relaciones entre

los géneros y a romper la división espacio-género atacando a los patrones conductuales desiguales que se encuentran en la base de la subordinación.

4.5.1. Sobre el grado de vinculación y coercitividad de las disposiciones legales sobre igualdad de género

Antes de proceder a la aludida clasificación, hemos de llevar a cabo una precisión sistemática que es también una crítica a la técnica legislativa utilizada para articular las políticas públicas de igualdad: el incumplimiento, que es analizado en el capítulo V de este trabajo, de muchos de los preceptos contenidos en las leyes de igualdad viene en gran parte posibilitado por la falta de coercitividad de la que estos adolecen.

Esta situación de falta de eficacia de la LOIEMH, y de las normas de igualdad en general, adquiere una dimensión aún más amplia si tenemos en cuenta que, incluso desde una perspectiva dogmática, se ha llegado a cuestionar la propia vinculación efectiva de la generalidad de las disposiciones contenidas en la ley (Consejo de Estado, 2006). Desde esta concepción, solo son considerados imperativos o vinculantes aquellos preceptos de la LOIEMH que vienen a modificar otros textos legales, es decir, únicamente las disposiciones adicionales presentarían carácter prescriptivo a juicio de quienes defienden este planteamiento²²⁴, mientras que el resto del articulado de la ley estaría constituido por normas dispositivas. Nos alineamos sin embargo desde aquí con

²²⁴ La LOIEMH contiene un total de treinta y una disposiciones adicionales que operan modificaciones en el articulado de las siguientes leyes: Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General; Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial; Ley 50/1981, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil; Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; Ley 25/1994, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CE; Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud; Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995; Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales; Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995; Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000; Real Decreto Ley 11/1998, por el que se regulan las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social de los contratos de interinidad que se celebren con personas desempleadas para sustituir a trabajadores durante los períodos de descanso por maternidad, adopción o acogimiento; Ley 12/2001, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad; Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo; Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994; Ley 17/1999, de Régimen Personal de las Fuerzas Armadas; Ley 315/1964, de Funcionarios Civiles del Estado; Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil; Ley 26/1984 General para la Defensa de Consumidores y Usuarios; Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989; Ley 16/1983, de creación del Instituto de la Mujer; Ley 5/1985, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado; y Ley 36/1977, de Ordenación de los Cuerpos Especiales Penitenciarios y de Creación del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias.

quienes proponen una concepción dogmática de las leyes de igualdad que parte de la imperatividad y vinculación efectiva de la generalidad del articulado de la LOIEMH (Rubio Castro, 2014; Ventura Franch y García Campá, 2018):

Si [...] el derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres parte de su equiparación, cuenta con una naturaleza legal, está formado por condiciones positivas y tiene como contenido un haz de obligaciones de hacer, su carácter excepcional deja de tener sentido y, con él, la premisa para afirmar su naturaleza esencialmente potestativa. La consecuencia directa de lo anterior es que las disposiciones legales en materia de igualdad efectiva resultan de obligado cumplimiento, salvo en aquellos precepto en que se manifiesta expresamente su carácter facultativo (p. ej. en los arts. 11.2, 22 y 43 LOI) (Ventura Franch y García Campá, 2018: 60).

Esta concepción no solo no resultaría incompatible con el hecho de que otros textos legales hayan sido reformados por las disposiciones adicionales de la LOIEMH, sino que vendría reforzado por ello:

[...] puesto que todas las disposiciones de la LOI tienen naturaleza obligatoria, en algunos casos es necesario modificar otros textos legales cuando devienen incompatibles con su contenido. Pero lo anterior no excluye, sino todo lo contrario, que el resto de sus preceptos participen también del carácter prescriptivo, pero en este supuesto sin resultar incompatibles con las previsiones de otros textos legales vigentes, por lo que no se requiere su modificación (Ventura Franch y García Campá, 2018: 61).

Del mismo modo, a juicio de Ventura Franch y García Campá (2018), el carácter imperativo de la LOIEMH vendría asimismo reforzado por el carácter básico que, con respecto a gran parte de su articulado, le confiere su disposición final primera y que implica que la regulación de determinadas materias debe ser común a todo el territorio nacional.

No obstante, sentar desde una perspectiva teórica la imperatividad de la generalidad del articulado de la LOIEMH, si bien nos orienta en la interpretación del sentido de sus mandatos y preceptos en general, no resuelve, en cambio, el problema de la ineficacia de gran parte de su articulado, cuya previsión legislativa no se traduce de manera automática en un efectivo cumplimiento de los mandatos por parte de los sujetos, tanto públicos como privados, a los que van dirigidos. Esta «confusión», falta de observancia o relajamiento del cumplimiento de los preceptos que viene caracterizando a las normas que tratan de incidir sobre la realidad social en aras de erradicar la desigualdad existente entre mujeres y hombres tiene su origen en diversos motivos que guardan una estrecha relación con las técnicas legislativas empleadas para articular las distintas medidas tendentes a alcanzar la igualdad efectiva. De este modo,

la heterogeneidad de las disposiciones contenidas en las leyes de igualdad —sobre todo en la LOIEMH que, al ser concebida como un «Código de Igualdad», incorpora un elenco de medidas muy diversas que afectan a la compleja regulación de ámbitos harto dispares, presentando «una complejidad técnica y estructural derivada de su ambicioso fin» (Rubio Castro, 2014: 54)— es un factor que incide directamente en que las mismas sean percibidas por los distintos agentes sociales como meras normas definitorias de la realidad que incorporan disposiciones de carácter no vinculante y, por tanto, de adhesión más voluntaria que preceptiva.

En efecto, buena parte de los 78 artículos de la LOIEMH recoge principios generales, definiciones conceptuales, recomendaciones o mandatos a los poderes públicos que no prevén ninguna consecuencia jurídica frente a su incumplimiento. De esta manera, se puede decir que gran parte del contenido de la LOIEMH tiene un carácter programático que no le quita valor como instrumento de redefinición simbólica de la realidad ni como criterio de interpretación de otras normas, pero que hace que, en la práctica, los compromisos concretos de *hacer* se diluyan entre declaraciones generales y principios que adolecen de falta de carácter normativo y efectividad. En este sentido, señala Rubio Castro (2014) cómo la LOIEMH es una norma de derecho imperativo o *hard law* en la que conviven disposiciones de *hard law* con disposiciones de *soft law*, esto es, con normas «[...] cuyo fin es proponer, no imponer determinadas conductas o prácticas; es decir, un derecho que trata de buscar, dada la naturaleza de su fin, la adhesión voluntaria de los diferentes sujetos normativos a quienes se dirige» (p. 50).

A tenor de lo ello, Rubio Castro (2014) hace notar, asimismo, la adecuación de esta nueva técnica legislativa para regular determinados aspectos de la realidad social:

La búsqueda de esta adhesión no debe interpretarse como debilidad o defecto, sino como estrategia para favorecer un relevante cambio social y económico, con el máximo impacto y los mínimos costes en el contexto de la LOIEMH. El valor y la funcionalidad del *soft law* radica en su capacidad para generar nuevas formas de cooperación, participación e integración en contextos y en relaciones en las que confluyen diversos sujetos, intereses y niveles de regulación, que además están abiertos a fuertes incertidumbres y cambios, y ante los que la administración encuentra dificultades de legitimidad para regularlos (pp. 50-51).

En este sentido, señala la autora que para alcanzar el cambio social al que se aspiró con la promulgación de la LOIEMH, dada la transversalidad y la complejidad de la cuestión, es necesario que se vean implicados de forma voluntaria todos los actores

sociales y económicos, de tal manera que se produzca un desplazamiento hacia la Administración pública y hacia la sociedad en general de la responsabilidad para con la igualdad efectiva. De esta forma, el *soft law* constituiría un vehículo idóneo para trasladar dicho mandato de optimización a los actores normativos implicados (Rubio Castro, 2014: 52). En efecto, desde la perspectiva *mainstreaming* desde la que la LOIEMH aborda la igualdad, abarcando todas las esferas de la vida, resulta en ocasiones difícil establecer comportamientos normativos. La inconcreción y la generalidad de las normas y principios, en este sentido, pueden constituirse como técnicas legislativas que pretenden modificar patrones conductuales allí donde la normatividad coercitiva no resulta viable. Por tanto, en principio, el mero hecho de incluir en la legislación de igualdad preceptos que recogen normas que pretenden fomentar un determinado comportamiento no desde la imperatividad, sino desde la adhesión voluntaria de los actores implicados, no debería entrañar en sí mismo un problema en tanto las circunstancias que dan lugar a la utilización de esta técnica legislativa, así como los objetivos que se pretenden alcanzar con la misma, difieren del contexto en el que se aplicarían las técnicas legislativas tradicionales. Así, por ejemplo, mientras que en la preterición de la discriminación por razón de sexo en el ámbito laboral (y en cualquier otro), la naturaleza de la propia perspectiva formal de la igualdad contenida permite articular indubitadamente mecanismos claros de prohibición y de sanción frente a su incumplimiento (en este sentido, arts. 8, 9 y 10 LOIEMH), en lo atinente al fomento de la igualdad efectiva en las relaciones entre particulares, la «naturaleza esencialmente facultativa de las estrategias, los mecanismos, y los campos de actuación» que la dotan de contenido (Ventura Franch y García Campá, 2018: 59) justifican la apuesta del legislador por una aproximación distinta, más centrada en recabar los apoyos voluntarios de los agentes implicados a partir del propio compromiso espontáneo de los mismos o, en todo caso, valiéndose antes de la persuasión que de mecanismos de coerción explícita. En este sentido, los arts. 50 y 74 LOIEMH apremian a las empresas privadas a emprender acciones de responsabilidad social destinadas a promover las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres con el incentivo de la posibilidad de publicitarlas de cara a granjearse una mejor imagen pública social. Con este tipo de preceptos lo que se pretende es mover a las empresas a emprender acciones que favorezcan la igualdad, no por la vía de la coerción directa, sino ofreciéndoles beneficios derivados del emprendimiento de dichas acciones, tales como proyectar una

imagen social más favorable, pero dejando siempre a la discrecionalidad de las empresas la efectiva puesta en práctica de dichas medidas.

Sin embargo, y estando de acuerdo con Rubio Castro (2014) en la idoneidad de este tipo de medidas de *soft law* para determinados supuestos en los que la normatividad clásica no sería efectiva para alcanzar los objetivos planteados, lo cierto es que la generalización de la técnica legislativa del *soft law* dibuja un panorama en el que el cumplimiento de gran parte —cuando no de la mayoría— de los preceptos normativos contenidos en las leyes de igualdad se acaba dejando al arbitrio de la voluntad de los distintos agentes sociales implicados para implementar efectivamente muchas de las medidas que parecen solo *sugeridas*, perdiendo así el gran potencial transformador que se podría haber conseguido con una vinculación inequívoca.

En este sentido, la problemática aflora en el momento en que constatamos cómo se ha optado por la técnica del *soft law* no solo cuando la naturaleza del mandato o del sector al que va dirigido así lo exige, sino también en los casos en los que las circunstancias hubieran permitido apostar sin problema por una estructura normativa más taxativa, esto es, por la previsión de normas claramente imperativas. Así, por ejemplo, no se entiende que gran parte de los mandatos dirigidos a los distintos órganos de la Administración pública se encuentren enunciados en términos como «se podrá», «se procurará», etc., de tal manera que se acaba dejando al arbitrio de la voluntad política o de las directrices emanadas del titular del órgano del Ejecutivo en cuestión la efectiva implementación de medidas que se podrían haber articulado de manera categórica en un sentido normativo clásico, sin que la imperatividad necesariamente hubiera restado ninguna eficacia a los dispuesto, sino más bien al contrario. Esta técnica legislativa la podemos encontrar en numerosos preceptos dirigidos a los poderes públicos a lo largo de toda la LOIEMH, como por ejemplo en su art. 22, que dispone que las Corporaciones Locales *podrán* establecer Planes Municipales de organización del tiempo; o en su art. 33, que establece que las Administraciones públicas *podrán* establecer condiciones especiales en la ejecución de sus contratos con el fin de promover la igualdad entre hombres y mujeres. En este sentido, la utilización indiscriminada de términos que transmiten una obligatoriedad difusa, como «se podrá» o «se procurará», hace que resulte de difícil verificación el efectivo cumplimiento de lo dispuesto en la norma cuando los preceptos no exigen ni un resultado concreto ni un

comportamiento específico por parte de los destinatarios de la norma. Por otro lado, la amplia presencia de preceptos de *soft law* —unida a otros factores que analizaremos enseguida— ha «contaminado» (Rubio Castro, 2014) a las normas de *hard law* contenidas en la LOIEMH hasta el punto de que se ha generalizado la percepción de que el cumplimiento del conjunto de su articulado resulta de adhesión voluntaria para los actores sociales a los que va dirigido.

Finalmente, con respecto a aquellos preceptos de la LOIEMH que sí contemplan una obligación concreta de hacer dirigida a los poderes públicos, la inconcreción normativa de los términos en los que se expresa el precepto y la falta de previsión legal de mecanismos que se puedan activar frente a la omisión del cumplimiento de las obligaciones prescritas, así como de consecuencias frente a su incumplimiento, es decir, de un régimen sancionador propio, son factores que contribuyen igualmente a transmitir la percepción de que la LOIEMH no vincula a sus destinatarios más allá de lo que aquellos, en cada momento concreto, estén dispuestos a asumir. En efecto, la LOIEMH no contiene un régimen de infracciones y sanciones que oponer frente al incumplimiento de la mayor parte de sus disposiciones y, más allá de la remisión para determinadas disposiciones a lo establecido en los regímenes sancionadores de otras disciplinas, se mueve fundamentalmente en el terreno de la inconcreción normativa. En este sentido, por ejemplo, el art. 26 dispone con respecto a la producción artística que los entes de la Administración pública encargados de la gestión cultural adoptarán medidas destinadas a favorecer la promoción específica de las mujeres en la cultura. Pero ni establece cada cuánto tiempo, ni qué tipo de medidas, ni dispone consecuencia jurídica alguna para el caso de que dichos organismos, que tampoco son enumerados, no cumplan con tal disposición. Este tipo de preceptos, que se suceden a lo largo de toda la LOIEMH, lleva a Balaguer (2018: 192) a afirmar que «la ley ha sido considerada en sentido técnico como poco precisa por su terminología, y muy programática en sus posibilidades normativas, llegando a veces a imprecisiones técnicas de relieve»²²⁵, lo cual redundaría en un incumplimiento sistemático por parte de los distintos órganos de la Administración de disposiciones que directamente los vinculan. A este respecto, estamos de acuerdo con Martínez Lozano (2018) cuando afirma que

²²⁵ Balaguer (2018: 292) utiliza como ejemplo de la inconcreción normativa presente en la LOIEMH el art. 6.3, que dispone que «se considera discriminación toda orden de discriminar, directa o indirectamente, por razón de sexo».

[...] hay que avanzar en una cultura más impositiva de las leyes sociales en nuestro país. Nuestra tradición legislativa es muy garantista con los derechos, pero poco garantista en infracciones y sanciones cuando las normas no se cumplen y tampoco se contemplan a menudo elementos reparadores. El Estado y las Administraciones Públicas deben adoptar un rol más garantista de las normas que se aprueban y se comprometen a aplicar (p. 383).

Desde una perspectiva doctrinal, Ventura y García (2018) aseguran que no solo tienen una fuerza vinculante inequívoca estos preceptos de las leyes de igualdad que ordenan hacer algo concreto a los poderes públicos y a los particulares, sino que incluso de las formulaciones genéricas que compelen a los distintos actores a emprender acciones en favor de la igualdad efectiva, como la contenida en el art. 11.1 LOIEMH, que establece que los poderes públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir las situaciones patentes de desigualdad de hecho con respecto a los hombres, también se pueden extraer obligaciones concretas cuyo incumplimiento debería generar consecuencias jurídicas. Así, a juicio de los autores, la aparente naturaleza dispositiva o habilitante contenida en el art. 11.1 LOIEMH se tornaría en preceptiva en aquellos casos y en los ámbitos en los que se constate la existencia de una patente situación de desigualdad de hecho de las mujeres con respecto a los varones. De este modo, Ventura y García (2018) no consideran que nos encontremos frente a una habilitación genérica para que los poderes públicos *puedan* proceder de tal manera si así lo estiman oportuno, sino que estamos ante una *obligación* que deben cumplir para «corregir las situaciones patentes de desigualdad de hecho con respecto a los hombres».

Si la finalidad específica de las acciones positivas contempladas en el art. 11.1 LOI es nada menos que «hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad», y si la finalidad general de la LOI es garantizar el derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres (art. 1.1 LOI), la conclusión no puede ser que para cumplir con esa finalidad el art. 11.1 LOI cuenta con una naturaleza dispositiva, según criterios de oportunidad, sino que para acometerla su naturaleza debe ser obligatoria, según criterios de estricta legalidad. Esta comprensión del art. 11.1 LOI ayuda a explicar mejor por qué entre los contenidos del texto legal se incluye un buen número de mecanismos dirigidos a examinar —a dejar patente— si existen tales situaciones de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Entre otros, el informe periódico (art. 18), los informes de impacto de género (art. 19), la adecuación de las estadísticas y los estudios (art. 20), ciertas valoraciones en las bases reguladoras de las subvenciones públicas (art. 35), el diagnóstico que debe formar parte de los planes de igualdad en las empresas (art. 46.1), la información sobre la igualdad en el empleo público (art. 63) o la información estadística que deben recabar las unidades de igualdad (art. 77 LOI) (Ventura Franch y García Campá, 2018: 65).

No obstante, más allá de la validez de los posicionamientos teóricos que puedan efectuarse al respecto, lo cierto es que, en la práctica, como venimos apuntando, la inconcreción normativa en lo referente a las políticas de igualdad suele constituirse como pretexto para el incumplimiento de las obligaciones, aunque estas se hayan

previsto legalmente como vinculantes. En este tipo de casos, siempre quedaría el recurso al cuestionamiento de la validez jurídica de los actos aprobados con incumplimiento de lo dispuesto en la LOIEMH según las normas procedimentales aplicables al caso concreto (Ventura Franch y García Campá, 2018: 80). Sin embargo, en muchas ocasiones, nos encontramos ante omisiones puras y simples que no se producen en relación a ningún acto concreto con respecto al cual quepa una eventual invalidación. Al objeto de proponer soluciones para paliar esta situación, en el año 2000, la OCDE elaboró un informe acerca de la gestión reguladora en relación con el cumplimiento de las disposiciones legislativas en nuestro país en el que proponía la creación de una unidad especializada que fijara con claridad los principios de responsabilidad y los marcos para su implementación. Las recomendaciones efectuadas por dicha autoridad se dirigirían al Consejo de Ministros y se le atribuiría competencias para coordinar a toda la Administración en relación a las políticas reguladoras, así como para revisar los protocolos de evaluación de las políticas públicas existentes. Este proyecto, sin embargo, no ha sido puesto en práctica en los términos propuestos en el informe aludido (Rubio Castro, 2014: 39 *in fine*), aunque las recomendaciones efectuadas no han perdido vigencia en la actualidad y las carencias detectadas en el sistema español de implementación de políticas públicas siguen constituyendo un problema.

Por otra parte, en cuanto al control jurisdiccional del cumplimiento por parte de la Administración pública de lo dispuesto en las leyes de igualdad, el mismo se ha revelado también ineficaz para asegurar esa vinculación efectiva de los sujetos destinatarios de las obligaciones contenidas en los preceptos normativos, aun cuando se trate de normas de *hard law*. Así, y aunque tendremos ocasión de analizarlo con más detenimiento más adelante, mencionaremos a modo de ejemplo el caso del art. 19 LOIEMH, que, ampliando lo ya establecido en 2003 en la Ley 30/2003, de Impacto de Género, contempla la obligación por parte del Gobierno de acompañar los anteproyectos normativos de un informe de evaluación del impacto de género (IEIG). En este sentido, de acuerdo con la teoría general de validez de los actos administrativos, no sería válida la tramitación parlamentaria de aquellas disposiciones que no cumplieran con los requisitos legales y reglamentarios referidos a la elaboración de los IEIG. No obstante, como ha comprobado Gil Ruiz (2012), la jurisprudencia no estima como vicio de nulidad el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la obligación de elaborar

dichos informes (aunque sí se estiman como causas de nulidad otros defectos formales, como la ausencia de informes económicos preceptivos o la falta de audiencia a las partes).

Todo lo dicho se traduce en el traslado a los poderes públicos destinatarios de los mandatos de la percepción de que la efectiva puesta en práctica de los preceptos contenidos en la LOIEMH depende de su propia iniciativa, que puede ser fácilmente sustituida por la necesidad de atender a otras cuestiones consideradas como «más urgentes» o «prioritarias».

Por último, hemos de tener en cuenta que en el incumplimiento de la LOIEMH por parte de sus destinatarios no influyen solo factores relacionados con la técnica legislativa empleada para articular las medidas en ella previstas, sino que también juega un papel importante la falta de aprehensión, interiorización o militancia, por parte de los poderes públicos y de los agentes privados que tienen que aplicar sus preceptos, de los principios que la inspiran. Es más, se ha constatado igualmente una activa aversión por parte de determinados sectores de la sociedad que manifiestan planteamientos éticos o morales contrarios a las premisas que inspiraron la adopción de la LOIEMH, lo cual genera fuertes resistencias ideológicas que, obviamente, contribuyen a dificultar su implementación.

Existen en España fuertes resistencias ideológicas frente al derecho antidiscriminación en materia de igualdad de género. Una nueva realidad jurídica que es calificada por algunos sectores sociales y doctrinales como ilegítima —al entender que otorga privilegios a las mujeres—, o superflua, al considerar que no añade nada a los instrumentos jurídicos tradicionales que ya existen en materia de igualdad. Se ha valorado erróneamente por las y los operadores jurídicos la LOIEMH como una ley ideológica, como una ley-panfleto, que sólo recoge los buenos propósitos del gobierno y del parlamento en materia de igualdad entre mujeres y hombres (Rubio Castro, 2014: 56-57).

En resumen, podríamos decir que los factores que ponen en entredicho el carácter vinculante de los preceptos contenidos en las leyes de igualdad en general y en la LOIEMH en particular son cinco, a saber: (1) la coexistencia de normas imperativas de *hard law* con otras de *soft law* y la definición de conceptos y reconocimiento de principios que contribuyen al cuestionamiento de la imperatividad global de la norma; (2) la falta de concreción normativa en la redacción de muchos de los preceptos; (3) la falta de consecuencias jurídicas directas frente al incumplimiento de gran parte de los preceptos de *hard law* contenidos en las normas, así como la ausencia de mecanismos que permitan reaccionar frente a la omisión de los sujetos destinatarios de lo prescrito;

(4) la ausencia de un régimen sancionador específico frente a posibles vulneraciones; y
(5) la falta de adhesión ideológica de gran parte de los destinatarios de las normas a los posicionamientos ideológicos sobre la situación de subordinación social de las mujeres de los que parte la propia concepción de la LOIEMH.

El empleo de técnicas legislativas de dudosa imperatividad de manera sistemática en la elaboración de las leyes de igualdad y la ausencia de previsión legal de garantías formales suficientes que aseguren su cumplimiento independientemente de la adhesión ideológica de sus destinatarios es lo que ha posibilitado —como tendremos ocasión de analizar en el capítulo V de este trabajo— que, aun contando con leyes vigentes que buscan asegurar la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la efectiva puesta en práctica de políticas de igualdad haya sido abandonada por el poder político y los objetivos de igualdad expulsados de la agenda pública en el contexto de la crisis económica.

Es por ello que, a la hora de llevar a cabo el análisis de las distintas medidas contenidas en las leyes de igualdad, analizaremos también el grado de coercitividad de los preceptos, esto es, si los mandatos dirigidos a los poderes públicos o a los particulares para que observen una determinada conducta o se abstengan de ella llevan o no aparejados mecanismos legales para exigir el cumplimiento de la medida y/o sancionar su eventual incumplimiento.

Por otro lado, como lo que interesa a nuestro análisis en última instancia es la efectiva implementación de las políticas públicas de igualdad, hemos recogido únicamente aquellos artículos que contienen un mandato más o menos claro de actuación a los poderes públicos o a los particulares, desechando todas las disposiciones genéricas que enuncian principios o establecen criterios interpretativos, cuyo cumplimiento efectivo resulta difícilmente verificable.

De esta manera, hemos identificado hasta seis grados de coercitividad de las medidas:

(0) Nulo: Se trata de preceptos que sugieren un comportamiento voluntario sin incorporar ningún elemento de coacción ni de persuasión. Por ejemplo: el art. 22 LOIEMH dispone que las corporaciones locales *podrán* establecer planes municipales de organización del tiempo de la ciudad.

(1) Mínimo: Se establece un mandato en el que la *obligación* de los destinatarios no es tal, en tanto se concreta a través de verbos de contenido difuso, difícilmente identificables con unas obligaciones de hacer concretas, como *fomentarán, procurarán, velarán por*, etc. Es decir, no queda, como en el caso anterior, al arbitrio del destinatario de la norma el cumplir o no con el precepto, pero el grado de cumplimiento se torna difícilmente identificable, al hacer referencia a obligaciones indeterminadas. Por ejemplo, el art. 31.2 LOIEMH dispone que el Gobierno *fomentará* el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión y de las que hayan sido víctimas de violencia de género. Pero no se establece a través de qué medidas concretas deberá llevarse a cabo dicho *fomento*, por lo tanto, más allá de utilizar el precepto como una habilitación al poder ejecutivo o como un criterio interpretativo del ordenamiento jurídico, resulta difícilmente fiscalizable el grado de cumplimiento de la disposición, que no está obligando al Gobierno a un hacer concreto.

(2) Muy bajo: Incluye un mandato concreto de hacer o no hacer algo, en términos de deber, a los poderes públicos, pero no se establecen consecuencias jurídicas frente a su incumplimiento. No existe en el ordenamiento jurídico mecanismo alguno para reaccionar frente a la inactividad normativa de los poderes públicos, más allá del eventual cuestionamiento de la validez del acto en aplicación de las normas procedimentales aplicables a cada caso (Ventura Franch y García Campá, 2018: 80), con respecto a lo cual, como se ha visto con el incumplimiento de la obligatoriedad de elaborar los IEIG sentada en el art. 19 LOIEMH y en la Ley de Impacto de Género, tampoco queda asegurado que el poder judicial intervenga obligando a los demás poderes públicos a enmendar la omisión cometida. Como ejemplo de este tipo de precepto podríamos citar también el art. 49 LOIEMH, que dispone que el Gobierno establecerá medidas de fomento dirigidas a brindar el apoyo técnico necesario a las empresas en la elaboración de planes de igualdad. Además, aquí influye mucho el grado de concreción del precepto.

(3) Bajo: En este nivel, encontraríamos dos tipos de preceptos: por un lado, aquellos que incorporan elementos de coacción o persuasión que buscan alentar unas conductas y/o desincentivar otras, pero el no seguimiento de las directrices contenidas en el precepto no implica consecuencias negativas, como por ejemplo el art. 74 LOIEMH, que dispone que las empresas que emprendan acciones de responsabilidad en

materia de igualdad podrán hacer uso publicitario de las mismas; por otro lado, aquellas disposiciones que exigen un comportamiento, pero establecen a continuación que se puede salvar el cumplimiento de lo dispuesto de manera justificada, como por ejemplo el art. 53 LOIEMH, que dispone que todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, *salvo* por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.

(4) Estándar: El ordenamiento jurídico prevé de manera específica una consecuencia frente al incumplimiento de lo dispuesto de tal manera que existen mecanismos jurídicos para reclamar el cumplimiento de la norma. Igualmente, será de aplicación, en su caso, el régimen general de sanciones previsto en el ordenamiento. Así, por ejemplo, el art. 26 LPRL, en su redacción dada por la DA 12ª LOIEMH, contempla el riesgo durante la lactancia como una de las causas de suspensión del contrato laboral mientras que, para el caso de que el empleador se negara a reconocer a la trabajadora el disfrute de tal derecho, el art. 42 LPRL prevé que el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento. En sentido similar, el art. 53.4 LET, en la redacción dada por la DA 11ª LOIEMH establece que los despidos discriminatorios serán considerados nulos, mientras que el art. 55.6 LET dispone que el despido nulo tendrá como efecto la readmisión inmediata del trabajador, con abono de los salarios dejados de percibir.

A este respecto y, como se ha visto en los ejemplos anteriores, conviene señalar cómo, por lo general, los preceptos de igualdad que cuentan con un grado de coercitividad estándar son aquellos que, a través de disposiciones adicionales, han venido a modificar otras normas jurídicas. Se refuerza así en la práctica el criterio de quienes sostienen desde una perspectiva dogmática que solo son vinculantes los preceptos de las leyes de igualdad que modifican el articulado de otras leyes.

(5) Reforzado: La propia ley de igualdad incluye sanciones que, de manera cumulativa con lo dispuesto en el régimen sancionador de los distintos órdenes jurisdiccionales, refuerzan el impacto negativo del incumplimiento de la norma. Por ejemplo, el art. 72 LOIEMH reconoce el derecho a una indemnización por daños y

perjuicios a las personas discriminadas en el acceso a bienes y servicios, sin perjuicio de las acciones civiles o mercantiles que correspondan.

4.5.2. Políticas públicas de redistribución

Como ya se ha apuntado, las políticas públicas de redistribución serían aquellas que identifican como un problema real el acceso desigual de mujeres y hombres a los recursos. Estarían centradas en la superación de la división sexual del trabajo y buscarían la reformulación de las lógicas relacionales del espacio público y el privado, rompiendo la (ya no tan) estricta división de los mismos. En este sentido, encuadraríamos dentro de este tipo, las políticas públicas dirigidas a las familias y las del mercado de trabajo, comprendidas por un heterogéneo grupo de medidas que incluye desde la provisión de servicios públicos de cuidado hasta las transferencias monetarias directas (condicionadas o no), pasando por los permisos parentales, los incentivos al empleo de las mujeres, otras medidas de conciliación, etc. (Castro García, 2015).

Aunque, como también se ha indicado ya, las mujeres de una u otra forma han estado siempre presentes en el trabajo productivo, la participación generalizada de las mismas en el mercado laboral se extiende de manera significativa en la década de los setenta. Poco después, empiezan a incorporarse al ordenamiento jurídico medidas que han tratado de fomentar la incorporación de las mujeres al espacio público, removiendo las discriminaciones directas e indirectas sufridas por estas y poniendo en práctica medidas de igualdad de oportunidades. No obstante, a pesar de estas políticas públicas que han tratado de incidir sobre la desigualdad de género en el mercado laboral, lo cierto es que en la actualidad persiste la participación desigual de las mujeres en el empleo formal remunerado: a pesar del notable incremento en la incorporación de las mujeres al mercado laboral durante las últimas décadas, la diferencia con la tasa de empleo masculino sigue siendo significativa, de más de diez puntos²²⁶. Además, entre las que participan en el mercado laboral, fenómenos como la segregación ocupacional,

²²⁶ La tasa de empleo masculina a nivel nacional se situaba en 2017 en el 54,6% y en las mujeres en el 43,11% según datos del INE (Recuperado el 18/02/2019 de: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4942>).

la distribución desigual de los usos del tiempo o el denominado techo de cristal²²⁷ configuran un escenario desigual en el que el 74,7% del total de los empleos a tiempo parcial son desempeñados por mujeres, que además se concentran en los empleos de menos responsabilidad²²⁸. Por otro lado, los puestos de trabajo feminizados tienen atribuidos una menor valoración social y, por tanto, salarios más bajos, lo que desemboca en la existencia de una acusada brecha salarial de género²²⁹.

Esta persistente situación de participación desigual en el mercado de trabajo de las mujeres obedece a varios motivos.

En este sentido, como señala Pateman (1987), la extendida idea de que los ingresos aportados por las mujeres al hogar no son más que un «suplemento» al salario del varón, verdadero sustentador de la familia, legitima en cierto modo el hecho de que estén peor remunerados los trabajos feminizados que los ocupados por varones.

Por un lado, las políticas de igualdad de oportunidades tendentes a eliminar los obstáculos que las labores reproductivas suponen para la incorporación de las mujeres al mercado laboral y su participación efectiva en igualdad de condiciones con los varones han convivido con otro tipo de políticas características del Estado del bienestar que, en

²²⁷ La teoría feminista ha denominado techo de cristal a ese «tope invisible no formalizado pero real y tremendamente efectivo, [...] una barrera implícita, que impide que las mujeres, a pesar de su igual o superior preparación, puedan llegar a detentar la misma situación de poder social que los hombres. [...] ese techo de cristal descansa en dos pilares interrelacionados que gravitan, otra vez, sobre la dicotomía público/privado. De un lado, aunque las mujeres han logrado encontrar un hueco en ese ámbito, el espacio público es todavía un espacio dominado y, por tanto, diseñado por los hombres. De otro lado, la incorporación de la mujer a ese espacio público no ha ido acompañada de una paralela democratización del espacio privado, esto es, de un reparto equitativo de las tareas y las responsabilidades familiares (Cuenca Gómez, 2008: 92).

²²⁸ Solo el 5% de los puestos de máxima responsabilidad en compañías presentes en España están desempeñados por mujeres. Resultados del Informe «Las mujeres directivas en España», elaborado por la consultora PricewaterhouseCoopers. (Recuperado el 27/01/2018 de: [//www.pwc.es/publicaciones/gestion-empresarial/assets/la-mujer-directiva-esp.pdf](http://www.pwc.es/publicaciones/gestion-empresarial/assets/la-mujer-directiva-esp.pdf)).

²²⁹ Según un informe elaborado por Hacienda en noviembre de 2015 sobre el mercado de trabajo y las pensiones correspondiente a datos de 2014, los hombres superan abrumadoramente a las mujeres en representación en los puestos de trabajos mejor remunerados en nuestro país: del total de personas que cobran un salario superior a 10 veces el salario mínimo interprofesional, el 82% son hombres; quienes también representan el 74% del total de las personas que perciben un salario de entre 7,5 y 10 veces el SMI. En cambio, las mujeres superan a los hombres en representación en los salarios más bajos (menos de 1,5 veces el SMI) Informe de la Agencia Tributaria sobre el mercado de trabajo y las pensiones. Recuperado el 02/03/2018 de http://www.agenciatributaria.es/AEAT.internet/datosabiertos/catalogo/hacienda/Mercado_de_Trabajo_y_Pensiones_en_las_Fuentes_Tributarias.shtml.

abierta contradicción con aquellas, toman como unidad destinataria a las familias, reforzando el modelo tradicional de familia nuclear y, consecuentemente, los tradicionales roles de género desiguales, como vimos en el capítulo II. Así, estas políticas familiares que toman como modelo y refuerzan la familia nuclear tradicional (por ejemplo, los beneficios fiscales derivados de la tributación conjunta de los cónyuges, que benefician a los matrimonios en los que uno de sus miembros, que por lo general es la mujer, no desempeña una actividad remunerada) coexisten en el ordenamiento jurídico con las políticas de igualdad que, en última instancia, aspiran precisamente a subvertir la división de espacios y de roles característicos de la familia nuclear clásica que se encuentran en la base de la situación de subordinación experimentada por las mujeres (por ejemplo, los incentivos fiscales a las empresas para la contratación de mujeres).

Por otro lado, a pesar de que los esfuerzos institucionales se han centrado en fomentar la participación de la mujer en el mercado laboral, en el espacio público, la esfera privada no ha sido por lo general objeto de políticas públicas que fomentaran una participación equivalente de los varones en las responsabilidades familiares y domésticas del hogar en la misma medida que se ha fomentado la participación de la mujer en el ámbito público, por lo que no se ha producido un aumento de las responsabilidades asumidas por los varones en las tareas reproductivas proporcional a esa mayor participación de las mujeres en el mercado laboral (Gálvez, Rodríguez y Domínguez, 2011).

Se podría decir que existe una relación directa entre la persistencia de la brecha de género en el trabajo no remunerado y la persistencia de las brechas de género en el empleo (trabajo remunerado), de manera que la primera delimita las posibilidades reales de las mujeres en el acceso al trabajo remunerado, así como, en gran medida, las condiciones laborales a las que pueden optar. Esta perversa relación se intensifica con el nacimiento de hijos/as, y aún más ante la ausencia de servicios públicos destinados al cuidado de personas dependientes, menores y personas adultas (Castro García, 2015: 206).

Esta menor dedicación de y de recursos a la vida laboral por parte de las mujeres debida a la carga de las responsabilidades familiares supone un *impuesto reproductivo* (Amorós, 2005) que hace que las mujeres acaben asumiendo trabajos a tiempo parcial²³⁰

²³⁰ El 94,3% de las personas adujeron estar trabajando a tiempo parcial debido a responsabilidades de cuidado en el tercer trimestre de 2018 son mujeres (<http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4181>. Acceso: 11/01/2019)

o directamente se retiren durante una temporada del mercado de trabajo para hacer frente a la crianza de la descendencia, con el correlativo impacto de este *impase* en su carrera profesional²³¹. En este sentido, como sostiene Laura Nuño (2010), la ecuación es sencilla:

[...] la asunción de las responsabilidades del cuidado, que no gozan de un reconocimiento público ni económico, limita los recursos temporales de las mujeres y, consecuentemente, la capacidad de intercambio de tiempo por dinero en el mercado asalariado; lo que condiciona la emancipación o la autonomía de las mujeres y su posición en el espacio público. Su precaria posición en el espacio público (caracterizada por una mayor precariedad, una mayor eventualidad, una segregación sectorial y ocupacional, y una inferioridad salarial) determina que, cuando un miembro de la familia debe abandonar o reducir su jornada laboral para atender las responsabilidades familiares, sean normalmente las mujeres las que opten por ello (p. 198).

Pero la segregación laboral no solo se aplica a las mujeres que efectivamente tienen responsabilidades de cuidados que les dificultan comprometerse con el empleo al mismo nivel que los varones, sino que se trata de un prejuicio institucionalizado que también opera cuando dichas responsabilidades no existen, revelándose una discriminación estadística²³²: los empleadores cuentan con que las mujeres interrumpirán su carrera profesional para dedicarse a las labores de cuidados, por lo que para compensar dicho riesgo, les pagan menos o, directamente, prefieren contratar a varones (Esping-Andersen, 2009: 102).

Todo esto supone un pesado lastre que impide su participación en igualdad de condiciones en un mercado laboral cuyas lógicas, tiempos y paradigmas relacionales no han sido modificados y está diseñado para un modelo de ciudadano varón, independiente, sin responsabilidades reproductivas, con plena dedicación temporal, sin restricciones de disponibilidad horaria ni espacial. En este sentido, podemos afirmar que la lógica del mercado laboral es incompatible con los tiempos y las dinámicas de las

²³¹ Los datos apuntados se corresponden con un prejuicio fuertemente arraigado en la sociedad a todos los niveles. Según el barómetro del CIS llevado a cabo en España en septiembre de 2010, el 45,7% de los encuestados consideraba que, ante la disyuntiva familiar de que uno de los miembros de la pareja tuviera que reducir su dedicación al trabajo formal remunerado para dedicarse a las tareas del hogar y al cuidado de los hijos, dicho miembro debería ser la mujer. (Barómetro CIS septiembre 2010, estudio núm. 2844. Recuperado el 29/07/2018 de: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/listaEstudiosYear.jsp?year=2010).

²³² «Así pues, se constata que el reparto de tiempos está influenciado por los roles de género y se convierte en un hándicap continuo para el empleo de las mujeres. A ellas se les asocia la etiqueta de 'menos disponibles' y la consideración de mayor riesgo asociado tanto a la maternidad como a las actividades de 'maternaje'; este factor de penalización se identifica como discriminación estadística, y consiste en asociar como futuro comportamiento individual el que estadísticamente se muestra como característico del grupo de referencia» (Castro García, 2015: 206).

responsabilidades de cuidados. Esto se traduce en que, por lo general, las mujeres «eligen» empleos con condiciones más flexibles —tiempo parcial, empleos del sector público, jornada reducida—. Empleos que también se caracterizan por tener asociado un menor salario, menor reconocimiento social, menores posibilidades de promocionar, etc.

If women actively select themselves into mother friendly jobs so as to better reconcile a lifelong commitment to employment with motherhood, the net result is intensified gender segregation in the labour market: women concentrating in the «soft economy»; men in the more competitive sectors (Esping-Andersen, 2009:104).

En definitiva, lo que se consigue con las políticas públicas de igualdad de oportunidades es que las mujeres efectivamente entren en el mercado laboral pero que permanezcan en él en condiciones más precarias que los varones.

A la luz de lo expuesto, podemos afirmar que las grandes desigualdades distributivas se encuentran en la relación que se establece entre trabajo productivo/trabajo reproductivo y que, por tanto, los sistemas de protección social y, en especial, las políticas públicas de igualdad de género deberían centrarse en redefinir las lógicas tradicionalmente imperantes en el espacio público y el espacio privado de tal manera que tanto mujeres como hombres puedan combinar trabajo productivo y responsabilidades domésticas en condiciones óptimas:

The key to achieving gender equity in a postindustrial welfare state, then, is to make women's current life patterns the norm. Women today often combine breadwinning and caregiving, albeit with great difficulty and strain. A postindustrial welfare state must ensure that men do the same, while redesigning institutions so as to eliminate the difficulty and strain. Such a welfare state would promote gender equity by dismantling the gendered opposition between breadwinning and caregiving. It would integrate activities that are currently separated from one another, eliminate their gender coding, and encourage men to perform them too (Fraser, 1994: 611).

Así, las políticas públicas más efectivas a la hora de modificar los roles de género serían aquellas que se proponen una redefinición de las lógicas relacionales de los espacios público y doméstico «rompiendo con la dicotomía moderna clásica que identifica el primero con la ciudadanía activa, encarnada en el mito del hombre independiente, y el segundo con el terreno de la ciudadanía pasiva asociada a las mujeres, gestora de dependencias y a su vez dependiente de la tutela de los varones y/o de un Estado de rasgos masculinos» (Rodríguez Ruiz, 2010: 113).

Según Helga Hernes (2003), las políticas de igualdad de género orientadas al mercado de trabajo atraviesan tres fases: en un primer lugar, las medidas se centran en alentar el acceso de las mujeres al mercado laboral; la segunda fase achaca las desigualdades persistentes al tratamiento desigual y se aspira a generalizar la neutralidad en el acceso al mercado de trabajo y eliminar todo trato desigual; por último, aunque solo de manera muy reciente y fragmentada, en una tercera fase empiezan a articularse políticas públicas relativas al fomento de la incorporación de los hombres a las responsabilidades domésticas, como medio para erradicar la discriminación de las mujeres en el mercado laboral, reconociendo de esta manera que la igualdad en el ámbito laboral solo es posible si se combina con políticas orientadas a «la neutralidad de género dentro de la familia y de la sociedad en general» (p. 30).

En nuestra opinión, existen cuatro tipos de estrategias que pueden emprender los poderes públicos con el objetivo de fomentar la igualdad desde la perspectiva redistributiva: (1) en primer lugar, las de preterición de la discriminación e igualdad de trato, por ejemplo, el establecimiento de sanciones para las empresas que adopten decisiones discriminatorias por razón de sexo; (2) en segundo lugar, las de igualdad de oportunidades, como el reconocimiento de derechos de conciliación a las trabajadoras; (3) en tercer lugar, las políticas públicas tendentes a fomentar la corresponsabilidad de género en el ámbito privado, es decir, a favorecer un cambio en los roles de género mediante la implicación de los varones en las tareas domésticas y de cuidado, tradicionalmente devaluadas, estableciendo, por ejemplo, permisos por paternidad remunerados y de la misma duración que los de maternidad; (4) en cuarto lugar, políticas que buscan propiciar una redefinición de las lógicas relacionales de los espacios público y privado que permita la compatibilización de las responsabilidades derivadas de ambos, por ejemplo, estableciendo horarios laborales más flexibles que permitan atender las responsabilidades familiares o servicios públicos que cubran las necesidades de cuidado tradicionalmente provistas en los hogares. Es exigible por parte de los poderes públicos una articulación simultánea de los cuatro tipos de políticas para que se dé verdaderamente una justicia material de género.

Sentadas estas premisas, vamos a analizar a continuación la potencialidad género-transformativa de distintos mandatos concretos contenidos en las leyes de igualdad con respecto a distintas materias relacionadas con la redistribución de los recursos.

4.5.2.1. Medidas de igualdad de trato y no discriminación

La mayoría de las medidas contenidas en la LOIEMH en relación a la igualdad en el mercado de trabajo y en el acceso a los bienes en general se identifican fundamentalmente con el primer y el segundo tipo de políticas públicas de igualdad, pues están orientadas a la igualdad de oportunidades y a la proscripción de los comportamientos discriminatorios. En efecto, la primera alusión contenida en la LOIEMH a la situación de las mujeres en el mercado laboral es en referencia a la igualdad de trato y oportunidades que sienta con respecto al acceso al empleo, formación profesional y condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido (art. 5). Es decir, la Ley reconoce a las mujeres el derecho a recibir el mismo trato que los varones en el ámbito laboral y a disfrutar de sus mismas oportunidades pero, sin cuestionar la base sobre la que se construye ese modelo de ciudadanía (Rodríguez Ruiz, 2010), lo que ya nos da una pista sobre el enfoque que va a llevarse a cabo a lo largo de la norma con respecto a esta materia. En efecto, como advierten Santiago García Campá y Asunción Ventura Franch (2018), «el texto legislativo no ha establecido una relación nítida entre el derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el derecho a la no discriminación por razón de sexo» (p. 55). Existe a lo largo de toda la LOIEMH una tensión entre las aportaciones que tratan de profundizar en el reconocimiento del derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres y una visión de la igualdad que «sigue anclada en los contornos fijados de la dogmática jurídica tradicional sobre el art. 14 CE» (íd.). En este sentido, se sienta toda una serie de disposiciones relativas a la discriminación y a la igualdad de trato que trasladan de manera concreta a los distintos ámbitos regulados por la LOIEMH la jurisprudencia sentada por el TC en desarrollo del art. 14 CE.

Así, el art. 7 LOIEMH establece de manera general el contenido de los conceptos de discriminación directa e indirecta por razón de sexo; y el art. 8 dispone que todo trato desfavorable derivado de una situación de embarazo o maternidad constituirá discriminación directa, haciéndose eco del papel central que la maternidad ha tenido en la discriminación laboral de las mujeres. Por su parte, en el ámbito de las relaciones laborales, la aplicación del principio de prohibición de toda discriminación se concreta en la obligación de las empresas de adoptar medidas —de manera negociada con los representantes de los trabajadores— dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación

laboral entre mujeres y hombres (art. 45.1 LOIEMH). En cuanto a las consecuencias de las conductas discriminatorias, el art. 10 LOIEMH dispone que se considerarán nulos los actos y cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan discriminación, y la DA 11ª LOIEMH modifica el art. 17 LET para disponer la nulidad de las decisiones empresariales que supongan un trato desfavorable hacia los trabajadores como represalia por cualquier reclamación relacionada con la exigencia de cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación. En cuanto a los despidos, cuando los mismos obedezcan a causas discriminatorias de las prohibidas por la Constitución, la DA 11ª LOIEMH, por la que se modifica el art. 53.4 LET, establece que la decisión extintiva adoptada por el empresario en estos casos será siempre nula, debiendo ser declarada así de oficio por el juez, incluyendo que también será nula la decisión extintiva cuando la misma tenga lugar durante el período de suspensión del contrato de trabajo por permisos relacionados con la maternidad, la paternidad o los cuidados en general. Es decir, se objetiviza legalmente la nulidad del despido en estos supuestos, sin necesidad de probar de ningún otro modo la existencia del móvil discriminatorio, en consonancia con la jurisprudencia del TC, que identifica la discriminación por razón de sexo con las circunstancias que, como el embarazo, tienen una conexión directa e inequívoca con el sexo de la víctima (SSTC 173/1994; 136/1996; 20/2001; 17/2003; 175/2005; 342/2006; 17/2007); y en consonancia también con el art. 8 LOIEMH, que considera discriminación directa cualquier trato desfavorable relacionado con el embarazo y la maternidad. Lo que se pretende con esta regulación es proteger a las personas cuidadoras frente a las posibles consecuencias adversas derivadas del ejercicio de sus derechos en el ámbito laboral en relación con la maternidad y la paternidad, ya que el despido declarado nulo tiene como efecto la readmisión inmediata de la persona trabajadora, con el abono de los salarios dejados de percibir (art. 55.6 LET).

Por otro lado, también intenta protegerse a las mujeres frente a la discriminación a la hora de entrar en el mercado de trabajo y, en este sentido —en consonancia con el art. 5 LOIEMH, que dispone que debe ser garantizado el principio de igualdad de trato y de oportunidades en el acceso al empleo y que cualquier distinción de trato basada en el sexo en el acceso al empleo debe obedecer a objetivos legítimos y constituir un requisito esencial, determinante y proporcionado—, la DA 17ª LOIEMH incorpora un art. 22 bis a la Ley 56/2003, de Empleo, según el cual los servicios públicos y las agencias de colocación deberán velar por evitar la discriminación en el acceso al empleo

y establece que se considerarán siempre discriminatorias las ofertas referidas a uno de los sexos, salvo que se trate de un requisito profesional esencial y determinante de la actividad a desarrollar que, en ningún caso puede estar basado en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico.

Por su parte, la DA 14^a establece un régimen sancionador con respecto al incumplimiento por parte de las empresas de las obligaciones sentadas por la LOIEMH en relación con la igualdad de trato y de oportunidades y la prohibición de la discriminación. Así, se incorporan nuevos supuestos entre las infracciones muy graves enumeradas en el art. 8 de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social²³³. De esta manera, no elaborar o no aplicar el plan de igualdad en los casos en los que es preceptivo constituye una infracción muy grave. También lo son las decisiones unilaterales de las empresas que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables y el acoso por razón de sexo cuando se produzca dentro del ámbito que alcanza a las facultades de dirección empresarial siempre que el empresario estuviera al tanto de la situación y no hubiera adoptado medidas para impedirlo. La Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social dispone en su art. 40.1.d) que las infracciones muy graves llevarán aparejada una multa entre 6.251 y 187.515 euros, en función del grado de la infracción. Por su parte, el régimen de responsabilidad incorporado en el art. 46 bis por la DA 14^a de la LOIEMH dispone para estas infracciones una serie de sanciones accesorias a la multa dispuesta en el orden general que incluye la pérdida de los beneficios de la Seguridad Social derivados de la aplicación de los programas de empleo.

Por otra parte, el art. 69 LOIEMH ordena el respeto al principio de igualdad de trato en el acceso a la contratación de bienes y servicios, en consonancia con lo cual, el art. 70 LOIEMH prohíbe la indagación sobre la situación de embarazo de la mujer contratante, salvo por razones de salud. Por su parte, el art. 71 LOIEMH prohíbe la celebración de contratos de seguros o de servicios financieros que tengan en cuenta el sexo como factor de cálculo de las primas y prestaciones para generar diferencias en estas. También se dispone la prohibición de establecer diferencias en las primas y prestaciones derivadas de los costes relacionados con el embarazo y el parto. Asimismo, el art. 72 LOIEMH faculta al contratante perjudicado por las cláusulas discriminatorias

²³³ Aprobada por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

en los contratos de seguros a reclamar la asimilación de sus primas y prestaciones a las del sexo más beneficiado, así como a ser indemnizado por los daños y perjuicios sufridos.

También son incorporadas por la LOIEMH algunas garantías procesales tendentes a mejorar la tutela jurisdiccional frente a la discriminación por razón de sexo. Así, el apdo. 1 de la DA 5ª introduce un art. 11 bis a la LEC para ampliar la legitimación activa de la defensa del derecho de igualdad de trato entre mujeres y hombres y, en consonancia con el art. 13 LOIEMH, el apdo. 3 de la citada DA 5ª añade un nuevo apdo. 5 al art. 217 LEC en el que se establece que en los procedimientos en que la parte actora alegue haber sido víctima de una discriminación por razón de sexo, corresponderá a la parte demandada probar la ausencia de discriminación en las medidas adoptadas y su proporcionalidad. Se produce así una inversión en la carga de la prueba —que es más bien una atenuación, si tenemos en cuenta que a la demandante le corresponde aportar indicios que «generen una razonable sospecha, apariencia o presunción a favor de su alegato» (STC 136/1996)— contraria a la regla general de que corresponde probar la certeza de los hechos a la parte que los alega (art. 217.2 LEC). No obstante, esta regla de atenuación de la carga probatoria ya había sido desarrollada previamente por la jurisprudencia del TC (SSTC 136/1996; 87/1998; 29/2000; o 114/2002, entre otras).

En consonancia con esto, puede decirse que, en términos generales, la LOIEMH no introduce grandes innovaciones legislativas en relación con la igualdad de trato y no discriminación, sino que básicamente reconoce la aplicación del principio de igualdad de trato a distintos ámbitos y otorga rango legal a las directrices interpretativas desarrolladas por el TC en su jurisprudencia de desarrollo del art. 14 CE.

4.5.2.2. Medidas de igualdad de oportunidades

La estrategia de aproximación a la igualdad en el mercado laboral se concreta fundamentalmente en la adopción de medidas de igualdad de oportunidades que no cuestionan la dicotomía de espacios público-privado, sino que se orientan básicamente a tratar de eliminar los obstáculos que las mujeres, como principales responsables de las labores reproductivas, enfrentan a la hora de ingresar en el mercado laboral. El art. 4 LOIEMH establece que la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres

es un principio informador del ordenamiento jurídico que, como tal, deberá respetarse en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. Más allá de este reconocimiento general, la LOIEMH contiene dos tipos de mandatos: por un lado, aquellos preceptos que obligan o alientan a los distintos agentes sociales (empresas, representantes de los trabajadores, organismos de la Administración pública) a articular planes y medidas de igualdad de oportunidades que favorezcan la participación igualitaria de mujeres y hombres en sectores concretos del mercado de trabajo, mejorando las previsiones legales existentes al respecto; y, por otro lado, previsiones legales que expresamente contemplan derechos con cuyo reconocimiento se pretende eliminar los obstáculos que las responsabilidades familiares pueden suponer en la participación de la mujer en el mercado laboral. Aunque, en realidad, como se verá, la única modificación significativa introducida a este respecto por la LOIEMH es la relativa al permiso de paternidad. Por lo demás, esta ley no modifica en lo sustancial el sistema de permisos y prestaciones preexistente para facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral, sino que más bien introduce precisiones y mejoras puntuales a derechos ya reconocidos conforme a la legislación anterior, a través de distintas disposiciones adicionales que modifican preceptos de otras leyes o incluyen nuevos incisos en las mismas.

En cuanto al fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, la LOIEMH incorpora una figura novedosa: los planes de igualdad de las empresas. Los planes de igualdad de las empresas son, según el art. 46 LOIEMH, «un conjunto de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de la situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo», y deben fijar los «concretos objetivos de igualdad a alcanzar, las estrategias y prácticas a adoptar para su consecución», así como «sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados». A continuación, el art. 46.2 LOIEMH enumera, a modo de ejemplo, una serie de materias que pueden contemplar los planes de igualdad, como el acceso al empleo, la clasificación profesional, la promoción y formación, las retribuciones, la ordenación del tiempo de trabajo para favorecer la conciliación, etc. A este respecto, según Gala Durán (2013: 19), la LOIEMH no ha sido lo suficientemente rigurosa y concreta a la hora de definir qué es un plan de igualdad y cuál debe ser su contenido, lo que ha derivado en problemas interpretativos por parte de las empresas. Aunque no considera la autora que

se trate de un error legislativo, sino de una opción consciente del legislador, que ha preferido dejar a la decisión de las empresas la concreción del contenido de los planes.

Por su parte, la LOIEMH obliga a las empresas a elaborar estos planes de igualdad en tres casos: (1) cuando se trate de empresas de más de 250 trabajadores (art. 45.2); (2) cuando así lo establezca el convenio colectivo aplicable (art. 45.3); y (3) cuando la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación del dicho plan (art. 45.4). En el resto de los casos la elaboración de planes de igualdad en las empresas es voluntario (art. 45.5), si bien el art. 49 LOIEMH dispone que el Gobierno establecerá medidas de fomento y apoyo técnico para impulsar la adopción voluntaria de planes de igualdad especialmente dirigidas a la pequeña y mediana empresa.

En todo caso, *todas* las empresas, independientemente de que tengan la obligación legal de elaborar planes de igualdad o no, están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral, al objeto de lo cual deben adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, medidas que deberán ser negociadas con la representación legal de los trabajadores (art. 45.1 LOIEMH). Esta disposición se concreta en el art. 85.1 LET (introducido por la DA 11^a.17 LOIEMH), que impone el deber de negociar, en la negociación de los convenios colectivos, medidas destinadas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. Hágase notar a este respecto, que lo que impone el art. 85.1 LET es el deber de negociar tales medidas, que no de adoptarlas, lo cual parece contradecir los términos en los que el art. 45.1 LOIEMH hace alusión a este mismo asunto. En todo caso, la jurisprudencia ha aceptado como válida la interpretación del art. 85.1 LET según la cual el mismo impone únicamente la obligación de negociar las medidas de igualdad²³⁴. Por su parte, el art. 43 LOIEMH indica que *se podrán* establecer, mediante negociación colectiva, medidas de acción positiva para favorecer el acceso al empleo de las mujeres. Se trata de una mera habilitación que no incorpora ningún elemento de vinculación obligatoria para las empresas.

²³⁴ La norma sobre la que se operan las modificaciones introducidas por la LOIEMH es el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Esta norma ha sido derogada por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que fue aprobado un nuevo texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. En esencia, el nuevo texto normativo mantiene las modificaciones incorporadas a la regulación de las relaciones laborales introducidas por la LOIEMH en 2007.

En cuanto a los contratos suscritos por la Administración General del Estado, así como por los organismos públicos dependientes de ella, el art. 34.1 LOIEMH dispone que el Consejo de Ministros deberá determinar anualmente qué contratos deben incluir entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el mercado de trabajo. Por su parte, el art. 33 LOIEMH faculta a las Administraciones públicas a establecer condiciones especiales en los contratos que celebren con entes privados con el fin de promover la igualdad de oportunidades en el mercado laboral; *podrán*, asimismo establecer en los pliegos cláusulas que otorguen preferencia en la adjudicación de contratos a aquellas empresas que incluyan entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (art. 34.2 LOIEMH). En sentido similar, el art. 35 LOIEMH dispone que, a la hora de otorgar subvenciones a los entes privados, las Administraciones públicas *podrán* establecer en las bases reguladoras la valoración de actuaciones tendentes a la efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes. Por su parte, el art. 42.2 LOIEMH contempla la posibilidad de que los programas de inserción laboral *se puedan* destinar prioritariamente a sectores específicos de mujeres o contemplar una determinada proporción de mujeres. Se trata de medidas específicas que pueden articularse a la luz de la habilitación genérica contenida en el art. 11 LOIEMH, que faculta a los poderes públicos a adoptar medidas concretas en favor de las mujeres para corregir situaciones de desigualdad. Habilitación similar a la que hace el art. 43 LOIEMH respecto de los representantes de los trabajadores cuando dispone que, a través de la negociación colectiva, *se podrán* establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo. No obstante, salvo la inequívoca preferencia en los cursos de formación destinados a empleados/as público/as de quienes hayan disfrutado de permisos por nacimiento en ese mismo año (art. 60 LOIEMH), se trata de medidas con un grado de coercitividad nulo o muy bajo pues se deja en todo caso en manos del destinatario de la norma la efectiva implementación de las medidas.

En un sentido similar, se incentiva a las empresas a emprender acciones de responsabilidad social destinadas a promover las condiciones de igualdad entre mujeres y hombres facultándolas a utilizarlas posteriormente con fines publicitarios (art. 74 LOIEMH), para así beneficiarse de la imagen social que proyecta la puesta en práctica de este tipo de acciones. De acuerdo también con esta lógica de incentivos a las empresas que promuevan la igualdad, el art. 50 LOIEMH incorpora la creación de un

distintivo para reconocer la labor de aquellas empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades, con respecto al cual se prevé expresamente que podrá ser utilizado en el tráfico comercial con fines publicitarios. En la misma línea, el art. 35 LOIEMH contempla que, a la hora de otorgar subvenciones a entes privados, las Administraciones públicas *puedan* establecer en las bases reguladoras de dichas subvenciones la valoración de actuaciones tendentes a la efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes. Entre dichas actuaciones, prevé expresamente el precepto la valoración de las medidas de conciliación de la vida personal, laboral y familiar, de responsabilidad social de la empresa, o la obtención del distintivo empresarial en materia de igualdad contemplado en el art. 50 LOIEMH. Con este tipo de preceptos lo que se pretende es mover a las empresas a emprender acciones que favorezcan la igualdad, no por la vía de la coerción directa, sino ofreciéndoles beneficios derivados del emprendimiento de dichas acciones, tales como proyectar una imagen social más favorable o contar con méritos preferentes a la hora de obtener subvenciones o contratos públicos, pero dejando siempre a la discrecionalidad de las empresas la efectiva puesta en práctica de dichas medidas.

La DA 12ª LOIEMH modifica la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, introduciendo un nuevo apdo. 4 a su art. 5, para disponer que las Administraciones públicas *promoverán* la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres tanto en los sistemas de recogida y tratamiento de datos como en el estudio e investigación en materia de riesgos laborales, con el objetivo de detectar y prevenir posibles situaciones en las que los daños derivados del trabajo puedan aparecer vinculados al sexo de los trabajadores.

Como decíamos, además de estas consideraciones genéricas que promueven la elaboración de planes destinados a fomentar la igualdad de oportunidades, la propia ley contiene medidas específicas que, o bien reconocen derechos a las trabajadoras y trabajadores en relación con las obligaciones de cuidado, o bien mejoran las condiciones del ejercicio de otros derechos ya reconocidos.

En este sentido, el art. 37.4 LET prevé el derecho de las personas trabajadoras a ausentarse de su puesto de trabajo por lactancia de un hijo menor de nueve meses durante una hora diaria, que podrá ser dividida en dos fracciones de media hora cada una o sustituida por una reducción de jornada de media hora. El ejercicio de este

derecho no implica ninguna reducción del salario percibido por el trabajador o la trabajadora. La DA 11ª LOIEMH incorpora dos novedades a la regulación de este permiso de lactancia: su incremento proporcional en caso de partos múltiples y la posibilidad de acumularlo en jornadas completas en los términos acordados entre el trabajador y el empresario o bien previstos en la negociación colectiva. Por otro lado, es reseñable que, al introducir este precepto, el legislador no está pensando en la lactancia natural exclusivamente, pues se prevé expresamente tanto su disfrute en los casos de parto como de adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento, además de contemplarse expresamente la posibilidad de que el permiso sea disfrutado indistintamente por el padre o por la madre, en el caso de que ambos trabajen. De esta manera se desvincula el reconocimiento del derecho de maternidad de la biología de la madre. A pesar de lo cual, lo habitual es que sean las mujeres las que soliciten este tipo de medidas de conciliación, sobre todo en un contexto sociocultural como el actual, en el que se tiende a exaltar los beneficios de la lactancia materna natural y a culpabilizar a las madres que no dan el pecho²³⁵. En este sentido, esta medida llama la atención por representar la incongruencia entre el ideal maternal exaltado social y culturalmente (*vid.* Flores Anarte, 2016a) y las trabas y dificultades que, a su vez, se interponen para el ejercicio de la maternidad en condiciones óptimas, con un deficitario apoyo de los poderes públicos, constatándose un desfase entre el discurso oficial sobre los beneficios de la lactancia materna y la efectividad de la ayuda para ponerla en práctica²³⁶. Así, un permiso diario de una hora se revela insuficiente para atender a las necesidades derivadas de la lactancia materna si tenemos en cuenta que los expertos que defienden la lactancia materna exclusiva como forma de alimentación de los niños y niñas durante los primeros meses (o incluso años) recomiendan tomas a demanda o, como mucho, cada tres horas²³⁷. Si consideramos que a la duración de cada toma, de aproximadamente media hora, hay que añadirle el tiempo que sería necesario invertir

²³⁵ Sobre esta cuestión, *vid.* Gimeno, 2018.

²³⁶ Sobre el desfase existente entre el discurso sobre la lactancia y las posibilidades efectivas de conseguir los derechos asociados a la misma, *vid.* Valmorisco, 2018.

²³⁷ «[...]la autora Hanna Rosin, habla del fanatismo prolactancia como una dictadura en la que se obliga a las mujeres a entregar su tiempo y energías a riesgo de enfrentarse a mensajes sociales culpabilizadores que las acusarán de egoístas y malas madres si por cualquier motivo se niegan a cumplir este mandato. Según calcula Rosin, dar el pecho siete veces al día y dos por la noche, con una duración de media hora por toma equivale a más de medio día de trabajo y se recomienda que las madres deben entregarse a esta tarea a diario durante al menos los primeros 9 meses de vida del bebé. Según la autora, considerar la lactancia materna como algo libre es presumir que el tiempo de las mujeres no vale nada» (Flores Anarte, 2016a: 53).

para desplazarse en dos ocasiones desde el lugar de trabajo hasta el lugar donde se encuentre la criatura y volver al centro de trabajo (cuatro desplazamientos en total), el permiso de lactancia se revela más como un reconocimiento testimonial que como un verdadero derecho del que se pueda hacer uso para atender las necesidades alimenticias del lactante. En este sentido, se podría decir que existe una incompatibilidad entre el modelo de maternidad sublimado socialmente y el desarrollo de una carrera profesional en el mercado laboral, incompatibilidad que no es resuelta por las medidas de conciliación articuladas por los poderes públicos.

En términos similares a los previstos para el permiso de lactancia, el art. 37.5 LET prevé la posibilidad de que el padre o la madre de los hijos que, por haber nacido prematuros o por cualquier otra causa, permanezcan hospitalizados tras el parto, se ausenten del trabajo durante una hora diaria, sin reducción del salario; o hasta un máximo de dos horas, con disminución proporcional del salario. Por su parte, los apdos. 5 y 6 del art. 37 LET contemplan diversas causas que dan derecho al trabajador o trabajadora a solicitar una reducción de jornada —con reducción proporcional del salario— por necesidades de cuidado. De esta manera, se prevé que quienes ostenten la guarda legal de algún menor de doce años²³⁸ o de persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida; así como quienes tengan que ocuparse del cuidado directo de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que no pueda valerse por sí mismo tendrán derecho a la reducción de la jornada de trabajo, con reducción proporcional del salario entre, al menos, un octavo y un máximo de la mitad de la duración de aquella.

Además, la DF 22^a de la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2011, incorpora un nuevo supuesto de reducción de jornada, según el cual, la persona trabajadora que tenga a su cargo un menor afectado por cáncer o por cualquier otra enfermedad grave, que implique ingreso hospitalario de larga duración y que requiera el cuidado directo, continuo y permanente del menor, tendrá derecho a una reducción de jornada de, al menos, la mitad, con reducción proporcional del salario. En consonancia con esto, la DF 21^a. 2^a de la misma ley incorpora a la LGSS

²³⁸ La LET de 1995 hacía referencia al cuidado de menores de seis años, la LOIEMH amplía el rango de edad a los ocho años y el Real Decreto 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores vuelve a ampliar el rango de edad, esta vez hasta los doce años.

(actualmente regulado en los arts. 190-192 LGSS) el reconocimiento de una prestación económica a las personas trabajadoras que se encuentren en la situación anteriormente descrita equivalente al 100% de la base reguladora y en proporción a la reducción que experimente la jornada de trabajo. Se establece así una distinción, por la especial gravedad de la situación, entre las necesidades de cuidado de menores con cáncer u otras enfermedades graves que requieran cuidados continuos y el resto de los supuestos en los que, por necesidades de cuidados, se reconoce el derecho a la reducción de jornada, pero que no llevan aparejado el correspondiente subsidio para paliar la pérdida de ingresos derivada de la reducción del salario que se aplica de manera proporcional a la reducción de jornada.

Otra de las mejoras en las condiciones laborales para facilitar la conciliación con la vida personal y familiar introducida por la LOIEMH es la relativa a la incorporación de un párrafo segundo al art. 38.3 LET que estipula que, cuando las vacaciones fijadas en el calendario de la empresa coincidan en el tiempo con la incapacidad temporal derivada del embarazo, parto o lactancia materna o con la suspensión del contrato por permiso de maternidad, se tendrá derecho a disfrutar de las vacaciones en fecha distinta. Lo mismo dispone el art. 59 LOIEMH con respecto a las empleadas públicas.

Por su parte, el Estatuto de los Trabajadores prevé en su art. 45.1 una serie de supuestos de suspensión temporal del contrato de trabajo, modalidad que no implica la extinción de la relación laboral, sino solo la suspensión de las obligaciones de trabajar y de remunerar. Una vez transcurrido el período de suspensión, la trabajadora o el trabajador tienen derecho a reincorporarse a su mismo puesto de trabajo. Entre las causas de suspensión temporal del contrato de trabajo, la LET contempla la maternidad. En este supuesto, la duración de la suspensión del contrato de trabajo está fijada en dieciséis semanas (art. 48.4 LET), seis de las cuales —en el caso de maternidad biológica— deben disfrutarse de forma ininterrumpida tras el parto, mientras que las otras diez pueden ser transferidas por la madre, que es la titular del derecho, al padre, para que este las disfrute de forma simultánea o sucesiva con la madre. En cambio, en los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, la suspensión de la relación laboral por maternidad corresponde a cualquiera de los dos progenitores, que pueden elegir cómo distribuir las dieciséis semanas de permiso, sin hacer distinción entre la madre y el padre. Como puede observarse, a diferencia de lo que sucede con el

permiso de lactancia, en el caso de la suspensión por maternidad sí es configurado el derecho en atención a las consideraciones biológicas relacionadas con la maternidad, estableciéndose diferenciaciones en la titularidad del derecho en el supuesto de parto con respecto a los supuestos de adopción. En lo sustancial, la LOIEMH no ha modificado el permiso por maternidad tal y como estaba regulado en la LET, sino que se ha limitado a mejorar algunos aspectos, como el reconocimiento de que, en los casos de parto en los que la madre no ejerza un empleo remunerado y, por tanto, no tenga derecho a la suspensión, corresponderá al padre el derecho a suspender el contrato de trabajo por el tiempo que hubiera correspondido a la madre (DA 11ª.10 LOIEMH).

Las otras dos causas previstas en el art. 45.1.d) LET de suspensión temporal del contrato de trabajo relacionadas con la maternidad son el riesgo durante el embarazo y el riesgo durante la lactancia natural de menores de nueve meses, habiendo sido esta última introducida por la DA 11ª.7 LOIEMH. En este sentido, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) prevé en su art. 26 una serie de consideraciones para proteger a la mujer embarazada frente a riesgos que puedan darse en el lugar de trabajo. De este modo, en el caso de trabajadoras que, por la naturaleza de su puesto, estén expuestas a agentes, procedimientos o condiciones que puedan influir negativamente en su salud o en la del feto, el empresario debe adoptar las medidas necesarias para evitar la exposición a dichos riesgos, adaptando las condiciones o el tiempo de trabajo y, si tal adaptación no resultase posible, se le asignará a la trabajadora otra función o puesto compatible con su estado. Sin embargo, de no existir puesto de trabajo o función compatible, ni siquiera en otro grupo o categoría, se procederá a la suspensión temporal del contrato de trabajo. La suspensión por riesgo durante el embarazo terminará en el momento en que se inicie la suspensión por maternidad. La situación de suspensión por riesgo durante la lactancia finalizará una vez hayan transcurrido nueve meses desde el nacimiento.

Por otra parte, la suspensión en los casos de maternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural lleva aparejado el reconocimiento del derecho a percibir una prestación de la Seguridad Social para cubrir la pérdida de ingresos derivada de la interrupción de la relación laboral. Las prestaciones se encuentran reguladas en los capítulos VI (arts. 177-182), VII (arts. 186-187) y VIII

(arts. 188-189), respectivamente, de la Ley General de la Seguridad Social²³⁹. En el caso de la prestación por maternidad, para percibir el subsidio es necesario que la trabajadora cumpla con los requisitos de afiliación a la Seguridad Social y que haya cumplido con los períodos mínimos de cotización exigidos²⁴⁰. En este sentido, resulta decisivo tener en cuenta para nuestro análisis que el hecho de exigir un período de cotización previo como requisito para obtener las prestaciones de la Seguridad Social vinculadas a la maternidad pone de manifiesto que la situación solo se va a ver protegida cuando exista una vinculación al mercado laboral formal, lo cual confirma la premisa —que apuntábamos en el capítulo anterior a la hora de definir las características de los sistemas de protección social— de que es en el ámbito público donde se adquieren los derechos. Con respecto a su contenido, tanto la prestación por maternidad como por riesgo durante el embarazo y también por riesgo durante la lactancia comprenden un subsidio del 100% de la base reguladora correspondiente, que es abonado a la trabajadora por la Seguridad Social, previa retención de las cotizaciones que procedan, pues con la suspensión de la relación laboral no queda suspendida la obligación de cotizar. En este sentido, el empleador también queda liberado de la obligación de abonar el salario a la trabajadora, aunque, en principio, debe seguir abonando a la Seguridad Social las cotizaciones empresariales correspondientes por la trabajadora de baja. No obstante, con el objetivo de hacer más atractiva para las empresas la contratación de mujeres, se han previsto bonificaciones en el pago de las cuotas empresariales de la Seguridad Social tanto de las trabajadoras en situación de permiso por maternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia, como de los trabajadores y trabajadoras contratados para cubrir dichas bajas. Así, el Real Decreto 11/1998 prevé la bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social respecto de los contratos de interinidad celebrados con personas desempleadas para sustituir a trabajadoras que tengan suspendido su contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo o por maternidad. Además, la DA 15ª LOIEMH modifica el Real Decreto

²³⁹ Texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

²⁴⁰ El art. 178 LGSS dispone que para las trabajadoras menores de 21 años no se exigirá período mínimo de cotización para recibir el subsidio; para las trabajadoras entre 21 y 26 años de edad el período mínimo de cotización exigido será de 90 días dentro de los 7 años inmediatamente anteriores; y a las trabajadoras mayores de 26 años se les exigirá un período mínimo de cotización de 180 días dentro de los 7 años anteriores, o bien, 360 días a lo largo de toda su vida laboral. Esta regulación es introducida por la LOIEMH en la Ley General de la Seguridad Social aprobada por Real Decreto legislativo 1/1994 de 20 de junio, que fue derogada por la vigente LGSS en 2015. Sin embargo, el contenido de la regulación se ha mantenido en el nuevo texto.

11/1998 para incorporar las sustituciones con motivo de la suspensión por riesgo durante la lactancia entre las contrataciones que se beneficiarán de la bonificación en las cuotas empresariales de la Seguridad Social. Por su parte, la Ley 12/2001, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo, prevé en su DA 2ª que las cotizaciones empresariales correspondientes a las trabajadoras sustituidas mediante los contratos de interinidad bonificados referidos anteriormente también se beneficiarán de la bonificación del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social. La LOIEMH modifica mediante su DA 16ª esta disposición para incorporar también la bonificación al pago de las cuotas a la Seguridad Social correspondientes a los trabajadores por cuenta propia.

Con estas medidas lo que se pretende es incentivar la contratación de mujeres, haciéndola atractiva a los empresarios con incentivos económicos. Como decíamos, el *impuesto reproductivo* que han de pagar las mujeres a la hora de incorporarse al mercado laboral tiene mucho que ver con los prejuicios asumidos por los empleadores, que temen las pérdidas derivadas del ejercicio por parte de aquellas de los derechos reconocidos en la legislación laboral en relación con las responsabilidades de cuidados. En este sentido, las políticas de empleo se orientan también a hacer atractiva la contratación de mujeres para las empresas mediante el establecimiento de bonificaciones fiscales que reducen o neutralizan el impacto económico negativo de tener que reemplazar a las trabajadoras que solicitan permisos de maternidad. Es más, en términos económicos, la suspensión temporal del contrato de trabajo por maternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia supondría un beneficio para la empresa, que solo tendría que abonar el salario al trabajador sustituto, ahorrándose las cuotas empresariales de la Seguridad Social que sí debería estar abonando en una situación de contratación corriente. De esta manera, podemos decir que el prejuicio de los empleadores a la hora de contratar a mujeres en edad fértil, por los posibles efectos negativos que un eventual embarazo pudiera tener para la empresa²⁴¹, se ve contrarrestado, pues, al menos en términos económicos, el coste del reconocimiento de derechos a las mujeres que se quedan embarazadas no repercute en sus empleadores. Por tanto, hay que decir que estas medidas son positivas de cara a favorecer la

²⁴¹ En este sentido, son significativas las polémicas declaraciones efectuadas en 2014 por la Presidenta del Círculo de Empresarios, Mónica Oriol, en las que aseguraba que prefería contratar a una mujer de menos de 25 o de más de 45 años para evitar el «problema» de que se quede embarazada (El País, 03/10/2014).

incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, aunque no se subvierte con ellas la lógica de asignación de roles de género diferenciados.

La LET también prevé supuestos de excedencia con derecho a la reserva del puesto de trabajo²⁴² por necesidades de cuidados (art. 46.3), de mayor duración que la suspensión por maternidad. Este derecho, del que son titulares las personas trabajadoras individualmente, independientemente del sexo, no lleva aparejada ninguna prestación, es decir, no existe ninguna compensación por la pérdida del salario que implica la interrupción de la relación laboral²⁴³. En cuanto a los supuestos contemplados, las personas trabajadoras tendrán derecho a un período de excedencia de hasta tres años para atender a los cuidados de cada hijo; y de hasta dos años por cuidado de un familiar hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe actividad retribuida. Este último supuesto fue ampliado a dos años por la LOIEMH (en la regulación anterior el período máximo de excedencia por cuidado de familiares dependientes era de un año). La otra novedad introducida por la LOIEMH a este respecto es la posibilidad de poder disfrutar del período de excedencia de manera fraccionada.

Las medidas de conciliación analizadas abordan el objetivo de la igualdad en el mercado laboral mediante la estrategia de «compensar jurídicamente a las mujeres por los obstáculos estructurales que se oponen a su presencia en la esfera pública» (Rodríguez Ruiz, 2015a: 366), derivados de ese «impuesto reproductivo», de esas responsabilidades domésticas que de manera desigual vienen asumiendo de facto las mujeres principalmente. En este sentido, si bien el reconocimiento de derechos de conciliación en aras de la igualdad de oportunidades en el mercado laboral en un primer momento puede contribuir a mejorar la compatibilización de responsabilidades domésticas y de cuidados, tal y como se encuentra articulado el sistema de permisos, también puede conllevar consecuencias negativas para la situación de las mujeres trabajadoras derivadas, sobre todo, del hecho de que este modelo no acaba de cuestionar

²⁴² Durante el primer año, tendrá derecho a la reserva de su mismo puesto de trabajo. Transcurrido el año, se tendrá derecho a la reserva de un puesto de trabajo en el mismo grupo o categoría equivalente.

²⁴³ En algunas Comunidades Autónomas se estableció una remuneración para las excedencias por el cuidado de los hijos por un importe inferior al salario mínimo interprofesional. No obstante, a raíz de la crisis económica, el importe fijado se ha ido reduciendo en algunas CCAA (Euskadi, La Rioja y Navarra) y en otras se ha eliminado directamente (Castilla y León y Castilla-La Mancha) (Castro García, 2015: 300).

las presunciones culturales del sistema sexo-género que atribuye a las mujeres las responsabilidades de crianza. Así, los derechos de conciliación reconocidos pueden tener el efecto perverso de desincentivar la contratación de mujeres por las previsibles pérdidas o dificultades que el ejercicio de tales derechos pudiera suponer para los empleadores, alimentando la discriminación estadística.

Ya se ha visto como la legislación también incorpora medidas para tratar de evitar esta reticencia por parte de las empresas a contratar mujeres, neutralizando el efecto económico del ejercicio de los derechos reconocidos en relación con las responsabilidades familiares e incluso premiando y bonificando la contratación de mujeres por parte de las empresas. No obstante, en muchos casos, el prejuicio subsiste. En el caso de la discriminación a la hora de acceder al mercado laboral, más allá de lo dispuesto con respecto a las ofertas laborales dirigidas en exclusiva a uno de los sexos, consideradas como discriminatorias (art. 22 bis Ley de Empleo), la efectividad de las medidas emprendidas por los poderes públicos es más bien limitada, pues la decisión de contratación de una u otra persona entra dentro de la libertad del empresario consagrada constitucionalmente en el art. 38 CE y «resulta muy difícil demostrar que una determinada contratación o una concreta ‘no-contratación’ responde en realidad a un móvil discriminatorio que generalmente aparece disfrazado bajo la justificación de la libertad empresarial» (Mestre i Mestre, 2008: 99). Por el contrario, sí resulta más fácilmente fiscalizable la observancia por parte de los empleadores de la igualdad una vez está iniciada la relación laboral, controlando que sean respetados los derechos de conciliación reconocidos en la legislación laboral y en la negociación colectiva. En este sentido, el TC ha reconocido la existencia de una dimensión constitucional de los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral como proyección conjunta de los arts. 14, 9.2 y 39 CE que implica que la posibilidad de acceder a las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral no sería meramente un derecho de creación legal, sino parte del derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo (art. 14 CE), interpretado según los criterios establecidos en el art. 9.2 CE y en conexión con lo dispuesto en el art. 39.1 CE (Rodríguez Ruiz, 2015a). Esta dimensión constitucional de la conciliación supondría la obligación de los poderes públicos de legislar en pos del reconocimiento de derechos que faciliten la conciliación, así como la obligación de los

particulares respetar tales derechos a la hora de adoptar decisiones²⁴⁴. Así, *sensu contrario*, a juicio del Tribunal, las decisiones adoptadas por los empleadores que afecten negativamente a los derechos de conciliación o como represalia frente a las personas trabajadoras por haber hecho uso de estos derechos, constituirían supuestos de discriminación judicialmente tutelables. Resulta significativo aquí que, a pesar de que son titulares de los derechos de conciliación todas las personas trabajadoras independientemente de su sexo, el TC considera que en los casos en los que una trabajadora es objeto de restricción de derechos ligados a la maternidad o se le atribuyen efectos laborales desfavorables por haber ejercido o tratado de ejercer algún derecho de conciliación asociado a la maternidad, estaríamos ante un supuesto de discriminación *por razón de sexo* (STC 233/2007, FJ 6º). El TC encuentra el fundamento para calificar estos comportamientos como discriminación por razón de sexo en el hecho de que, dado que son las mujeres las que atienden a las responsabilidades de cuidados «por imposiciones de la realidad social», son también ellas las que se ven fundamentalmente afectadas por las desventajas laborales que surgen como consecuencia de dicha realidad. Así, si bien el ordenamiento jurídico reconoce derechos de conciliación indistintamente a ambos progenitores, son fundamentalmente las madres las que, estadísticamente, hacen uso de estos derechos (SSTC 240/1999, FJ 7º; 203/2000, FJ 6º; 3/2007, FJ 5º). De este modo, a juicio del Tribunal Constitucional, si bien existen derechos de conciliación «que no limita[n] su reconocimiento a las mujeres, configurándose como un derecho de los trabajadores, hombres o mujeres, por lo que podría decirse que estimula[n] cambios en la cultura familiar, sensibilizando en el reparto de las responsabilidades y en la modificación de patrones socioculturales de conducta», no es menos cierto que las responsabilidades de cuidado «sigue[n] en el presente vinculada[s] singularmente con la maternidad y, a través de ella, con el art. 14 CE, porque hoy por hoy son las mujeres las

²⁴⁴ La dimensión constitucional de la conciliación adquiere su máxima significación en la STC 3/2007 en la cual el TC consideró que la negativa a reconocer el derecho de reducción de jornada a una trabajadora bajo el único argumento de que su solitud no se adecuaba a los requisitos legalmente establecidos para el ejercicio de tal derecho, sin tener en cuenta la dimensión constitucional de la conciliación, constituía un caso de discriminación indirecta a pesar de que la decisión empresarial se había adoptado en base a los criterios dispuestos legalmente. Para un comentario sobre la STC 3/2007 y sobre la dimensión constitucional de la conciliación en general, *vid.* Rodríguez Ruiz, 2015a.

que de forma casi exclusiva solicitan este tipo de excedencias para el cuidado de los hijos» (STC 233/2007, FJ 7)²⁴⁵.

De manera similar, repetida doctrina del TC había identificado la situación de discriminación por razón de sexo con aquellos «tratamientos peyorativos que se fundan no solo en la simple y pura constatación del sexo de la víctima, sino en la concurrencia de razones y circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca, como sucede con el embarazo, elemento o factor diferencial que, por razones obvias incide de forma exclusiva sobre las mujeres» (SSTC 173/1994, FJ 2º; 136/1996, FJ 5º; 20/2001, FJ 4º; 41/2002, FJ 3º; 17/2003, FJ 3º). Esta doctrina del TC sobre la extensión de la discriminación por razón de sexo a otros supuestos estrechamente conectados con la condición de mujer de la afectada ha resultado muy útil en la articulación de medidas de alcance general y pronunciamientos judiciales en contra de la discriminación sufrida por las mujeres en el ámbito laboral. No obstante, no resulta baladí la diferencia existente entre uno y otro supuesto —es decir, entre la discriminación por embarazo y la discriminación por el ejercicio de derechos de maternidad, como por ejemplo, la excedencia para el cuidado de hijos menores de doce años reconocida en el art. 35.6 LET— en tanto, mientras el primero constituye una condición biológica que por razones naturales presentan exclusivamente las mujeres, el segundo caso, como bien reconoce el propio Tribunal, hace referencia a una situación que, si bien en la práctica suele estar protagonizada por trabajadoras de sexo femenino, nada impide que sean los varones quienes asuman dichas responsabilidades y, por tanto, hagan uso de los derechos de conciliación. En este sentido, como señala Blanca Rodríguez (2015a), resulta necesario preguntarse hasta qué punto contribuyen a retroalimentar los roles de género diferenciados estas presunciones en torno al papel de las mujeres como madres.

Si, conforme a la arraigada división sexual del trabajo, corresponde a las mujeres la responsabilidad por todas las labores reproductivas en general, es en la maternidad donde esta normatividad cultural difusa adquiere un peso más acusado. La capacidad biológica exclusiva de las mujeres para gestar y dar a luz se ha identificado en el

²⁴⁵ En la STC 26/2011, el TC dispone que las decisiones empresariales que dificulten el ejercicio de los trabajadores varones de los derechos legalmente reconocidos en materia de conciliación o que los penalicen por ello son supuestos de discriminación, pero no por razón de sexo, sino por razón de circunstancias personales (FJ 4º).

imaginario colectivo de la mayoría de las sociedades con una responsabilidad exclusiva o mayor por la crianza de la descendencia, creando un concepto extensivo de maternidad que atribuye al sexo femenino todo un complejo de obligaciones para con las hijas e hijos²⁴⁶ que no son atribuidas en igual medida a los padres. Sin embargo, lo cierto es que más allá de esa experiencia biológica —cuya relevancia, por supuesto, no es desdeñable—, tanto varones como mujeres ostentan las mismas capacidades para hacerse cargo de la crianza de los hijos e hijas. La cuestión es que hay regulaciones que, aun buscando compensar a las mujeres por las desventajas laborales que provoca esa atribución cultural a las mujeres de las responsabilidades de crianza, al partir de las premisas propias del orden desigual de género, contribuyen a perpetuar esa diferenciación (Valpuesta Fernández, 2012).

En este sentido, el reconocimiento de derechos desiguales a mujeres y a hombres con respecto al nacimiento de hijas e hijos parte de y refuerza las presunciones sobre la responsabilidad primaria de la madre con respecto a las criaturas propias del orden desigual de género. De manera similar, también parten de estas presunciones la Ley 35/2006, de Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al contemplar la deducción de 1.200 euros en la cuota del IRPF para las madres —que no padres— trabajadoras con hijos menores de tres años a su cargo (art. 81.1); o la Ley 35/2007, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el IRPF y la prestación económica por pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción, que contempla como personas beneficiarias (art. 2) a la madre biológica y adoptante (Valpuesta Fernández, 2012). En cambio, en el caso de adopciones por personas del mismo sexo, la ley establece que será beneficiaria de la deducción y/o prestación quien ambas personas determinen de común acuerdo. Una opción que se podría haber utilizado igualmente en

²⁴⁶ Nancy Chodorow distingue entre el concepto de *motherhood*, con el cual se refiere estrictamente al aspecto biológico de la maternidad, es decir, a la gestación y al parto, del de *mothering*, con el que califica a toda la construcción cultural que sobre ese hecho biológico se ha ido sedimentando y que incluye aspectos como la educación, la crianza y el sostenimiento emocional de los hijos. A través de esta distinción se pone en evidencia que mientras la reproducción biológica es una experiencia exclusivamente femenina, *mothering* o el ejercicio de toda tarea no exclusivamente biológica relacionada con los hijos, es susceptible de ser compartida o asumida por otros agentes distintos de la madre (el padre, el Estado), pues a pesar de haber sido asociadas con el género femenino, no requieren de ningún tipo de cualidad natural para ser desempeñadas (Flores Anarte, 2016b).

el caso de parejas de distinto sexo para evitar la manida presunción que identifica legalmente todo lo referente al nacimiento de las criaturas con la maternidad²⁴⁷.

Pero es que incluso en aquellas disposiciones que reconocen derechos a las personas trabajadoras que pueden ser ejercidos de manera alternativa por el padre o por la madre, sin designar la ley preferencia por ningún sexo, en atención a la libertad de las familias para decidir y organizarse, están obviando la desigualdad estructural que opera también en el seno de las familias y que hace que, en la práctica, sean las mujeres las que mayoritariamente se acogen a derechos como la reducción de jornada o la excedencia, con el consiguiente impacto negativo en términos retributivos y profesionales.

Bien, pues, frente al efecto negativo que puede conllevar el reconocimiento de derechos a las mujeres en tanto cuidadoras, se hace necesario los poderes públicos extiendan a los padres de manera igualitaria esos derechos, sin hacer diferenciación alguna respecto de la madre en su titularidad y ejercicio (salvo en relación a aquellas situaciones estrictamente relacionadas con la maternidad biológica, como sería el riesgo durante el embarazo) y alienten que dichos derechos se ejerzan también por los varones, como una estrategia clave para deconstruir los modelos de ciudadanía dicotómicos articulados en torno a la división sexual del trabajo. Como apunta Rosario Valpuesta (2012):

[S]olo es posible modificar la incidencia de la maternidad en la mujer con la implicación de los padres en iguales términos en el cuidado de los hijos. De ahí la importancia de que se elaboren disposiciones dirigidas especialmente a los hombres con la finalidad de cambiar sus comportamientos. No es en el género femenino en el que hay que actuar, sino en el masculino (p. 348).

²⁴⁷ Resulta significativo, sin embargo, cómo esta atribución preferente a las madres de las responsabilidades por la crianza de los hijos convive, en nuestro sistema, con normas que otorgan preeminencia al varón respecto de cuestiones simbólicas relacionadas con la dirección y representación de asuntos familiares. Ya vimos cómo hasta fechas muy recientes ha primado por ley el orden de los apellidos en el que el paterno se colocaba primero. «En la misma línea, se debe llamar la atención sobre el uso del término patria potestad, que nos evoca la idea de preferencia del varón en su ejercicio a pesar de que la misma la ejercen conjuntamente el padre y la madre; una denominación que igualmente ha sido superada en otros países europeos con el recurso a términos más neutrales como *autorité parentale* en Francia, o *potesta dei genitori* en Italia; o como refería el Codi de Família catalán cuando alude a la *potestat del pare i de la mare*» (Valpuesta Fernández, 2012: 348).

4.5.2.3. Medidas de corresponsabilización de género

Como se ha señalado, fomentar la corresponsabilización de género en el ámbito privado constituye una estrategia clave a la hora de favorecer la participación en el mercado laboral de las mujeres en condiciones óptimas y, en última instancia, la igualdad de género. Como vimos en el capítulo II, las políticas públicas del Estado del bienestar han considerado tradicionalmente a las familias como unidades destinatarias de los beneficios de los sistemas de provisión social dentro de las cuales no existían los conflictos ni las jerarquías, con unos intereses comunes. Por eso, la acción de los poderes públicos por lo general no ha tratado de incidir en la organización ni en la estructura familiar, que se entendía regida por unas normas ajenas a la justicia de lo público. De manera reciente, sin embargo, se ha constatado la necesidad de intervenir también en los hogares para asegurar resultados igualitarios en el ámbito público, pues, como ha señalado Carmen Castro (2015), «la existencia de justicia real en la vida familiar es una premisa necesaria para poder construir la igualdad en la política, en el trabajo o en cualquier otro ámbito (p. 59).

Ya se ha visto cómo, en consonancia con los arts. 14, 9.2 y 32 CE, el ordenamiento jurídico ha ido experimentando grandes modificaciones para transicionar de un modelo jurídico excluyente y discriminatorio por razón de sexo a un modelo igualitario en el reconocimiento de derechos, reformulando de esta manera las relaciones familiares para eliminar la subordinación estructural experimentada por las mujeres (Rodríguez Ruiz, 2012). De manera más reciente, se ha centrado la actividad de los poderes públicos en tratar de fomentar la asunción de responsabilidades de los varones en el ámbito privado en correlación a la incorporación de las mujeres al ámbito público. Con este objetivo, en 2005 el Código civil incorpora entre los deberes de los cónyuges la obligación de compartir las obligaciones domésticas y de cuidado de la familia²⁴⁸. No obstante, la incorporación de esta disposición al CC coincide justo con el momento en que se eliminan las causas de divorcio, lo cual, en principio, excluye cualquier consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de los deberes conyugales y convierte lo dispuesto en el art. 68 CC más en una declaración simbólica que en otra

²⁴⁸ El artículo 68 CC, reformado por la Ley 15/2005, de modificación del CC y de la LEC en materia de separación y divorcio reza lo siguiente: «Los cónyuges están obligados a vivir juntos, guardarse fidelidad y socorrerse mutuamente. Deberán, además, compartir las responsabilidades domésticas y el cuidado y atención de ascendientes y descendientes y otras personas dependientes a su cargo».

cosa. Sin embargo, como señala Valpuesta (2012), el reconocimiento en el Código Civil de la obligación del compartir las responsabilidades domésticas y de cuidado entre ambos cónyuges tampoco es fútil:

[...] no se puede minimizar la trascendencia de esta nueva disposición hasta el punto de hacerla inoperante. De entrada, supone un cambio en la filosofía con la que hasta ahora se ha abordado la dedicación de las mujeres al hogar, una cuestión de gran trascendencia que ha sido objeto de debate y pronunciamientos jurisprudenciales en Derecho comparado, y que no podemos abordar en este momento. Un cambio de filosofía, afirmamos, porque las disposiciones del Código en esta materia tendían a compensar económicamente una situación que no se cuestionaba: la dedicación preferente o en exclusiva de muchas mujeres a la familia (arts. 97, 103.3, 1438 CC). La nueva disposición pretende, por el contrario, erradicar esta conducta, al implicar a ambos cónyuges en las responsabilidades domésticas y el cuidado de las personas aludidas (p. 351).

Por otro lado, Valpuesta (2012) sostiene que, desde la perspectiva de la consideración de la igualdad en el seno de las relaciones conyugales como integrante del patrimonio moral de los esposos, lo dispuesto en el art. 68 CC no perdería toda eficacia jurídica en tanto se podría entender que la vulneración de lo dispuesto en el mismo podría implicar un daño moral indemnizable: «En consecuencia, hay que colegir, si el marido con su conducta ha desatendido la exigencia de una distribución equilibrada de las tareas a la que se refiere el mencionado artículo 68 CC, debe responder por el daño causado» (p. 351)²⁴⁹.

Consecuentemente con el cambio de aproximación por parte de los poderes públicos a la problemática de la desigual participación de la mujer en el ámbito público —entre cuyas causas empieza a identificarse también la desigual participación de los varones en el hogar—, el PIOM elaborado para el período 2007-2011 proponía en su introducción una aproximación al tratamiento de las responsabilidades domésticas y de cuidados por parte de los poderes públicos que trascendiera las limitaciones de la noción de conciliación:

Si la conciliación se entiende como la posibilidad de que las mujeres compatibilicen la esfera privada y la pública (laboral, política y social), el concepto de corresponsabilidad se refiere a la necesidad de que hombres y mujeres, titulares de los mismos derechos, se erijan, al tiempo, en responsables de similares deberes y obligaciones en los escenarios público y privado, en el mercado laboral, en las responsabilidades familiares y en la toma de decisiones.

En este sentido, desde la perspectiva de la corresponsabilización de género como estrategia clave a la hora de aliviar la carga de las responsabilidades reproductivas que

²⁴⁹ Sobre la responsabilidad civil por el daño moral ocasionado por el incumplimiento de los deberes conyugales, *vid.* López de la Cruz, 2010.

recaen sobre los hombros de las mujeres, la figura de la suspensión del contrato de trabajo por paternidad constituye una herramienta transformativa en manos de los poderes públicos para incidir en la modificación del sistema tradicional de roles de género, en tanto «contribuye a crear expectativas sociales sobre los modelos de maternidad y paternidad en relación con los cuidados y concentra —o distribuye— la responsabilidad de satisfacer las necesidades de cuidado infantil» entre los distintos agentes (Castro García, 2015: 360). Las medidas de conciliación dirigidas en exclusiva a las mujeres, en cambio, aunque permiten una mejora en las condiciones de ejercicio de la maternidad, a la larga tienen un impacto negativo en la igualdad de género, pues refuerzan el tradicional reparto de roles —las mujeres a lo doméstico, a los cuidados, los hombres a lo público— e impiden la redistribución de las responsabilidades en el seno de la familia (í.d.).

No obstante, la arraigada concepción diferenciada de las funciones atribuidas a padres y madres en relación con la crianza de los hijos —que encuentra en la capacidad biológica exclusiva de la mujer para gestar y parir la excusa para justificar la atribución de responsabilidades que no presentan ningún requisito biológico para ser asumidas— se plasma en toda su crudeza en una regulación de los permisos por nacimiento que, como señala Valpuesta (2012), «revela una diferente concepción de las funciones de las madres y los padres», como si «el cuidado y la educación de los hijos solo fuera incumbencia de esta[s] última[s]», mientras que la función de los padres con respecto a la crianza sigue siendo considerada secundaria (p. 344-345).

En efecto, en prácticamente todos los Estados del bienestar, los permisos por nacimiento se encuentran reconocidos en su origen en exclusiva a las mujeres. En España, la primera ley que reconoció el derecho de las mujeres trabajadoras a suspender sus obligaciones laborales fue la Ley de Accidentes de Trabajo, que establecía la obligación de descanso no remunerado durante las tres semanas siguientes al parto. Las sucesivas regulaciones fueron mejorando las condiciones de los derechos reconocidos a las mujeres trabajadoras por maternidad²⁵⁰, pero no es hasta el año 1980 que se

²⁵⁰ En 1929 se establece el Seguro Social obligatorio de maternidad que establecía seis semanas de descanso obligatorio después del nacimiento y el derecho a seis semanas antes, en caso de riesgo durante el embarazo. Además, se preveía una compensación económica por la pérdida del salario. Durante la Segunda República se extendió la cobertura del seguro de maternidad, vinculándolo al Retiro Obrero. Durante la dictadura no hubo avances significativos en esta materia, pues el trabajo femenino directamente se penalizaba por las instituciones franquistas. En 1966, se incluye en el sistema de

reconoce por primera vez al padre algún derecho laboral en relación con el nacimiento de los hijos e hijas. No obstante, la regulación de los permisos se sigue articulando de manera desigual. En efecto, mientras que la redacción originaria de la Ley 8/1980, del Estatuto de los Trabajadores, reconocía un derecho de las mujeres a suspender el contrato de trabajo durante catorce semanas con el consiguiente derecho a percibir una prestación de la Seguridad Social en compensación por la pérdida del salario durante la suspensión con motivo del nacimiento de los hijos e hijas, no contempla, en cambio, un derecho similar a los padres. Únicamente se preveía de manera general un permiso para ausentarse del puesto de trabajo sin reducción del salario de dos días de duración, coincidentes con el nacimiento (art. 37.3.b LET). A partir de este momento, las posibilidades de ejercitar derechos relacionados con la paternidad se fueron ampliando en las sucesivas regulaciones, pero siempre de manera desigual con respecto a los derechos reconocidos por maternidad. Así, en 1989, el permiso de maternidad es ampliado a dieciséis semanas, contemplando la posibilidad de que las cuatro últimas semanas fueran cedidas al padre²⁵¹, aunque la titular del derecho sigue siendo la madre en todo momento. La Ley 39/1999, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras amplía a diez las semanas que pueden ser cedidas al padre de las dieciséis del permiso de maternidad, aunque el permiso retribuido reconocido como derecho propio a los varones trabajadores por nacimiento de hijas e hijos sigue siendo de tan solo dos días. No es hasta 2007 que la LOIEMH reconoce por primera vez el derecho a la suspensión del contrato de trabajo por paternidad en términos similares a la suspensión por maternidad, incorporando un art. 48 bis a la LET²⁵². Asimismo, se modifica la LGSS para reconocer una prestación del 100% de la base reguladora durante el tiempo de la suspensión²⁵³. No obstante, como señala Blanca Rodríguez (2012), su duración, de trece días, lo convierte en una medida poco menos

subsídios por enfermedad 12 semanas de permiso de maternidad remuneradas al 75% (Castro García, 2015: 282).

²⁵¹ Ley 3/1989, de 3 de marzo, por la que se amplía a dieciséis semanas el permiso por maternidad y se establecen medidas para favorecer la igualdad de trato de la mujer en el trabajo.

²⁵² La regulación de la suspensión por paternidad se contiene actualmente en el art. 48.7 LET.

²⁵³ La disposición reformada por la DA 18ª LOIEMH a este respecto es el Real Decreto Legislativo 1/1994, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, mediante la modificación del art. 38.1.c) y la adición de un capítulo IV ter. Este texto fue derogado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba un nuevo texto refundido de la LGSS, no obstante, lo dispuesto por la LOIEMH se mantiene en el art. 42.1.c) y en el capítulo VII de la ley vigente.

que simbólica. En consonancia con la transposición de la directiva europea 96/34/CE sobre permisos parentales, la DT 9ª LOIEMH prevé la progresiva ampliación de la duración de la suspensión del contrato de trabajo por paternidad hasta alcanzar las cuatro semanas en un período de seis años.

Esta configuración diferenciada de los derechos de las personas trabajadoras en relación con el nacimiento de hijas e hijos —reflejo de las presunciones socioculturales asumidas según las cuales se atribuye a las madres una mayor responsabilidad en la crianza a las madres— proyecta en la práctica unas expectativas desiguales sobre los modelos de paternidad y maternidad que no se identifican con la plena corresponsabilización en las tareas domésticas y de cuidado que el art. 68 CC incluye entre las obligaciones de los cónyuges. Por el contrario, una regulación igualitaria de los permisos parentales por nacimiento puede constituir una herramienta clave en manos de los poderes públicos para potenciar la distribución igualitaria de las responsabilidades de cuidado de los hijos e hijas.

Partiendo de este convencimiento de que una regulación adecuada de los permisos por nacimiento constituye un factor decisivo para transformar un aspecto clave de los roles de género como es la responsabilidad asumida por cada uno de los sexos con respecto a la crianza de los hijos e hijas, desde algunos sectores del feminismo se ha reclamado la configuración del permiso de paternidad, no solo en términos igualitarios con el de maternidad, sino como una obligación de los padres. Desde esta perspectiva, la configuración de los permisos por nacimiento como iguales e intransferibles es percibida como una vía tanto para que los varones asuman deberes y responsabilidades con los hijos e hijas en los mismos términos que las madres, como para fortalecer los vínculos entre los padres y los hijos e hijas, estableciendo una relación más estrecha desde los primeros meses de vida de las criaturas. Partiendo de estas consideraciones, en 2005 se constituye la Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción (PPiiNA), una asociación en la que se integran diversos colectivos con el objetivo de presionar a los partidos políticos para que lleven a cabo una reforma del sistema de permisos de paternidad y maternidad, de manera que estos sean iguales, intransferibles y pagados al 100% para cualquier persona progenitora²⁵⁴.

²⁵⁴ Sitio web de la PPiiNA <https://igualeseintransferibles.org/> (Recuperado el 25/07/2018).

Contrariamente a estas convicciones, desde otros sectores del feminismo²⁵⁵ se ha argumentado que el reconocimiento preferente de los derechos de maternidad a las mujeres es fruto de la situación real de asunción dominante de las labores reproductivas por parte de las madres, y que extender a los padres el reconocimiento de los derechos derivados del nacimiento de los hijos e hijas, no solo no contribuye a una efectiva mejora de la situación de la mujer, sino que redundaría en la injusticia de conceder privilegios a quienes no ejercen las responsabilidades que debieran. En efecto, atendiendo a los datos de las encuestas de usos del tiempo disponibles (*vid.* Gálvez Muñoz *et al.*, 2011: 132), resulta evidente que la distribución de las responsabilidades domésticas no es igualitaria ni equilibrada en la práctica.

Aunque esa deseable situación de corresponsabilidad no sea una realidad hoy en día (es decir, las mujeres siguen dedicando mucho más tiempo y recurso a la crianza de las hijas y los hijos y la distribución de las responsabilidades domésticas no se encuentra ni mucho menos equilibrada), quienes defienden los permisos igualitarios, remunerados e intransferibles confían en la potencialidad de este tipo de medidas para forzar un cambio en los roles de género, para redefinir las relaciones de género con respecto a los cuidados. Como ha señalado, entre otras, Carmen Castro (2015), el reconocimiento de permisos parentales a los varones fuerza un aumento en la implicación de los varones en la crianza que se manifiesta en una reducción de la brecha en los usos del tiempo asignados al trabajo remunerado y al trabajo reproductivo lo cual, en última instancia, redundaría en una erosión de los roles tradicionales de género. Este efecto se ha constatado en países donde se ha implementado este tipo de políticas, como Suecia e Islandia (Castro García, 2015: 321).

Por otro lado, los requisitos exigidos a la configuración de los permisos por nacimientos se fundamentan desde la PPIiNA en estudios sobre el uso diferenciado de los permisos que se lleva a cabo en distintos países y que confirman la existencia de «una norma social marcada por el Régimen de Género que se traslada al uso de los permisos» (Castro García, 2015: 362), siguiendo la cual los hombres se toman el permiso siempre que sea un derecho propio, bien remunerado e intransferible, es decir,

²⁵⁵ La Plataforma de madres feministas por la ampliación de los permisos transferibles (PETRA) denuncia «el sesgo patriarcal de la propuesta» de permisos iguales e intransferibles por entender que conceden privilegios a los varones en lugar de atender a las repetidas reivindicaciones de las mujeres por una mejora de las condiciones en las que estas ejercen la maternidad (<http://plataformapetra.com/>). A este respecto, *vid.* también Del Olmo, 2018.

siempre que su uso no suponga la pérdida de derecho alguno. En efecto, en caso contrario, es decir, cuando los permisos son transferibles, no están bien remunerados o son desiguales, la pauta es que sean las mujeres las que los disfruten, de tal manera que continúa recayendo sobre ellas mayoritariamente las responsabilidades para con las hijas e hijos recién nacidos.

Se ha señalado anteriormente que si las políticas de conciliación se dirigen exclusivamente a las mujeres se contribuye desde las instancias públicas al reforzamiento de los roles de género tradicionales, pero, por otro lado, si los derechos de conciliación se reconocen indistintamente a cualquiera de los progenitores, lo habitual es que siga siendo la madre la que acabe solicitando el permiso de que se trate (reducción de jornada, excedencia, permiso por maternidad, etc.), reforzándose así igualmente los estereotipos de género desiguales. Y es que, aun en el caso del reconocimiento del derecho de manera transferible, «las expectativas de distribución de usos del tiempo implícitas en el diseño de los permisos por nacimiento» y, en general, las medidas de conciliación para el cuidado de familiares se dirigen fundamentalmente a las mujeres (Castro García, 2015: 364). En efecto, en el caso de España, las diez semanas transferibles del permiso de maternidad son disfrutadas por los varones en menos de un 2% de los casos y aquellos en los que se hace, la duración media es de 6,5 semanas (Castro García y Pazos Morán, 2012). En el mismo sentido, aunque con respecto a las excedencias no remuneradas, según datos del INE referidos al año 2010, el 78.4% de las mujeres trabajadoras de nuestro país declara haberse tomado una excedencia de su puesto de trabajo de entre seis y doce meses para dedicarse a tiempo completo al cuidado de sus hijas e hijos. En el caso de los varones, el mismo dato desciende significativamente al 1,1%²⁵⁶. Estos datos reflejan cómo, si no existen elementos normativos de obligatoriedad del disfrute del permiso para ambos progenitores, configurándose estos como un derecho de titularidad individual y uso privativo e intransferible, los permisos de nacimiento no contribuyen a la modificación de las pautas conductuales desiguales con respecto a las responsabilidades de cuidado.

Por otro lado, la remuneración resulta también un factor clave a la hora de configurar los permisos de paternidad y maternidad, ya que el ejercicio del derecho no

²⁵⁶ Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Personas de 16 a 64 años que han tomado excedencia a tiempo completo para cuidar un hijo según tiempo de excedencia y grupos de edad (recuperado el 25/07/2018 de: <http://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=11174>).

resulta atractivo si no existe una compensación por el salario que se deja de percibir y, en ese caso, vuelven a ser las mujeres de nuevo quienes en la práctica lo ejercitan mayoritariamente, asumiendo una vez más las responsabilidades de crianza en exclusiva. En este sentido, uno de los datos aportados por Carmen Castro (2015) con respecto a las investigaciones sobre el uso de los permisos por nacimiento en Europa es que cuanto más próxima es la cantidad retribuida al salario que se deja de percibir, menor será el sesgo de género en la decisión de utilizar el permiso, es decir, cuanto mejor retribuido esté el ejercicio del derecho, más hombres lo ejercerán (p. 295).

Por último, otra de las exigencias de la PPiNA consiste en que los permisos sean de igual duración para madres y padres, lo cual favorece una distribución equitativa del impacto que siempre provoca en la carrera profesional la ausencia prolongada del puesto de trabajo por el cuidado de los hijos; y también una distribución equitativa de las responsabilidades de cuidado, revirtiendo la pauta de género establecida al respecto hasta el momento.

Según la PPiNA, el establecimiento de permisos por nacimiento iguales e intransferibles para ambos progenitores superaría las deficiencias del sistema actual de permisos y reportaría grandes ventajas para la configuración social de las responsabilidades de cuidado: permitiría que también los padres pudieran disfrutar de la criatura recién llegada, promoviendo los vínculos emocionales y afectivos que surgen en los momentos tempranos; erosionaría el limitador rol masculino tradicional que asigna a las mujeres la tarea y capacidad de cuidar; favorecería la adquisición por parte de los varones de habilidades organizativas y domésticas; evitaría el efecto de la llamada «discriminación estadística» en el empleo de las mujeres; favorecería la carrera profesional de las mujeres, reduciendo proporcionalmente el impacto negativo de permisos prolongados por responsabilidades domésticas. Por todo ello, las notas de titularidad individual, intransferibilidad y obligatoriedad en el reconocimiento de los permisos parentales por nacimiento se tornan inexcusables para articular una configuración de esta herramienta verdaderamente transformadora.

Desde la PPiNA y, en general, los sectores afines a la medida, se considera que la implantación de esta regulación más igualitaria contribuiría de manera decisiva a que las mujeres pudieran participar en el mercado de trabajo con una carga menor derivada de las responsabilidades de cuidados de las hijas e hijos, y a que los hombres se

corresponsabilizaran de manera significativa de la crianza. En definitiva, se trata de una medida que influiría de manera decisiva en la erosión de los roles tradicionales de género articulados en torno a la división sexual del trabajo.

Con respecto a la regulación diferenciada de los permisos de paternidad y maternidad, si bien el establecimiento de permisos por nacimiento dirigidos a los varones supone un avance en el reconocimiento de cierta responsabilidad de estos para con los cuidados de los hijos e hijas, la gran diferencia en el tiempo de duración con respecto al permiso de maternidad sigue vinculando la posibilidad biológica de parir con la obligación cultural de cuidar. Así, sigue respondiendo a las pautas de género según las cuales las mujeres son las principales responsables de la crianza de la descendencia, es decir, en el fondo no supone una medida que cuestione la división sexual del trabajo de manera radical.

Por otro lado, siguiendo a Ruth Mestre (2008), debemos señalar que las políticas públicas de conciliación de la vida personal y laboral no siempre contribuyen a romper la dicotomía entre el espacio público y el espacio privado, sino que se sigue privilegiando el primero en tanto la perspectiva desde la que se aborda la relación de las mujeres con el mercado laboral es aquella según la cual las mujeres tienen igual derecho que los hombres a estar en lo público porque es en lo público donde se tienen los derechos, «[p]ero no dice que los hombres tienen igual derecho a entrar en lo privado y hacerse cargo de las necesidades propias y de los otros en el ámbito doméstico. Como mucho se dice que los hombres tienen igual responsabilidad; no igual derecho, que simbólica y valorativamente (aparte de real y jurídicamente) es bien distinto» (p. 31).

En este sentido, ni las medidas de conciliación, ni siquiera las medidas que fuerzan la participación paritaria en el ámbito doméstico, están subvirtiendo realmente las lógicas relacionales excluyentes que rigen en el espacio público y en el espacio privado. Mientras que las primeras siguen proyectando la dinámica de atribución principal de las responsabilidades de cuidado a las mujeres, las segundas —a pesar de que contribuyen a erosionar los roles de género desiguales— en última instancia suponen un mero intercambio en las personas que ocupan cada uno de los espacios (Noguera Fernández, 2016), sin alterar las reglas que los rigen, que siguen siendo incompatibles, ni las lógicas valorativas que los definen, que siguen privilegiando lo público sobre lo privado. Como señala Valpuesta (2007), con estas medidas «no se han

superado los problemas que plantea el compaginar dos tipos de actividades que se desarrollan en horarios coincidentes y se desenvuelven en espacios físicos alejados entre sí, sino que únicamente se ha procedido a reconocer a las mujeres y a los hombres una serie de derechos para que se arreglen como puedan, implicando también a la empresa para que asuma las consecuencias de su ejercicio» (p. 20). Con estas afirmaciones no pretendemos negar la evidente potencialidad de las políticas públicas que fuerzan la participación de los varones en las responsabilidades domésticas en igualdad de condiciones con las mujeres para contribuir a la deconstrucción genérica de lo masculino y lo femenino. Es más, la efectiva incorporación de los varones al ámbito privado, asumiendo responsabilidades en las labores reproductivas en igualdad de condiciones con las mujeres —situación que aún no se ha dado—, probablemente acabaría forzando por sí sola un cambio en las lógicas de funcionamiento del espacio público en tanto no existiría más ese modelo falsamente universalizado de ciudadano independiente en referencia al cual se han articulado todas las normas que rigen las relaciones en la esfera pública. No obstante, desde una perspectiva estratégica coherente, se hace necesario articular, también, otro tipo de políticas públicas que aspiren específicamente a una reformulación de las lógicas excluyentes de los espacios público y privado que vaya más allá del mero trasvase de un mayor número de mujeres a lo público y de hombres a lo privado.

4.5.2.4. Medidas de redefinición del espacio público y el espacio privado.

En consonancia con lo que acabamos de exponer, podemos decir que compete a los poderes públicos intervenir para rediseñar los espacios público y privado de tal manera que sea verdaderamente compatible la participación simultánea en ambos. Las estrategias para alcanzar este ambicioso objetivo implican una reformulación de las lógicas que rigen cada uno de los espacios. Desde la perspectiva de la redistribución, con respecto al ámbito público, estas estrategias pasarían por una racionalización de la jornada laboral y de los tiempos y las exigencias del mercado de trabajo en general, ajustándolo y haciéndolo compatible con las labores reproductivas. Con respecto al ámbito privado —también desde la perspectiva de la redistribución—, supondrían un reconocimiento del valor de la reproducción social, atribuyendo a quienes asumen las responsabilidades reproductivas los mismos derechos a los que tradicionalmente se ha

accedido solo desde lo público y asumiendo el Estado responsabilidad por la satisfacción de las necesidades que tradicionalmente han sido cubiertas en el seno de los hogares.

A la luz de las consideraciones expuestas, entre las medidas previstas en las leyes de igualdad, consideraríamos como redefinitorias de las lógicas relacionales del espacio privado aquellas que —partiendo del reconocimiento de la incompatibilidad estructural entre la asunción de responsabilidades productivas y reproductivas— aspiran no ya a rebajar la carga de las responsabilidades reproductivas sobre los hombros de las mujeres para tratar de posibilitar su participación en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los varones, sino a rediseñar los parámetros relacionales de un ámbito diseñado originalmente por y para un modelo de ciudadano masculino, de tal forma que se adapten a las exigencias del nuevo modelo de ciudadanía inclusiva, que se identifica con personas —hombres y mujeres— que no colocan el trabajo productivo en el centro de sus vidas, sino que asumen las obligaciones laborales de manera cumulativa junto con las responsabilidades derivadas del hogar, rompiendo con la estricta separación espacio-género que ha estructurado la organización política de las sociedades desde el advenimiento de la modernidad.

A) *La reorganización de los tiempos y las lógicas del espacio privado*

Las distintas lógicas relacionales imperantes en cada uno de los espacios de la realidad social se ponen de manifiesto a través de las exigencias de recursos temporales derivadas de las labores reproductivas y del trabajo asalariado. En efecto, ambos tipos de tareas exigen una dedicación de recursos temporales en términos cuantitativos tal que hace imposible su compatibilización efectiva. Una cuestión que no ha sido problematizada en la articulación del modelo político de las sociedades modernas en tanto, como hemos analizado en el capítulo I, las mismas se estructuran en torno a una noción de participación (masculina) en el ámbito público exclusiva, que se complementa necesariamente con una dedicación (femenina) al ámbito doméstico a tiempo completo. No obstante, cuando se generaliza el acceso de las mujeres al ámbito público se revela esta incompatibilidad entre los tiempos que rigen uno y otro espacio. Así, por ejemplo, Esping-Andersen (2009) señala que el hecho de que en los países mediterráneos la jornada laboral completa se extienda en muchos casos hasta las ocho o

las nueve de la noche hace imposible una implicación significativa de un trabajador a tiempo completo en las responsabilidades domésticas y de cuidados (p. 103). Dicha incompatibilidad lo es también desde la perspectiva cualitativa, en tanto la dinámica de los tiempos en lo doméstico difiere mucho de las estructurales temporales de lo privado, lo cual refuerza esa incompatibilidad.

En este sentido, se distinguen dos modos fundamentales de ordenar el tiempo: el cíclico y el lineal (Hernes, 2003). El tiempo cíclico, típico de las obligaciones domésticas, se caracteriza por las notas de estabilidad, repetición, previsibilidad y estrecha conexión con los acontecimientos naturales, a la vez que presenta serias limitaciones a la hora de ser planificado por las personas, en tanto «está influenciado por ritmos culturales naturales y profundos más que el tiempo lineal o el tiempo que marca el reloj, el cual progresa independientemente de los procesos naturales» (í.d.). Así, por ejemplo, las exigencias de cuidado de los hijos e hijas nos enfrentan a situaciones que requieren una disposición de tiempo inmediata, sobre todo en los niños/as más pequeños/as —cambiar un pañal, atender a un bebé que llora, alimentarlo cuando tiene hambre—, que no son susceptibles de ser aplazadas ni siquiera para atender a obligaciones derivadas de las responsabilidades laborales. El tiempo lineal, en cambio, «es abierto, orientado hacia el futuro, caracterizado por acciones que tienden a una meta, y es más manipulable que el tiempo cíclico», en tanto, «se presta para la coordinación y planificación» (í.d.). En este sentido, el tiempo lineal se identifica con la racionalidad, con el tiempo histórico, con el tiempo hecho por el hombre. Como apunta Hernes (2003: 112), estas modalidades diferenciadas de estructura del tiempo nos atribuyen y socializan conforme a dos lógicas de acción diferentes, cuyas distintas velocidades se ponen de manifiesto en el momento en que ambas chocan. En este sentido, son las mujeres las que en mayor medida han experimentado estos conflictos «entre las culturas del tiempo» dado que, a pesar de que han accedido al espacio público, que tradicionalmente les había sido vedado, «su responsabilidad por preservar un refugio emocional en el tiempo cíclico permanece» (í.d.). Del mismo modo, como apunta Nuño Gómez (2010),

[I]a asunción del cuidado como obligación moral específica de las mujeres transforma una proporción importante de su tiempo «comercializable» en el tiempo para el cuidado de terceras personas. Este hecho no solo limita el número de horas ofertadas en el mercado laboral sino que, además, en la medida que la disposición laboral se percibe como limitada o condicionada al cuidado, estas horas se encuentran devaluadas en término de intercambio en un mercado donde prima la plena disponibilidad (p. 198).

En efecto, el antagonismo entre las dinámicas temporales del espacio público y del espacio privado se complementa con la atribución simbólica de un valor preeminente al tiempo empleado en el primer ámbito. Así, el tiempo se considera valioso socialmente solo cuando es «comercializable», es decir, productivo desde la perspectiva económica. Esta lógica valorativa conlleva una desvalorización que redundará en la interiorización de la sociedad de que «el tiempo de las mujeres no vale nada» o, al menos, no vale lo mismo que el de los hombres.

En atención a lo expuesto, las «reclamaciones cronométricas y cronológicas [...] por una jornada de trabajo más corta surgen de estas dificultades de sincronización, y de las conflictivas demandas psicológicas producidas por el tiempo cíclico y el lineal (Hernes, 2003: 112). En este sentido, resulta reseñable el apdo. 8 del art. 34 LET, introducido por la DA 11ª LOIEMH, que contempla la posibilidad de que los trabajadores y las trabajadoras modifiquen la duración y distribución de su jornada de trabajo para adaptarla a las necesidades de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, promoviendo la utilización de la jornada continuada, el horario flexible u otros modos de organización de los tiempos de trabajo y descanso.

No obstante, a pesar de apuntar en la dirección indicada de reformular las lógicas relacionales del espacio privado, el contenido del precepto es insuficiente en tanto hace depender la efectividad del derecho, bien de los acuerdos particulares adoptados entre la persona trabajadora y el empresario/a, bien de lo que se establezca en la negociación colectiva, lo cual, por un lado, dadas las condiciones precarias de gran parte de los puestos de trabajo que derivan en un escaso poder de negociación por parte de las personas trabajadoras, resta efectividad práctica al precepto legal; y, por otro, hace descansar sobre acuerdos referidos a casos puntuales lo que podría ser la configuración legal de una jornada laboral flexible y de duración menor a la legalmente establecida ocho horas. Una duración determinada legalmente pero que en su ejecución práctica suele alargarse bastante más allá de lo legalmente establecido, sobre todo en los puestos de mayor responsabilidad, lo cual dificulta aún más la participación de las mujeres en los centros de poder y de toma de decisiones.

En sentido similar, frente a las limitaciones de las medidas de conciliación que siguen dejando el peso de articular fórmulas de compatibilización entre los dos espacios a las personas trabajadoras, Valpuesta (2007) apunta la posibilidad de articular fórmulas

que remuevan el obstáculo de base, «como el trabajo por resultados que prescinde de los horarios rígidos, el teletrabajo, que permite su realización en casa, y otras innovaciones que en este sentido se están introduciendo» (p. 21).

En la misma línea de modificar las exigencias cronológicas del espacio privado para evitar los efectos negativos de un choque con la estructura temporal característica de las tareas reproductivas, el art. 22 LOIEMH prevé la posibilidad de que las corporaciones locales establezcan planes municipales de usos del tiempo, con el fin de avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre mujeres y hombres. Este tipo de iniciativas aborda, desde la perspectiva del *gender mainstreaming*, la problemática de la distribución de un tiempo limitado entre diferentes funciones sociales en principio difícilmente compatibles.

[...] la necesidad de abordar las políticas de conciliación como políticas de tiempo nace de una carencia que aquellas presentan desde su origen, al concebirse como herramientas para permitir la compatibilidad, a título individual, entre las actividades públicas y privadas, en vez de abordar la cuestión desde una perspectiva más amplia de reorganización social. A su vez, los problemas ligados a la relación del trabajo y el tiempo deben analizarse no solo en el entorno laboral, sino también en el de la vida cotidiana. No se trata del tiempo de las mujeres sino del tiempo de las personas, debiendo implicarse todos los agentes sociales al ser un elemento básico de bienestar cotidiano y de cohesión social que debe fomentar la paridad y la igualdad de oportunidades (Fabregat Monfort, 2018: 731).

Las soluciones aportadas desde los planes municipales de usos del tiempo incluirían medidas como la ampliación de los horarios de los servicios de atención a la infancia para hacerlos coincidentes con los horarios laborales; la ampliación de horarios de servicios municipales como los patios de los colegios, para que puedan ser disfrutados por las familias durante los fines de semana; o el diseño de proyectos de movilidad urbana que tengan en cuenta la variable de género en los trayectos realizados por la ciudadanía, para promover planes de mejora en la cobertura de servicios públicos en relación a los desplazamientos realizados por quienes se dedican a las labores reproductivas y no solo por quienes se desplazan al centro de trabajo. Como acertadamente señala Lousada Arochena (2013), por lo general la ciudadanía no tiene opciones para intervenir en los tiempos y los ritmos de la ciudad, que vienen fijados por fines e intereses que les son ajenos:

Así, los horarios comerciales buscan alcanzar más clientela, los industriales la adecuada organización de la fábrica y los horarios de las Administraciones Públicas buscan satisfacer el bien público [...]. Y [...] dentro de los procesos de determinación de cada horario particular, a la ciudadanía no se le reconoce, en la calidad de ciudadano/a, una capacidad de decisión, sino, en alguna calidad más específica, una simple influencia sobre quien decide [...]. Tal alejamiento de la

ciudadanía en la determinación global y particular de los tiempos de la ciudad explica que, en no pocas ocasiones, se aprecie una ausencia de coordinación entre los horarios de la ciudad y las necesidades de la ciudadanía. Y las más perjudicadas han sido las mujeres, que, tras su emancipación civil y política y su incorporación masiva al mercado de trabajo, se han encontrado con unos tiempos de la ciudad contruidos sobre un modelo tradicional. Si a ello añadimos la ausencia de una simultánea liberación de las tareas domésticas y de cuidado, comprenderemos los problemas de tiempo de las mujeres en lo cuantitativo —doble jornada— y lo cualitativo —descoordinación de horarios— (Lousada Arochena, 2013: 330-331).

La virtualidad de estas medidas es explicada en términos muy acertados en el Proyecto piloto de usos del tiempo del distrito de Chana, articulado por el Ayuntamiento de Granada en 2011 como parte de su programa municipal de nuevos usos sociales del tiempo:

Las políticas del tiempo tienen como finalidad lograr una distribución más equitativa del tiempo, que supere el esquema tradicional de jerarquización establecido por la división sexual del trabajo en torno a las dicotomías producción/reproducción, público/privado, masculino/femenino, y que tome en cuenta las distintas necesidades de mujeres y hombres a lo largo de todo el ciclo vital. Para ello, promueven una intervención trasversal, que atraviesa todos los aspectos de la vida cotidiana, cuestionando la centralidad del trabajo remunerado como eje estructurador. De esta forma, parten de una definición amplia de lo temporal que contempla tanto la edad y el ciclo vital, como el tiempo de trabajo (remunerado y no remunerado) y los ritmos colectivos de la ciudad. En este sentido, van más allá de las políticas de conciliación de la vida laboral y familiar, y no sería correcto reducirlas a este ámbito (Ayuntamiento de Granada, 2011).

En este sentido, se encuentran estrechamente relacionados los planes municipales de usos del tiempo con lo dispuesto en el art. 31.3 LOIEMH, que establece que las Administraciones públicas deben tener en cuenta en las políticas urbanas de diseño de las ciudades la perspectiva de género²⁵⁷. No obstante, ambas disposiciones presentan una carencia de fuerza normativa: mientras que el art. 22 LOIEMH dispone que los ayuntamientos *podrán* establecer los planes municipales de usos del tiempo, sin ni siquiera decretar la obligatoriedad de cumplir con la medida, la obligación de las Administraciones públicas de incluir la perspectiva de género en el diseño de las ciudades prevista en el art. 31.3 LOIEMH no va acompañada de ningún apéndice normativo que prevea los términos en los que dicha medida será exigible ni su cumplimiento verificable, como tampoco se establecen consecuencias frente al incumplimiento de la obligación.

Esto hace que la efectiva implementación de medidas con un gran potencial transformador de la sociedad y de los roles de género desiguales que se encuentran en la

²⁵⁷ Sobre desarrollo de las ciudades en perspectiva de género, *vid.* Innerarity Grau y Sancho Martínez, 2015.

base de la subordinación de las mujeres quede al arbitrio de la voluntad de los representantes políticos, lo que condena a las políticas públicas de igualdad de género a la configuración de un mapa desigual en su reconocimiento a lo largo del territorio español y a una evolución marcada por los avances y retrocesos que se van experimentando en función de las prioridades políticas de quienes detentan el poder en cada momento.

Otras medidas que contribuyen a deconstruir las lógicas relacionales de la división espacio-género son aquellas que favorecen la deconstrucción de la configuración de las responsabilidades familiares como obstáculos a la participación en la esfera pública que deben ser neutralizados en la medida de lo posible. En este sentido, encontramos una medida en la LOIEMH que, a nuestro juicio, representa una importante contribución a la articulación de una lógica valorativa distinta de la maternidad, alejándola de su configuración como impedimento al reconocimiento de derechos para configurarla precisamente como fuente de reconocimiento derechos, pero no solo de derechos de conciliación para hacer frente a las responsabilidades de cuidado, lo que al final se acaba moviendo dentro de la misma lógica de atribución de dichas responsabilidades a las mujeres trabajadoras, sino del reconocimiento de derechos en la misma medida que lo es la participación en lo público. Así, el art. 57 LOIEMH establece, respecto al acceso al empleo público, que en las bases de los concursos para la provisión de puestos de trabajo se computará, a los efectos de valoración del trabajo desarrollado y de los correspondientes méritos, el tiempo que las personas candidatas hayan permanecido en situación de excedencia, reducción de jornada, permisos u otros beneficios con el fin de proteger la maternidad y facilitar la conciliación con la vida profesional. De esta manera, los períodos de inactividad profesional dedicados a atender responsabilidades reproductivas relacionadas con la maternidad son tenidos en cuenta por el ordenamiento jurídico como computables a la hora de reconocer los méritos de los que depende una eventual mejora laboral. Se entabla, de esta manera, un diálogo crítico con la lógica valorativa excluyente que identifica únicamente lo productivo con la adquisición de derechos y lo reproductivo con la atribución de responsabilidades que suponen un obstáculo a la promoción laboral. En el mismo sentido, el art. 165.3 LGSS —que recoge el contenido de las modificaciones introducidas al art. 124.3 LGSS de 1994 por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social— reconoce como computables a efectos de los períodos previos de cotización exigidos

para el derecho a las prestaciones las cuotas correspondientes a las situaciones de suspensión por riesgo durante el embarazo o maternidad. También las de suspensión por paternidad y por riesgo durante la lactancia, desde la modificación operada por la DA 11ª LOIEMH, que modificaba la DA 18ª de la LET de 1995. Con todo, a pesar de que esta medida supone un avance en el reconocimiento de derechos asociado a un modelo de ciudadanía diverso del varón independiente, lo cierto es que, en general, las prestaciones del Estado del bienestar siguen estando conectadas eminentemente con la participación, en mayor o en menor medida, en el mercado laboral. Cuando lo verdaderamente transformador de la división espacio-género sería reconocer la titularidad de los derechos de manera universal e independiente de la participación en el mercado de trabajo, que continúa referenciándose aquí como única o principal fuente de derechos²⁵⁸.

En consonancia con esto, es necesario apuntar que la problematización del modelo masculino de ciudadanía y la construcción de un modelo de ciudadanía inclusivo implica alejarnos de las lógicas valorativas que identifican lo público con el reconocimiento de derechos y lo privado con un lastre, con las responsabilidades, para pasar, en su lugar, a reivindicar no solo el igual derecho de las mujeres a estar en lo público y la igual responsabilidad de los varones en el ámbito privado, sino también el *derecho* de todas las personas —varones y mujeres— a participar de los cuidados:

[E]ste razonamiento permite perseguir como discriminatorios, no ya los obstáculos que las mujeres encontramos para adherirnos al modelo masculino de ciudadanía, sino los que dificultan la construcción de un modelo de ciudadanía integrador, tanto si afectan a mujeres como a varones. y es que si descartamos la superioridad valorativa, tanto funcional como simbólica, de lo masculino sobre lo femenino, es posible construir como discriminatorios, no solo los obstáculos estructurales que dificultan el ingreso de las mujeres en el modelo masculino de ciudadanía activa, sino también los que los varones encuentran para adherirse a las tareas de cuidado que han venido definiendo la ciudadanía de las mujeres (Rodríguez Ruiz, 2015a: 371).

B) La gestión pública de los cuidados

Por otro lado, más allá de la corresponsabilización de género en la gestión de los cuidados —condición necesaria para subvertir el orden de género—, las políticas públicas destinadas a fomentarla conviven con servicios públicos de provisión de las

²⁵⁸ O al menos de derechos «de primera categoría». A este respecto, nos remitimos a la distinción entre las dos vías de acceso a los derechos sociales, propia de los sistemas duales de protección social, desarrollada en el capítulo II.

necesidades de cuidados. Esta asunción de la responsabilidad por parte de los poderes públicos de cubrir hasta cierto punto las necesidades sociales de cuidado es ineludible pues, como señala Laura Nuño (2010),

[...] aunque la corresponsabilización en la gestión del cuidado es una condición necesaria para modificar el modelo hegemónico del orden de género, ello no representa una solución suficiente. Porque las soluciones privadas, si bien democratizan las relaciones de género en el espacio privado, no serán bastante efectivas si no se acompañan de una revisión de la contradicción sistémica existente en la organización del trabajo doméstico y asalariado; esto es, si no se incorpora al Estado y al mercado la lógica de la gestión social del cuidado (p. 205).

Por otro lado, siguiendo a Wendy Harcourt (2015), un supuesto social y económico que se da en prácticamente todos los Estados del bienestar europeos es que las mujeres asumirán el trabajo no pagado que incluye «la organización de la mayor parte del cuidado de los niños, el trabajo doméstico, el trabajo comunitario y el cuidado de los mayores a medida que el número de adultos mayores crece y no hay previstos servicios de cuidado accesibles y a precios razonables» (p. 10). Además, al ser desarrollado en el seno de los hogares, «por amor», queda invisibilizado, denostado y desprovisto de valor económico. No obstante, investigaciones que tratan de visibilizar el valor que tiene para la economía de los Estados el trabajo desarrollado de manera informal en el seno de las familias (Durán Heras, 2012, entre otras), demuestran científicamente que se trata de una contribución fundamental para el sostenimiento del sistema social y económico²⁵⁹. En este sentido, siguiendo las encuestas de usos del tiempo del INE, Durán (2006) ha calculado que el tiempo dedicado al trabajo no remunerado por la sociedad española es de 46.726,6 millones de horas al año, con un valor económico estimado en 424.140,5 millones de euros, lo que supone el 60.71% del Producto Interior Bruto español de 2002. El trabajo realizado por las mujeres comportaría el 67% de este valor que, sin embargo, se encuentra invisibilizado en el seno de los hogares, pero que es contabilizado cuando es provisto por el Estado o el mercado.

²⁵⁹ En la Plan de Acción de Beijing (1995) se pedía a los Estados que trabajaran por hacer visibles los aportes del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía, aunque, como señala Mayorga Butrón (2015), «[c]iertamente, no es fácil cambiar el paradigma de lo que se entiende por trabajo ya que éste ha estado asociado a la producción para el intercambio en el mercado, pero la falta de reconocimiento del trabajo no remunerado en las cuentas nacionales, tiene un impacto negativo en la igualdad de género a nivel macroeconómico» (p. 52).

Las estrategias de redefinición del espacio privado buscan garantizar un acceso igualitario de las mujeres a los recursos materiales mediante la responsabilización del Estado del coste social de la reproducción, proveyendo servicios públicos para cubrir las necesidades cuya satisfacción ha estado tradicionalmente a cargo de las mujeres o a costa de sus derechos (Mestre i Mestre, 2008: 31). Dos tipos de políticas que constituyen ejemplos paradigmáticos del traslado de la responsabilidad social del cuidado de las mujeres al Estado son la provisión pública de educación infantil y la gestión pública de la dependencia.

—*Educación infantil*

Navarro (2006), que ha trabajado extensamente las características y deficiencias del Estado del bienestar español, sostiene que las políticas públicas que más contribuyen a potenciar la igualdad de género y la emancipación de la mujer —junto a una regulación del mercado de trabajo que facilite la integración de la mujer a través de ofertas laborales flexibles— son aquellas que garantizan la provisión gratuita y genérica de servicios de escolarización de 0 a 3 años (p. 75).

«Todos» tienen derecho a la educación según dispone el art. 27.1 CE que, además, por su ubicación sistemática en el texto constitucional, es el único derecho de carácter prestacional reconocido entre los derechos fundamentales de la sección primera del capítulo segundo del título I. No obstante, del art. 27.3 CE se deduce que el carácter prestacional del derecho a la educación tan solo es predicable de la enseñanza básica, calificada en dicho precepto como obligatoria y gratuita. El art. 4.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 2 de mayo, de Educación reitera el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica que viene constituida por la educación primaria y la educación secundaria obligatoria (art. 3.3 LOE) y comprende diez años de escolaridad que se desarrollan, de forma regular, entre los seis y los dieciséis años de edad (art. 4.2 LOE). La educación infantil, por su parte, que abarca desde el nacimiento hasta los seis años de edad, es una etapa que tiene carácter voluntario, al igual que la educación postobligatoria. Está dividida en dos ciclos, el primero comprende hasta los tres años y el segundo, desde los tres hasta los seis años de edad. Si bien, como decíamos, la etapa infantil no se encuentra incluida entre las enseñanzas básicas obligatorias y, por ende, gratuitas por mandato constitucional, la Ley Orgánica de Educación dispone en su art. 15.2 que el segundo ciclo de educación infantil será en todo caso gratuito. Respecto del

primer ciclo de educación infantil, por el contrario, la ley dispone únicamente que las Administraciones públicas promoverán un incremento en la oferta de plazas públicas. Sin embargo, se trata de un servicio que, a pesar de ser crucial tanto desde el punto de vista del empleo de las madres como de la igualdad de oportunidades de niños y niñas²⁶⁰ (Lombardo y León, 2015), cuenta con una escasa cobertura pública en nuestro país para atender la amplia demanda que de este servicio se hace desde las familias, lo que provoca grandes conflictos organizativos en el seno de las familias con respecto a las necesidades de cuidado de los hijos e hijas durante los dos primeros años de vida:

If parents are unable to afford quality care, they may respond by placing children in sub-standard care (parked in front of a TV for example) or by withdrawing the mother from employment. The former is undeniably harmful to children. The latter reduces aggregate employment (and tax revenues) and raises child poverty (that necessitates public income transfers) (Esping-Andersen, 2009: 107).

En efecto, una vez agotadas las suspensiones del empleo por maternidad y paternidad, en los casos en que ambos progenitores trabajan, las soluciones organizativas frente a las necesidades de cuidado de los hijos e hijas —que chocan con las exigencias de disponibilidad de los puestos de trabajo— implican necesariamente soluciones privadas que van desde la contratación de servicios de cuidado en el mercado, hasta la salida del mercado laboral de uno de los progenitores —que, por lo general, suele ser la mujer²⁶¹—, pasando por distintas fórmulas de solidaridad familiar, como que sean los abuelos y abuelas u otros familiares quienes se hagan cargo de las hijas e hijos mientras los progenitores trabajan.

²⁶⁰ «Como señala la Comisión Europea, en su documento ‘Eficiencia y equidad en los sistemas europeos de educación y formación’ (2006), la educación preescolar tiene los mayores rendimientos en términos de resultados obtenidos y de adaptación social de los niños [...] Se insiste en la importancia de la enseñanza preescolar para las etapas posteriores del aprendizaje, especialmente por lo que respecta a los resultados y la socialización, ayudando a prevenir el fracaso escolar, a mejorar la equidad de los resultados y el aumento de los niveles globales de competencias y también a reducir los costes en otros ámbitos (desempleo, delincuencia, etc.)» (Peñalver Pérez, 2009: 9).

²⁶¹ Entre otros factores, la discriminación estadística que hace a los empleadores reacios a la contratación de mujeres en edad de procrear provoca, como hemos visto, que las mujeres accedan a puestos de trabajo en peores condiciones laborales y que llevan asignada una remuneración más baja. Fruto de esta situación, se extiende la percepción social de los empleos desempeñados por las mujeres en el mercado laboral como «suplemento» al salario del varón, verdadero sustentador de la familia. En este sentido, ante la disyuntiva de que uno de los miembros de la pareja tenga que reducir su dedicación al trabajo formal remunerado para hacer frente a las necesidades de crianza de los hijos e hijas, lo habitual es que acabe siendo la mujer la que renuncie a su trabajo, retroalimentando, de esta manera un prejuicio fuertemente arraigado en la sociedad. En efecto, según el barómetro del CIS de septiembre de 2010, el 45,7% de los encuestados consideraba que era la mujer la que tenía que renunciar al trabajo en esos casos. (Barómetro CIS septiembre 2010, estudio núm. 2844. (Recuperado el 29/07/2018: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/listaEstudiosYear.jsp?year=2010).

A la luz de lo expuesto, podemos decir que la responsabilidad pública por la educación en la primera etapa infantil supone no solo una herramienta clave en la articulación de las lógicas de un espacio privado que haga compatibles las exigencias del hogar con las laborales, sino también un reconocimiento del valor del trabajo ejercido en el ámbito doméstico y tradicionalmente denostado y devaluado, a pesar de que su constatado valor no solo en términos sociales, sino en términos económicos.

Si bien la LOIEMH no hace alusión en ningún momento a la mejora de los servicios públicos de primer ciclo de educación infantil como medio para potenciar el empoderamiento de las mujeres, al año siguiente de su entrada en vigor es aprobado el Plan Educa3, que supuso el compromiso del Estado de invertir 1.087 millones de euros —financiados al 50% entre el Ministerio de Educación y las CCAA— en la creación de centros públicos de educación infantil que ampliaran hasta en 300.000 las plazas de oferta educativa de 0 a 3 años entre los años 2008 y 2012.

Esta medida, si bien supuso un impulso a la responsabilización pública por la gestión del cuidado en un área que tradicionalmente ha sido gestionada desde los hogares, no termina de explorar las opciones que dicha reconfiguración del espacio privado supone en tanto no se traduce el reconocimiento de la prestación en términos de derecho subjetivo de toda la ciudadanía, sino que su efectiva satisfacción se hace depender, una vez más, de la decisión política y de la efectiva disposición de recursos públicos.

—*Dependencia*

Ya se ha visto que la incorporación generalizada de las mujeres al mercado laboral a partir de los años setenta —«*the masculinization of women's life course*» (Esping-Andersen, 2009)—, en relación con la falta de asunción proporcional de responsabilidades de los varones y del Estado en el ámbito privado y con otros factores como el envejecimiento de la población, ha desencadenado un «desmoronamiento de los sistemas de cuidados tradicionales» (Gálvez Muñoz y Rodríguez Modroño, 2016) que se ha materializado en una *crisis de los cuidados* que implica que no hay articulados en nuestro modelo social recursos suficientes para atender a un nicho importante de necesidades de reproducción social de las personas dependientes (*vid.* apdo. 2.2.3).

En este sentido, la tardía, débil y fragmentada asignación al Estado de parte de la responsabilidad social por los cuidados de las personas dependientes se ha identificado con el cuarto pilar del Estado del bienestar (Navarro, 2006), con gran incidencia en la consecución de la igualdad material de las mujeres (Cuenca Gómez, 2008), en tanto son estas las que primariamente han asumido estas funciones en el seno de los hogares. En efecto, según datos del IMSERSO, el 84% de las cuidadoras de mayores dependientes en nuestro país son mujeres (Crespo López y López Martínez, 2008). Este dato se corresponde con «expectativas no escritas sobre quién debe cuidar» (íd.):

[A]unque un 59% de los cuidadores de mayores de nuestro país cree que pueden cuidar por igual hombres y mujeres, y tan sólo un 21% considera que es preferible que sean las mujeres las cuidadoras, cuando se les pregunta quiénes prefieren que les cuiden a ellos en su vejez, un 26% muestra su preferencia por una hija, frente al 5% que preferiría a un hijo, y al 14% que opta por hijos o hijas indistintamente (Crespo López y López Martínez, 2008: 2).

De esta manera, sin tratarse propiamente de una política pública de igualdad de género, podemos decir que las medidas que reconocen la responsabilidad social por el cuidado llevan aparejado un impacto de género importante en tanto facilitan la participación en el espacio público de quienes se han visto obligadas a destinar principalmente sus recursos temporales al cuidado de personas dependientes, pero también por la reformulación de las lógicas relacionales del espacio privado, que viene dada por la revalorización de las tareas de cuidado y que implica la socialización de las obligaciones morales vinculadas al envejecimiento y/o diversidad funcional (Serrano Pascual, Artiaga Leiras, y Dávila de León, 2013: 674). Así, el hecho de asignar un valor económico al ejercicio de las tareas vinculadas a la dependencia «podría poner en cuestión la dicotomía jerárquica semántica y política establecida entre el trabajo (como actividad inserta en el mercado) y los cuidados (vinculada a los afectos)», en torno a la cual «se articulan los criterios de dignificación y de atribución de poder entre los sexos» (íd.).

En sentido similar se pronuncia Mestre i Mestre (2008) respecto de la potencialidad género-transformativa de la gestión social de la dependencia, en tanto:

[...] reconoce derechos a las personas dependientes revalorizando el trabajo de cuidado que las mujeres tradicionalmente realizamos en las familias. Es cierto que no reconoce derechos a las cuidadoras sino a las personas dependientes para mejorar su autonomía, pero indirectamente incide en el estatuto de las mujeres y los trabajos de las mujeres y sitúa la dependencia en la arena política, en el campo de la responsabilidad pública y no ya como una obligación de las mujeres, como mandato de género. Esta transferencia del coste de los cuidados de las mujeres a lo público

me parece que será una de las modificaciones más importantes a largo plazo, si bien tiene que hacerse sin un empeoramiento de la situación de las mujeres que siguen haciéndolo (p. 36).

Pero no solo las mujeres en el seno de las familias son las que se responsabilizan de los cuidados de personas dependientes. La estrategia de las clases medias de articulación de soluciones privadas en este ámbito pasa muy a menudo por la contratación de mujeres migrantes, por lo general de manera informal, para que asuman las tareas de cuidado en condiciones laborales precarias que llevan asociada una baja remuneración correlativa a la infravaloración social de este tipo de labores.

En consonancia con este diagnóstico, en 2006 es aprobada la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (LD), la cual reconoce cierta responsabilidad del Estado para con la provisión pública de las necesidades de cuidado de las personas mayores, discapacitadas o, en definitiva, dependientes.

En primer lugar, la LD establece una serie de precisiones conceptuales, entre las que define dependencia como:

El estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal (art. 2.2).

Se trata, como señala Rodríguez Ruiz (2010), de una definición negativa de la dependencia, definida en términos dicotómicos por oposición a la autonomía, como una «patología individual que afecta a personas concretas» y que, «debido a cambios demográficos y sociales, ha adquirido dimensiones de problema social» que elimina la posibilidad de que la dependencia sea abordada por la LD desde su más amplia dimensión social, «entendiéndose por tal la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y económicos con que se desenvuelve la vida de algunas persona» (p. 112).

En este sentido, el art. 26 LD establece tres niveles en función del grado de dependencia de la persona titular del derecho: dependencia moderada, dependencia severa y gran dependencia. Por su parte, el art. 27 LD encomienda a las CCAA la determinación de los órganos de valoración de la situación de dependencia. Precisamente, los primeros problemas de aplicación de las medidas prevista en la LD

están relacionados con el colapso de estos servicios de valoración. Al no contar con los recursos suficientes para hacer frente a todas las solicitudes de reconocimiento del grado de dependencia, el tiempo de espera para obtener este reconocimiento —requisito imprescindible para poder acceder a las prestaciones y servicios previstos— llega a ser de dos años (Comas D'Argemir, 2015).

Por su parte, en su art. 3, la LD sienta, entre otros principios, la inclusión de la perspectiva de género en el desarrollo de las prestaciones y la universalidad e igualdad en el acceso a las prestaciones de todas las personas en situación de dependencia. No obstante, el servicio no se generaliza en términos universales, sino que la efectiva prestación del mismo se hace depender del nivel de ingresos de la persona solicitante.

Las soluciones propuestas por la ley de dependencia frente a las necesidades de cuidado de personas dependientes incluyen dos vías alternativas: la creación de servicios públicos, con profesionales que se hacen cargo del cuidado²⁶², o el reconocimiento de una prestación económica para que otra persona del entorno, no profesional, sea quien se haga cargo de las tareas de cuidado²⁶³ de la persona que cumpla los requisitos establecidos en la ley para ser considerada dependiente. La primera de dichas vías, que se articula a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales, se define en la ley como prioritaria, mientras que la segunda, es decir, la prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, se configura como excepcional. No obstante, como veremos en el capítulo V, las carencias en la financiación del sistema provocaron que la tendencia en la práctica fuera la inversa, llegando a generalizarse las prestaciones económicas preferentemente a la prestación de servicios, por ser aquellas más baratas y fáciles de gestionar. Además, la existencia de factores emocionales y afectivos relacionados con la intimidad de las personas y de las familias, fuertemente presentes en las tareas de cuidado, así como la

²⁶² En el Catálogo establecido por la LD (art. 15.1) se prevén los siguientes servicios: de prevención, de teleasistencia, de ayuda a domicilio, atención de las necesidades del hogar, cuidados personales, servicios de centro de día y centro de noche, centro de día para mayores, centro de día para menores de 65 años, centro de día de atención especializada, centro de noche, servicio de atención residencial, residencia de personas mayores en situación de dependencia, centro de atención a personas en situación de dependencia en razón de los distintos tipos de discapacidad.

²⁶³ El Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de personas en situación de dependencia dispone en su art. 1.1 que podrán asumir la condición de cuidadores no profesionales en una persona en situación de dependencia su cónyuge y sus parientes por consanguinidad, afinidad o adopción, hasta el tercer grado de parentesco.

preferencia por que las personas con necesidades de dependencia permanezcan en el entorno en que desarrollan su vida (art. 3.i) LD) son argumentos que han venido a justificar esta modalidad de prestación pública. No obstante, desde el feminismo se ha criticado que este tipo de prestaciones sociales del Estado del bienestar —al estilo de las transferencias monetarizadas condicionadas— son funcionales a la consolidación del modelo de familia tradicional, en el que la mujer cuida y el varón ostenta un empleo formal, en tanto la ayuda económica desincentiva la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y las mantiene, por el contrario, ancladas a las tareas de cuidados. En atención a estas consideraciones, la LD no cambia el hecho de que la familia continúa siendo el principal agente responsable por el cuidado, mientras que el Estado simplemente ostenta un papel subsidiario al respecto (Lombardo, 2009).

Aunque es reseñable a efectos de la equiparación simbólico valorativa entre trabajo doméstico y trabajo para el mercado el hecho de que tanto el art. 18.3 LD como el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo, prevean la inclusión de las personas cuidadoras no profesionales en la Seguridad Social a través de un convenio especial, la regulación que se hace de la prestación que es asignada a las cuidadoras no profesionales reduce ese inicial potencial transformador de la LD respecto a la revalorización de las tareas de cuidado en tanto las cantidades asignadas en concepto de prestación a las cuidadoras no profesionales son bastante bajas. En este sentido, el art. 2 LD establece que la cuantía de dichas prestaciones económicas será aprobada anualmente mediante Real Decreto del Gobierno, previo acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, y, por ejemplo, el Real Decreto 727/2007, de 8 de junio, sobre criterios para determinar la intensidad de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones, disponía en su Anexo II²⁶⁴ que, para el año 2007, la prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a las personas cuidadoras no profesionales de grandes dependientes sería de un máximo de 390 euros para el nivel 1 y de 487 euros para el nivel 2. La minusvaloración de la labor de cuidados desarrollada en el seno del hogar por familiares se pone de manifiesto no solo por el exiguo límite máximo fijado —que no se puede estimar que suponga compensación suficiente por los ingresos dejados de percibir por la persona

²⁶⁴ Renumerado con efectos de 1 de enero de 2011 como Anexo IV por el art. 1.17 del Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero (BOE núm. 42, de 18 de febrero de 2011).

cuidadora en caso de tener que abandonar la participación en el mercado laboral para atender a las responsabilidades de cuidados—, sino también por la diferenciación que se establece con respecto a la prestación reconocida para la asistencia personal al dependiente contratada en el mercado privado cuyos límites máximos son fijados en el citado Real Decreto 727/2007 en 585 euros para el nivel 1 de gran dependencia y en 780 para el nivel 2. De esta manera, y a pesar de que, en primera instancia, la LD parece sentar un precedente en la consideración de las labores de cuidado desarrolladas en el seno del hogar como *trabajo* en el sentido tradicional del término, estos detalles revelan que en el fondo la Ley comulga con la presunción cultural que no considera de la misma manera en términos valorativos el trabajo desarrollado en el seno del hogar que los mismos servicios cuando son contratados en el mercado.

Por otra parte, la DF 1ª prevé que la LD se aplicará progresivamente, reconociendo la efectividad de las prestaciones de manera gradual en función del grado de dependencia, de los más severos a los más moderados, de tal manera que se prevé un período de ocho años desde su entrada en vigor hasta la efectiva implementación de los servicios y prestaciones para todos los niveles. En consonancia con ello, el mencionado Real Decreto 727/2007 tan solo contempla las prestaciones económicas asignadas a la gran dependencia, en tanto no se prevé la efectividad de los derechos asociados a la dependencia severa y a la moderada hasta transcurridos cinco años desde la entrada en vigor de la LD. No es hasta 2011 que se aprueba el Real Decreto 175/2011, de 11 de febrero, en el que se prevé que las prestaciones económicas correspondientes al nivel 2 del grado moderado de dependencia se harán efectivas ese mismo año y las correspondientes al nivel 1 del grado moderado, a partir del año 2013.

El principal problema para una adecuada y puntual implantación de la LD ha sido la asignación de recursos, derivada tanto del diseño estructural de financiación del sistema como de las políticas de ajuste puestas en práctica a raíz de la crisis económica. En este sentido, el art. 7 LD establece un nivel mínimo de protección que será garantizado por el Estado, que fijará anualmente en los PGE los recursos económicos asignados a sufragar los servicios y prestaciones previstos en la ley; un segundo nivel de protección que dependerá de los acuerdos adoptados entre el Estado y las CCAA; y un tercer nivel que se identifica con la posibilidad de que las CCAA mejoren las prestaciones con cargo a sus propios presupuestos. En este sentido, si bien tal y como se

concibió la ley se preveía que la financiación corriera a partes iguales entre la AGE y las CCAA, una vez puesto en marcha el sistema se produce un desequilibrio en detrimento de las CCAA, que son las que tienen que soportar la mayor carga de financiación del sistema, derivada de que el coste real de la prestación de los servicios superó al coste previsto (Comas D'Argemir, 2015). Los problemas del sistema de financiación y las reformas que sufre la LD en los años posteriores a su entrada en vigor, que la desvían de los principios y objetivos de origen, serán analizados en el capítulo VI.

A modo de recapitulación, podríamos enumerar los siguientes problemas o deficiencias principales que presenta la LD y que la desvían ostensiblemente del potencial transformador del sistema sexo-género que el planteamiento de la gestión pública del cuidado en un principio puede representar: (1) contribuye a la reproducción del rol de la mujer como cuidadora; (2) lleva intrínseca una minusvaloración del trabajo doméstico en comparación con el trabajo productivo; (3) la reproducción social continúa estando en manos de las familias fundamentalmente; (4) se trata de una Ley escasamente dotada de fondos, cuya efectividad depende de los acuerdos políticos sobre su financiación, lo cual no acaba de articular los servicios y prestaciones de cuidado como verdaderos derechos subjetivos oponibles por la ciudadanía frente al Estado. En definitiva, al igual que pasa con la educación infantil, un tipo de políticas públicas que en un primer momento podrían servir para una deconstrucción efectiva de las lógicas valorativas del espacio privado, así como para facilitar la simultánea participación de las personas en ambos espacios, se acaba configurando de tal manera que, no solo no termina de explorar las posibilidades ofrecidas por ese *potencial herético* de transformación epistémica de los cuidados (Serrano Pascual, Artiaga Leiras y Dávila de León, 2013) que encontramos en su planteamiento inicial, sino que incluso acaba convirtiéndose en funcional al modelo tradicional de división sexual del trabajo. En efecto, como señala Lombardo (2009):

Overall, the law does not solve the problem that most of the work of care in Spain is either performed by women for free, or carried out by migrant domestic workers, mostly women, whose work is regulated by a Special Regime of social security that provides less protection than that offered to other workers (pp. 11-12).

4.5.3. Políticas públicas de reconocimiento

En este apartado vamos a proceder a analizar distintas medidas contenidas en las leyes de igualdad que se identificarían con las políticas de reconocimiento, según la clasificación de Fraser (1996), es decir, con aquellas normas que buscan deconstruir el género a partir de la resignificación de valores culturales y conceptos simbólicos que definen el espacio público como masculino y otorgan a las tareas y características asociadas con lo femenino un papel secundario y denostado²⁶⁵. Las normas culturales con las que estas políticas entablan un diálogo crítico son aquellas que determinan los modelos sociales patriarcales de representación, interpretación y comunicación y que se manifiestan a través de expresiones tales como el acoso y el abuso sexual, la violencia de género, la cosificación de la mujer por medio de los distintos relatos culturales, la minusvaloración de la opinión de las mujeres, la exclusión de las mujeres de los ámbitos de poder, etc. En este sentido, analizaremos aquí un heterogéneo grupo de políticas públicas que, de una manera o de otra, inciden sobre la deconstrucción del género a nivel simbólico en distintas parcelas de la realidad social, entre ellas las relacionadas con el acceso de las mujeres a los puestos de poder y representación, con la violencia contra las mujeres, con los procesos institucionalizados de incorporación de la perspectiva de género a los poderes públicos, con la educación en valores igualitarios, etc.

4.5.3.1. Violencia contra las mujeres

A) Sobre el concepto legal de violencia contra la mujer en la LOMPIVG

Desde la perspectiva de la injusticia de género como una cuestión de diferenciación de estatus, los «patrones androcéntricos de valor» operan sobre la interacción cotidiana desencadenando formas específicas de subordinación entre las que se incluyen las agresiones sexuales y la violencia doméstica (Fraser, 2008: 92). En este sentido, la violencia que sufren las mujeres por el hecho de serlo es una lacra de proporciones epidémicas que afecta a una de cada tres mujeres en el mundo (OMS).

²⁶⁵ «[...] una característica importante de la injusticia de género es el androcentrismo: un patrón institucionalizado de valor cultural que privilegia los rasgos asociados con la masculinidad, al tiempo que devalúa todo lo codificado ‘femenino’ paradigmáticamente [...]» (Fraser, 2008: 92).

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1994²⁶⁶ define la violencia contra la mujer como «todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer [...] tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada», en una definición que abarca un amplio espectro de agresiones²⁶⁷ que tienen en común el hecho de que son violencias asociadas en todo caso a la subordinación estructural a la que están sometidas sus destinatarias, esto es, las mujeres, en tanto les ha sido asignado por la sociedad patriarcal un rol subordinado²⁶⁸ a la posición dominante de los varones.

Como ya se ha apuntado, uno de los grandes avances de la LOMPIVG es precisamente el reconocimiento que lleva a cabo de la relación de causalidad existente entre el estatus diferenciado que ocupan mujeres y hombres en la sociedad y la violencia contra las mujeres. De esta manera, la LOMPIVG conceptualiza la violencia de género como la causa más extrema de la desigualdad estructural de poder existente en la sociedad entre mujeres y hombres, «como símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad», vinculándola así con el sistema sexo-género que se encuentra en la base de todas las desigualdades²⁶⁹.

Fue el feminismo radical de los años setenta del siglo pasado el que, por primera vez, denunció la violencia contra las mujeres como un problema social que hundía sus raíces en las ilegítimas relaciones de dominación impuestas por el patriarcado. Más allá de un asunto particular, históricamente explicado por consideraciones neutras de carácter individual y patologizante, esa violencia —conocida desde entonces como violencia de género— se identifica como una estrategia de poder y de control de los hombres sobre las mujeres (Maqueda, 2008: 364).

La consideración de la violencia de género desde esta perspectiva en la LOMPIVG —en consonancia con el contenido recogido en las declaraciones

²⁶⁶ Recuperada el 26/08/2018 de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>.

²⁶⁷ Además, a partir de 1997, el Consejo de Europa consideró que las mujeres también sufrían por el hecho de serlo violencia económica, violencia estructural, violencia espiritual, violencia política e institucional y violencia simbólica (Ventura Franch, 2014: 698 *in fine*).

²⁶⁸ «Son las mujeres, por ser mujeres, el blanco de esta clase de violencia, pero no por los rasgos biológicos que las distinguen de los hombres, sino por los roles subordinados que le asigna la sociedad patriarcal» (Laurenzo Copello, 2008: 345).

²⁶⁹ Como sostiene Itziar Gómez (2017), «la violencia de género solo es un síntoma, cuya expresión máxima es el feminicidio, de una realidad de desigualdad que la estructura constitucional, como trasunto normativo de la estructura política que nos hemos dado para gestionar el poder, sostiene y alimenta» (p. 101).

internacionales de las que el Estado forma parte, que reconocen igualmente la violencia de género como un tipo específico de violencia que tiene su raíz en las relaciones de poder existentes en una sociedad patriarcal en la que las mujeres ocupan una posición inferior a la de los varones— supone un gran avance en un contexto en el que la conceptualización es clave para poder poner en práctica estrategias que aborden el problema en toda su complejidad. Como señala Ventura (2014),

[l]as denominaciones de los problemas están relacionados con el grado de asunción que una sociedad determinada tiene sobre el hecho en concreto. En el caso de la violencia contra las mujeres [...] la tendencia habitual es que en un primer momento se tiende a buscar denominaciones genéricas en las que resulta difícil identificar a los sujetos que intervienen en la relación, en el caso que nos ocupa, el agresor y la víctima. Y ello no es casual porque de esta manera parece que los sujetos pueden ser intercambiables (p. 703).

En efecto, antes de 2004 los casos de violencia machista no eran abordados por la justicia de manera específica, sino que se incluían dentro del tipo genérico de «violencia doméstica»²⁷⁰ —que oscurecía el origen patriarcal del hecho violento en tanto el sexo del sujeto pasivo era indiferente— y no existían ni mecanismos institucionales específicos para reaccionar frente a los casos de maltrato contra la mujer ni protocolos de concienciación y prevención para evitarlos desde la perspectiva de la lucha contra el machismo y el sexismo que lo provocan. La LOMPIVG viene a romper con esta tendencia y, sin embargo, la prometedora potencialidad transformadora de la aproximación que se hace en la exposición de motivos al concepto de violencia de género se diluye en su articulado. Y es que, al establecer el objeto de la ley, el art. 1.1, a pesar de definir la violencia de género²⁷¹ «como manifestación de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres» —relaciones de poder que, en tanto estructurales, atraviesan las relaciones entre mujeres y hombres en todas las esferas de la vida—, se limita a reconocer como víctimas de violencia de género a aquellas mujeres que sufren violencia en el seno de la pareja²⁷². Se excluye de esta manera del

²⁷⁰ El primer delito de violencia habitual en el ámbito doméstico se introdujo en la legislación penal española en el año 1989 (Laurenzo Copello, 2008: 329).

²⁷¹ La Real Academia de la Lengua Española, que siempre se ha mostrado contraria a la utilización del concepto de género en el sentido utilizado por el feminismo, emite un informe en 2004 (19 de mayo) en el que se desaconseja la utilización del término «violencia de género» y propone usar «violencia doméstica», en todo caso, añadiendo «o por razón de sexo» (Ventura Franch, 2014: 705).

²⁷² Art. 1.1 LOMPIVG: «La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia».

ámbito de aplicación de la LOMPIVG cualquier tipo de violencia que sufran las mujeres por el hecho de serlo si dicha violencia es ejercida por persona distinta de su pareja o expareja.

La desigualdad de poder entre hombres y mujeres es para gran parte del pensamiento feminista una consecuencia de las relaciones de género desiguales, del modelo patriarcal de relaciones sociales. Dicha desigualdad de poder tiene múltiples manifestaciones y una de ellas serían las violencias contra las mujeres. La ley de violencia de género vincula la desigualdad de poder entre hombres y mujeres con una de las formas de violencia de género. Contemplada de esa manera la desigualdad mujer-hombre la explicación pareciera centrarse en el ámbito de las relaciones afectivas, excluyéndose así del imaginario colectivo aquellos otros nudos esenciales donde se gesta la desigualdad sexual y la violencia, el ámbito económico, las relaciones laborales, sociales, interpersonales (Bodelón González, 2008: 282-283).

Como señala Rodríguez Palop (2012), «[...] la violencia de género se manifiesta, como mínimo, en los malos tratos en las relaciones de parejas o exparejas, los homicidios por género (femicidios o feminicidios), la violencia sexual contra las mujeres, la violencia sexual contra las niñas, la trata de mujeres y niñas, el acoso sexual en el trabajo, la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado» (p. 3). En este sentido, es evidente que, al limitar el objeto de la ley solo a aquellas situaciones de violencia que se dan en el seno de una relación afectiva de pareja, la LOMPIVG está excluyendo de su ámbito de aplicación situaciones de violencia que en principio deberían quedar protegidas dada la definición general de violencia que se contiene en la propia exposición de motivos, lo cual redundaría en la práctica en una visión parcial de la cuestión que invisibiliza muchos casos de violencia:

La violencia contra las mujeres es mucho mayor en número de víctimas de lo que en realidad señalan las estadísticas porque al no existir un concepto unificador de la violencia de género, los datos se fragmentan y parece que su alcance sea menor. Aun así, nos parecen escalofriantes los datos que reflejan las mujeres muertas por su pareja o por su ex pareja en España o en cualquier otro país pero si a esto se añade la violencia que las mujeres sufren en el trabajo, en la política, en la economía y en cualquier tipo de relación, quizá el resultado podría ser insostenible desde cualquier tipo de análisis y cuestionar los propios fundamentos del estado (Ventura Franch, 2014: 699).

La definición del objeto de la LOMPIVG, además de plantear graves problemas conceptuales y de aplicación de la norma, elude el significado otorgado a la violencia de género en el ámbito internacional que, como hemos visto, contempla como tal todas las manifestaciones de violencia sufridas por las mujeres por el hecho de serlo²⁷³; y

²⁷³ «Esta definición no sólo plantea muchos problemas, sino que además no recoge lo que en toda la legislación internacional y en todo el debate feminista ha quedado ya claramente definido, que el concepto de violencia de género incluye todas las manifestaciones de las violencias contra las mujeres.

contradice también la propia exposición de motivos de la ley, que reconoce la existencia de la relación desigual de poder existente entre mujeres y hombres en la sociedad.

En este sentido, a pesar del cambio de paradigma a la hora de abordar el problema de la violencia contra las mujeres al reconocer la desigualdad estructural que se encuentra en la base de las relaciones de dominación, en su desarrollo, la LOMPIVG parece no haber superado del todo la consideración de la violencia de género como violencia doméstica, identificando aquella exclusivamente con la ejercida en el contexto de las relaciones afectivas de pareja²⁷⁴, y desconociendo, en consecuencia, otras muchas manifestaciones de la violencia que experimentan las mujeres por el hecho de serlo, como la violencia sexual o el acoso sexual. En este sentido, parece que la LOMPIVG acaba consagrando un concepto de violencia de género a caballo entre la consideración de la misma como consecuencia más extrema de la situación de desigualdad de poder existente entre mujeres y hombres en el contexto de una cultura patriarcal y como un problema privado que se da en el ámbito del hogar. Como señala Lorenzo (2008), este enfoque reduccionista puede explicarse por constituir las relaciones de pareja el ámbito de mayor frecuencia comisiva, sin embargo,

[...] ha favorecido la utilización indistinta por parte de los operadores jurídicos de los términos violencia doméstica y de género, como si de sinónimos se tratara. Una identificación discutible si se atiende a las causas y a los protagonistas de una y otra forma de maltrato. Porque mientras la violencia doméstica apunta más bien a las relaciones asimétricas propias de la estructura familiar, la violencia de género pone el acento en la discriminación estructural de las mujeres propia de la sociedad patriarcal (p. 334).

Esta confusión viene alimentada también desde las instituciones. Así, en 2002 se había creado el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género²⁷⁵. Por otro

Ello aún es menos comprensible cuando se tiene en cuenta que diversas leyes autonómicas como las de Canarias y Cantabria ya habían utilizado adecuadamente este concepto» (Bodelón González, 2008: 279-280).

²⁷⁴ Alda Facio ha definido el familismo como un de las formas de sexismo que más frecuentemente se manifiestan en el ámbito jurídico. Según Facio: 'El familismo no es sólo una forma de sexismo, sino también una forma específica de insensibilidad al género. Consiste en tomar a la familia como la unidad más pequeña de análisis en situaciones, donde en realidad se deberían analizar los intereses, necesidades y actuaciones de los diferentes miembros de una familia' [...]En el caso de la legislación tradicional sobre violencia intra-familiar, Facio afirma que encontramos uno de los casos más claros de familismo, ya que en muchas de las leyes que se han promulgado en diversos países se homologa la violencia que sufren las mujeres y niñas a otras violencias que se dan en el ámbito de las relaciones familiares, suprimiendo el análisis de la desigualdad de poder entre hombre y mujeres que les da origen (Bodelón González, 2008: 284).

²⁷⁵ No confundir con el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, creado en 2004 por la LOMPIVG.

lado, en los datos estadísticos recabados por la Administración de justicia en relación con el tratamiento judicial de la violencia de género, aunque los mismos son disgregados por sexos, se incluye tanto a las víctimas de violencia de género como a las víctimas de violencia doméstica²⁷⁶, lo cual constituye una mezcla injustificada desde la perspectiva del propio contenido del concepto violencia de género que establece la LOMPIVG, pues la violencia doméstica puede ser sufrida tanto por hombres como por mujeres, pero no la violencia de género que, como la propia ley dispone en su exposición de motivos, es un tipo de violencia que «se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión». Por tanto, el mezclar en las estadísticas oficiales sobre víctimas mortales a quienes han sufrido violencia de género —que solo pueden ser mujeres— con quienes han sufrido violencia doméstica —que pueden ser tanto mujeres como varones— conduce a una confusión terminológica que puede redundar en el cuestionamiento de lo que por otro lado es uno de los aspectos que más ha costado aceptar socialmente de la LOMPIVG.

Según Bodelón (2008), la conceptualización reduccionista que se hace de la violencia contra las mujeres en nuestro ordenamiento no es sino el resultado de las pérdidas que se producen al traducir las exigencias feministas al lenguaje jurídico: en efecto, la LOMPIVG parte en su consideración inicial de la violencia de género de concepciones tomadas de la epistemología feminista e incorpora en su articulado algunas de las reivindicaciones tradicionalmente exigidas por el movimiento de mujeres, aspectos que han supuesto una ruptura con el modelo anterior, y sin embargo, al fragmentar el concepto de violencia de género identificando con su objeto únicamente las agresiones experimentadas en las relaciones de pareja, la LOMPIVG está desconociendo el propio contenido del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, que es lo que se encuentra en la base de las reivindicaciones del Movimiento Feminista:

La construcción del derecho a una vida, a un Estado y a un derecho libre de violencia patriarcal fue construido por el feminismo tomando como eje de la intervención a la mujer, a las mujeres y no a la familia. Situando la violencia de los varones en las relaciones afectivas en el contexto de una sociedad y un Estado patriarcales, visibilizando las continuidades entre la violencia ejercida por esposo o novio y la violencia institucional causada por funcionarios del sistema de justicia al desatender a las mujeres afectadas, las continuidades entre la violencia sexual y el acoso laboral,

²⁷⁶ <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos> (recuperado: 26/08/2018).

las continuidades, en definitiva, de un continuum social, económico y político. De alguna manera el hecho de que esta ley el Estado priorice la intervención de las acciones jurídicas en torno a la violencia familiar, prioriza la erradicación de la situaciones de violencia en la familia, más que su libertad y su derecho a una vida libre de violencia (Bodelón González, 2008: 286).

Por otro lado, esta fragmentación de la violencia ejercida contra las mujeres entre la que se da en el seno de la pareja y *otros tipos de violencia* produce diversos efectos negativos como es el hecho de oscurecer las causas que se encuentran en la base de esa violencia y cuya existencia previamente se ha afirmado (Bodelón González, 2008). Es decir, toda violencia ejercida contra las mujeres por el hecho de serlo tiene como origen común la distribución desigual de poder propia de la sociedad patriarcal, pero la distinción que lleva a cabo la ley, ocupándose solo de la violencia que es ejercida en el ámbito de la pareja puede llevar a la confusión, bien de que es este el único tipo de violencia que pueden sufrir las mujeres por el hecho de serlo, bien que otros tipos de violencia de la que son destinatarias las mujeres, como la violencia sexual, obedecen a causas distintas de las apuntadas. Además, las víctimas de violencia de género, cuando esta se da fuera del contexto afectivo, van a quedar desprotegidas al no serles reconocidos los derechos y la ayuda asistencial previstos en la ley.

En definitiva, la falta de una definición legal unívoca que abarque todas las manifestaciones de violencia experimentada por las mujeres por el hecho de serlo es el principal problema con el que se encuentran las instituciones a la hora tanto de elaborar estadísticas fiables que retraten fielmente la verdadera magnitud del problema como de abordar una estrategia global para erradicar un problema que afecta a mujeres en todo el mundo independientemente de condiciones culturales, geográficas, sociales o históricas²⁷⁷. Frente a las limitaciones prácticas derivadas de la falta de un concepto

²⁷⁷ Un reciente pronunciamiento del Tribunal Supremo, de noviembre de 2018, inaugura la consolidación de un giro radical en este aspecto —al menos desde la perspectiva del Derecho Penal— al establecer que la agravante de género, prevista en el art. 22.4º CP, es aplicable con independencia de la agravante de parentesco (art. 23 CP), en tanto, mientras la segundo hace referencia a una situación constatable de manera objetiva, sin necesidad de entrar a esclarecer la naturaleza de la relación, la agravante de género «tiene un fundamento subjetivo, necesitando que concurra en el autor del delito un ánimo de mostrar su superioridad frente a la víctima mujer y demostrarle que ésta es inferior por el mero hecho de serlo» en tanto «la agravante por razón de género se fundamenta, precisamente, en la discriminación que sufre la mujer en atención al género, y ello con independencia de la existencia o no de una relación de pareja entre la víctima y el sujeto activo» (STS 3757/208 FJ 8º). En base a lo cual, el Tribunal concluye que «[e]s claro que la agravación por discriminación por razón del sexo de la víctima puede ser apreciada fuera del ámbito de las relaciones de pareja. Y, aun cuando en ocasiones pudieran ser coincidentes las bases de ambas agravaciones, será posible distinguir la base de una y otra» (FJ 7º). Esta resolución del superior órgano jurisdiccional del sistema judicial abre la puerta a una reinterpretación de todo el sistema de protección de las víctimas de violencia de género.

unívoco de violencia de género, Concepción Torres (2014) propone la constitucionalización del derecho a una vida libre de violencia de género como un derecho fundamental:

«[...] conceptualizar el derecho a una vida libre de violencia de género como derecho fundamental implica —desde la sistemática constitucional— delimitar su objeto y contenido así como sus límites sin olvidar determinar uno de los aspectos —en esta temática— más conflictivos desde el punto de vista de la conceptualización jurídica del género como es la identificación de sus titulares» (Torres Díaz, 2014: 647)²⁷⁸.

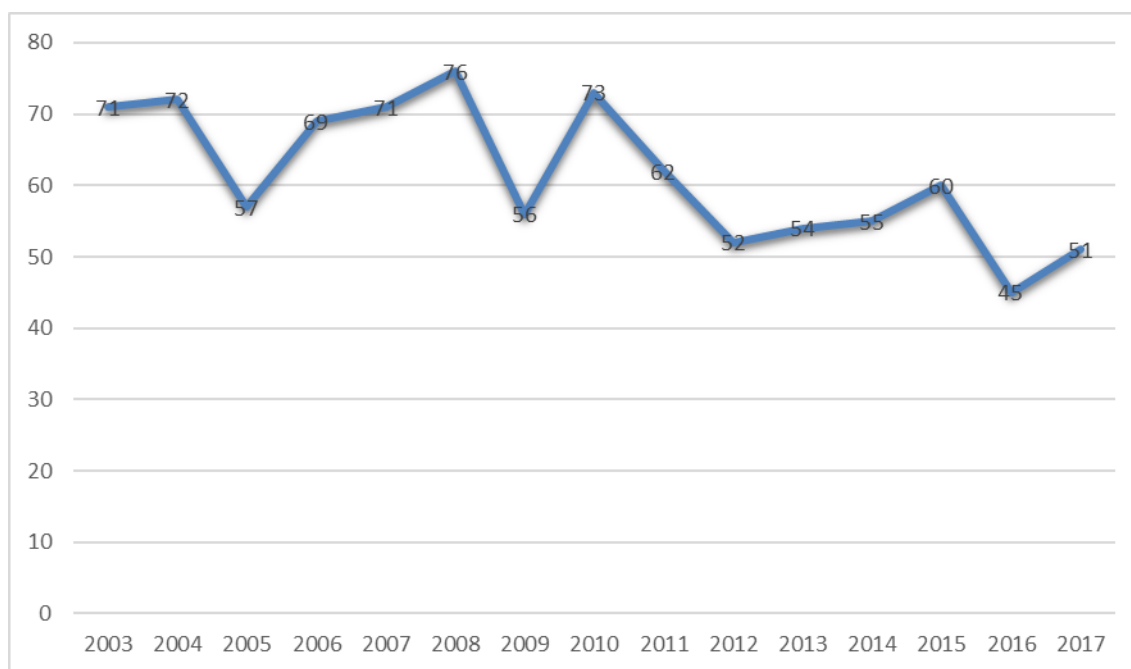
Por otro lado, la indeterminación conceptual estaría sosteniendo un enfoque inadecuado de la violencia contra las mujeres que provoca que, a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales emprendidos por intentar eliminar la violencia de género, se trate de una lacra que, no solo no ha desaparecido, sino que ha alcanzado proporciones epidémicas (OMS). Aun partiendo de las estadísticas oficiales —que, como se ha visto, ofrecen una perspectiva reduccionista en tanto solo tienen en cuenta la violencia sufrida por las mujeres en el seno de las relaciones de pareja—, los datos resultan alarmantes: según la Macroencuesta de violencia contra la mujer realizada por el Gobierno en el año 2015, en España, una de cada diez mujeres que han tenido pareja ha sufrido por parte de ésta violencia física (Ministerio de Sanidad, 2015: 13); y una de cada tres ha sufrido violencia psicológica (p. 73). Estos episodios no se producen de manera aislada: la abrumadora mayoría de mujeres —un 85,2% en el caso de la violencia física (p. 15) y un 95,4% en el caso de la violencia psicológica (p. 75)— que admiten haber sufrido este tipo de agresiones por parte de su pareja o expareja declara que las mismas se han producido en más de una ocasión. Por su parte, desde que existen registros que contabilizan específicamente este tipo de agresiones diferenciándolas de la violencia doméstica, casi 1.000 mujeres han sido asesinadas por su pareja o expareja²⁷⁹ según las estadísticas oficiales²⁸⁰.

²⁷⁸ En el mismo sentido, Encarna Bodelón (2014) sostiene que «[l]lama extraordinariamente la atención el hecho de que no se esté planteando la necesidad de reconocer que muchos de los problemas jurídicos que tenemos con relación a este tema obedecen a que no existe en nuestro ordenamiento jurídico un reconocimiento constitucional del derecho a una vida libre de violencia de género» (p. 287).

²⁷⁹ En concreto, 951 mujeres han sido asesinadas por su pareja o expareja desde el año 2003. Todos los datos son del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualda. Recuperado el 27/08/2018 de: <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/home.htm>.

²⁸⁰ Frente a la insuficiencia de las estadísticas oficiales para dar cuenta de la realidad de *todos* los tipos de violencia experimentados por las mujeres, surge en España en el año 2010 la plataforma Feminicio.net, un observatorio de la sociedad civil que tiene por objetivo documentar también los asesinatos de mujeres

Gráfica 4. Evolución del número de víctimas mortales por violencia de género a manos de sus parejas o exparejas (2003-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

Precisamente la ausencia de registros específicos con anterioridad a 2003 dificulta hacer una valoración del efectivo impacto de la LOMPIVG, aunque lo cierto es que la percepción social generalizada es que estamos asistiendo a un aumento significativo de los casos de violencia machista²⁸¹. Entre las razones explicativas de esta percepción se ha argumentado que fenómenos como el aumento de las denuncias, las campañas institucionales de sensibilización, o la mayor presencia en los medios de comunicación de los casos de asesinatos machistas han provocado una mayor visibilización de un fenómeno que siempre ha existido. Sin embargo, sin dejar de ser cierto esto, también

que no son incluidos en las cifras oficiales por no darse en el ámbito de las relaciones de pareja. Así, en los informes elaborados desde esta plataforma se incluyen, por ejemplo, a las mujeres asesinadas que ejercían la prostitución o a los hijos e hijas víctimas de crímenes de violencia machista. Teniendo en cuenta estos casos, desde Feminicidio.net calculan que en el año 2017 99 mujeres fueron asesinadas, cifra que prácticamente dobla los 53 casos registrados por las estadísticas oficiales para ese mismo año. (<https://informesanuales.feminicidio.net/> Acceso: 27/08/2018).

²⁸¹ A pesar de ello, según el último barómetro del CIS, publicado en el mes de junio de 2018, tan solo el 2,1% de los encuestados menciona la violencia contra la mujer como uno de los principales problemas existentes actualmente en España y tan solo el 0,2% lo considera el principal problema. Centro de Investigaciones Sociológicas, estudio núm. 3217 (recuperado el 27/08/2018 de: http://datos.cis.es/pdf/Es3217mar_A.pdf).

habría que considerar la posibilidad de que estemos ante un repunte de la violencia machista que se produce como reacción frente al avance de la conquista de cada vez más espacios y derechos por parte de las mujeres, que cada vez toleran menos las situaciones de subordinación. Al fin y al cabo, todo sistema de opresión se sirve de cierta dosis de violencia para mantener el *statu quo* de privilegiados y oprimidos, y la violencia de género cumpliría esa función con respecto al patriarcado:

[...] no se puede perder de vista el efecto reactivo de quienes ven tambalearse los cimientos que sostienen su posición de dominio en la relación de pareja y familiar. Los acelerados cambios en la tradicional distribución de roles y el proceso imparable de toma de conciencia por parte de las mujeres de su valor como seres humanos iguales a todos los demás favorece que muchas de ellas se rebelen frente al agresor y ya no soporten con resignación un castigo que durante siglos consideraron justificado. Y, como siempre ocurre, quienes ven peligrar su poder absoluto, la posición de supremacía que les aseguraba el control, reaccionan incluso por medio de la fuerza para evitar esa pérdida de privilegios. Las bases que durante siglos sustentaron la jerarquía interna en la pareja se trastocan, quienes ocupaban los roles subordinados ya no admiten mansamente las consecuencias de esa posición secundaria y quienes hasta ahora detentaban el poder sin obstáculo alguno se resisten a aceptar un nuevo reparto de roles que irremediamente les privará de muchos de sus privilegios. Cuando esa sensación de pérdida de autoridad y dominio que hoy experimentan muchos hombres interactúa con otros factores desencadenantes de violencia en la sociedad de nuestros días —como el abuso de drogas y alcohol, el paro, la pertenencia a minorías étnicas, etc.— no es difícil que surja el comportamiento agresivo hacia la mujer (Laurenzo Copello, 2008: 347-348).

B) *Medidas contenidas en la LOMPIVG*

Otra de las principales novedades de la LOMPIVG es que —aunque en su contenido y, sobre todo, en su puesta en práctica se articulan eminentemente mecanismos reactivos frente a las situaciones de violencia sufrida por las mujeres en el seno de la pareja— incorpora asimismo medidas preventivas y de reparación, frente a la naturaleza exclusivamente punitiva de todas las políticas que se habían diseñado hasta entonces con el objetivo de combatir este tipo de violencia. De esta manera, el título I de la ley lleva por título «medidas de sensibilización, prevención y detección» y contiene mandatos relativos al ámbito educativo, publicitario y de los medios de comunicación, y sanitario. La mayoría de los mandatos contenidos en los capítulos de la LOMPIVG relativos a la educación y a la imagen de la mujer en los medios de comunicación contienen medidas referidas al fomento a través de estas vías de los principios y valores de igualdad en términos generales, no solo referidos a la violencia de género. Aparte de ser algo lógico y congruente con la definición que se da en la exposición de motivos de la ley, que pone en conexión la violencia contra la mujer con el sistema de subordinación imperante en la sociedad, es explicativo de ello el hecho de que en el momento de promulgación de la LOMPIVG no existiera aún una ley de igualdad que

contemplara estos aspectos de forma general desde una aproximación *mainstream*. En todo caso, por cuestiones de lógica sistemática, estos preceptos son analizados en el apartado correspondiente a las políticas públicas de redefinición simbólica de la realidad —de reconocimiento, utilizando la terminología de Fraser— a través de la educación y los medios de comunicación respectivamente.

El título II de la LOMPIVG contempla una serie de derechos que son reconocidos a las víctimas de violencia de género, rompiendo en este sentido también con la aproximación que anteriormente se había hecho a la situación de las víctimas de violencia de género:

Uno de los logros que más se ha visibilizado de la ley es, que tras años de tratamiento asistencialista a las mujeres que sufren violencia de género, se articula un elenco de derechos. Se habla de ‘derechos de las mujeres víctimas de violencia’ y, en este sentido, se realiza un cambio histórico muy importante, rompiendo definitivamente con una perspectiva vergonzosa de asistencialismo hacia las mujeres. Las mujeres recibían ‘asistencia’, arbitraria y fragmentaria, pues ninguna ley hasta ahora garantizaba este derecho (Bodelón González, 2008: 290).

El capítulo I de la Ley contempla los derechos a la información (art. 18), a la asistencia social integral (art. 19), y a la asistencia jurídica gratuita (art. 20). Por su parte, el art. 17 establece que todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley y establece que los derechos del capítulo I constituyen una emanación de los derechos fundamentales a la integridad física y moral, a la libertad y seguridad y a la igualdad y no discriminación por razón de sexo. En cuanto a la asistencia social integral, que además de la efectividad del derecho a la información a las víctimas incluye atención psicológica, apoyo social, educativo, formativo y laboral, así como servicios de acogida y recuperación de las víctimas²⁸², prevé la Ley que serán organizados por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales y responderán a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional. En la práctica, estos servicios se han venido prestando a través del servicio de asistencia telefónica²⁸³ y de los centros de información y acogida gestionados y

²⁸² El derecho a la asistencia social integral se reconoce también a los menores que vivan en entornos familiares donde existe violencia de género (art. 19.5 LOMPIVG).

²⁸³ El servicio de asistencia telefónica a nivel nacional (016) y telemática (016-online@msssi.es) de atención a las víctimas de malos tratos por violencia de género es gratuito, las consultas son atendidas por profesionales durante las veinticuatro horas y contempla también medios que posibilitan la comunicación

financiados por parte de los Ayuntamientos en colaboración con los Gobiernos autonómicos en aplicación del art. 28 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), que habilita a las Corporaciones Municipales a realizar actividades complementarias de aquellas materias que sean competencia de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medioambiente. Por otra parte, el art. 19.6 LOMPIVG prevé que en los instrumentos de cooperación entre la AGE y la Administración de las CCAA se incluirán compromisos de aportación por parte de la AGE de recursos financieros referidos específicamente a la prestación de este tipo de servicios.

Con respecto a la asistencia jurídica, la LOMPIVG dispone que las víctimas tienen derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia, así como representación gratuita por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la situación de violencia padecida²⁸⁴. Además, se reconoce el derecho a que sea la misma persona quien las asista en todos los procedimientos, en su caso. A estos efectos, los Colegios de Abogados cuentan con un turno de guardia permanente para la prestación de servicios de asesoramiento previo y de asistencia letrada para las víctimas de violencia de género, debiendo asegurar una formación profesional específica en la materia cuando exijan cursos de especialización para acceder al turno de oficio. Con respecto a esta última exigencia, prevista en el art. 20.3 LOMPIVG, resulta cuestionable el hecho de que, a pesar de que la propia ley reconoce la necesidad de una formación y sensibilización específica de los operadores jurídicos y de todos los profesionales en general que entran en contacto con las víctimas de violencia de género para que la aplicación de las medidas previstas sea efectiva, no se haya contemplado la obligatoriedad de que los Colegios de Abogados faciliten y exijan la realización de cursos de formación específicos en violencia de género para quienes

para personas con discapacidad auditiva y/o de habla. Recuperado el 27/08/2018 de: <http://www.violenciagenero.mssi.gob.es/informacionUtil/recursos/telefono016/home.htm>.

²⁸⁴ La redacción original del art. 20.1 LOMPIVG contemplaba el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita únicamente para las víctimas de violencia de género que acreditaran la insuficiencia de recursos para litigar exigida en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita. La Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil viene a modificar esta situación, reconociendo el derecho a la justicia gratuita a todas las mujeres víctimas de violencia de género independientemente de sus condiciones socioeconómicas.

ingresen en el turno de oficio de asistencia a las víctimas en todo caso, sino solo cuando de manera general se exijan cursos de especialización para ingresar en el turno de oficio.

Por otro lado, a pesar de que el reconocimiento del beneficio a la representación jurídica gratuita es relativo a los procesos judiciales relacionados con la situación de violencia padecida que se diriman en cualquier orden jurisdiccional, e incluso a los procedimientos de índole administrativa, el art. 2 g) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, dispone que, a los efectos de la concesión del beneficio de justicia gratuita, la condición de víctima se adquirirá cuando se formule denuncia o querrela y se perderá tras la finalización del procedimiento penal. Es decir, se exige la existencia de un procedimiento de índole penal para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita de las víctimas de violencia de género. Este requisito perfila la condición de víctima de violencia de género en la línea de lo establecido en el art. 23 LOMPIVG, que dispone que para el reconocimiento de los derechos y prestaciones reconocidos en el capítulo II de la Ley deberá acreditarse la situación de víctima de violencia de género mediante la orden de protección concedida a favor de la víctima en el curso de un procedimiento penal o, excepcionalmente, mediante un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género, hasta que se dicte la orden de protección. En este sentido, de nuevo la LOMPIVG limita el espectro de mujeres tuteladas legalmente, añadiendo a la consideración restrictiva de violencia contra las mujeres, que solo contempla aquella que se produce en el seno de la pareja, una concepción de víctima de violencia de género que incluye solo a aquellas mujeres que inician un procedimiento penal mediante la interposición de una denuncia o querrela o la solicitud de una orden de protección²⁸⁵. Y decimos que reduce considerablemente el espectro de mujeres tuteladas por los derechos reconocidos en la Ley porque, según la Macroencuesta de violencia contra la

²⁸⁵ Este extremo ha sido recientemente modificado por el Real Decreto 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, que modifica el art. 23 LOMPIVG para ampliar los medios de acreditación de la situación de violencia de género. Así, además de la sentencia condenatoria por delito de violencia de género, la orden de protección o medida cautelar a favor de la víctima, y el informe del Ministerio Fiscal que acredite la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género, se contempla que también podrá acreditarse tal situación mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.

mujer de 2015, tan solo el 28,5% de las mujeres que han sufrido violencia física, sexual o miedo de alguna de sus parejas ha acudido a informar o denunciar tal situación ante la policía o el juzgado (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2015: 175). En el mismo sentido, según datos oficiales, tan solo el 21,8% de las mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas desde la entrada en vigor de la LOMPIVG hasta finales del año 2017 ha interpuesto denuncia contra su agresor²⁸⁶.

Los derechos laborales contemplados en el art. 21 LOMPIVG tienen como finalidad minimizar el efecto laboral de las complicaciones que se derivan de una situación de violencia de género buscando evitar que, en última instancia, la mujer acabe abandonando su puesto de trabajo. Para ello se reconoce a las mujeres víctimas de violencia de género el derecho a la reducción de jornada con reducción proporcional del salario o a la reordenación del horario de trabajo, el derecho a la movilidad geográfica, que viene materializado por la preferencia a ocupar un puesto de trabajo de su mismo grupo profesional o categoría equivalente que la empresa tenga disponible en otros centros, y el derecho a la suspensión temporal de la relación laboral con reserva del puesto de trabajo, considerándose el período de suspensión computable como período de cotización efectiva a efectos de prestaciones de la SS. Por su parte, también establece la ley que se considerarán justificadas las ausencias o faltas de puntualidad debidas a la situación física o psicológica derivada de la violencia de género, siempre que dicha situación esté debidamente acreditada por los servicios sociales o de salud. Con respecto a las trabajadoras autónomas víctimas de violencia de género que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral se prevé la suspensión de la obligación de cotizar durante seis meses, que serán considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de la SS²⁸⁷. Por su parte, el art. 22 LOMPIVG contempla la inclusión de un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo en el Plan Nacional de Empleo, que incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia. Finalmente, el capítulo III reconoce derechos laborales en términos similares a las empleadas públicas.

²⁸⁶ Fuente: Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. Recuperado el 27/08/2018: <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/victimasmortales/fichamujeres/home.htm>.

²⁸⁷ Para hacer efectivos los derechos laborales contemplados en el art.21, la DA 7ª LOMPIVG modifica varios preceptos de la LET: art. 37.7; art. 40.3 bis); art. 45.1 n); art. 48.6; art. 49.1 m); art. 52.d); 55.5.b); y la DA 8ª LOMPIVG preceptos de la LGSS: art. 124.5; art. 208.1.1.e); art. 208.1.2; art. 201.2.

Estas medidas que buscan facilitar la conciliación de las trabajadoras víctimas de violencia de género son cruciales si tenemos en cuenta que el hecho de contar con unos ingresos propios constituye un factor de peso a la hora de romper con una situación de maltrato en el seno de la pareja, en tanto la dependencia económica de la mujer con respecto a su agresor es una circunstancia habitual en este tipo de relaciones que limita aún más las opciones de las mujeres que sufren violencia. Partiendo de que la necesidad de garantizar a las mujeres víctimas de violencia de género recursos suficientes para estabilizarse socialmente lejos de su agresor constituye un punto de partida decisivo en la lucha contra la violencia de género que se da en el seno de la pareja, el capítulo IV prevé una ayuda económica para mujeres víctimas de violencia de género que acrediten encontrarse en situación de necesidad. Así, el art. 27 LOMPIVG dispone que podrán ser beneficiarias de esta prestación las mujeres víctimas de violencia de género cuyas rentas, en cómputo mensual, no superen el 75% del SMI²⁸⁸ y siempre que presenten especiales dificultades para obtener un empleo dadas su edad, falta de preparación y circunstancias sociales. El importe de la ayuda, que se abonará en un pago único, se calcula en relación a la cuantía fijada para el subsidio de desempleo y varía en función de si la víctima de violencia tiene familiares a su cargo o de si aquella o estos tienen reconocido algún grado de discapacidad²⁸⁹. Por su parte, el art. 28 LOMPIVG, con el objetivo de ayudar a solventar la necesidad de una alternativa habitacional, que también es habitual entre las mujeres que sufren violencia de género en el seno de la pareja, establece la consideración de las mujeres víctimas de violencia como colectivo prioritario en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores.

El título III de la LOMPIVG está dedicado a la tutela institucional de las mujeres frente a la violencia de género. En este sentido, el art. 31 dispone que el Gobierno establecerá en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado unidades especializadas

²⁸⁸ Podemos hacernos una idea de lo limitado de esta ayuda si tenemos en cuenta que el SMI fijado por Real Decreto 1077/2017, de 29 de diciembre, para el año 2018 es de 735,90 euros. Por tanto, todas aquellas mujeres víctimas de violencia de género cuyas rentas superen los 551,93 euros mensuales no tendrían acceso a esta ayuda.

²⁸⁹ Otras ayudas sociales a las que pueden acogerse las víctimas de violencia de género si cumplen los requisitos exigidos en la normativa que las contempla son la Renta Activa de Inserción (RAI), prevista por Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre; y las ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre. La LOMPIVG declara expresamente compatible la ayuda del art. 27 con la ayuda a la víctima de delitos violentos y contra la libertad sexual y, desde la modificación operada por el Real Decreto 9/2018, de 3 de agosto, también con cualquier otra ayuda de carácter autonómico o local concedida por la situación de violencia de género.

en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas. Por su parte, el art. 32 LOMPIVG dispone que los poderes públicos elaborarán planes de colaboración entre los distintos agentes públicos implicados en el tratamiento de las situaciones de violencia de género, a saber: las Administraciones sanitarias, la Administración de Justicia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los servicios sociales y los organismos de igualdad. Se prevé, asimismo, con el objetivo de conseguir una actuación eficaz y coordinada entre las distintas administraciones y servicios implicados, la articulación de protocolos de actuación que aseguren una actuación global e integral. En este sentido, existen los siguientes protocolos:

- Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales y el Ministerio Fiscal para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género (2005).
- Protocolo de actuación y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género (2006).
- Protocolo de actuación y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de Abogados y Abogadas para mejorar la asistencia jurídica y la información facilitadas a las víctimas de la violencia de género (2007).
- Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género (2011).
- Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género en el Sistema Nacional de Salud (2012).
- Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género (2013).
- Protocolo de actuación en el ámbito penitenciario del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género (2015).
- Nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas (2016).

Estos protocolos contienen instrucciones técnicas sobre cómo deben proceder los profesionales en cada uno de los ámbitos concretos de actuación relacionados con la violencia de género, así como indicaciones tendentes a asegurar una actuación coordinada de los distintos agentes entre sí. No obstante, salvo el protocolo sanitario, que sí incluye una breve definición del concepto de violencia de género, en el resto brilla por su ausencia cualquier aproximación conceptual al contenido de violencia de género como tipo de violencia específico que tiene su raíz en las relaciones de poder desigual que se establecen en la sociedad entre mujeres y hombres. Es más, tanto el Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales y el Ministerio Fiscal como el Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local hacen referencia conjuntamente a la violencia doméstica y de género, contribuyendo a alimentar la confusión terminológica. Sin embargo, resulta de todo punto necesario que estas precisiones conceptuales sean asumidas por la sociedad en general y, sobre todo, por los profesionales de los distintos ámbitos que trabajan con las víctimas de violencia de género, pues de lo contrario es muy probable que recelen de la legitimidad de las medidas que están aplicando y no presten el servicio adecuado a las víctimas.

En efecto, el concepto de violencia de género que se ha reclamado por el feminismo y que viene reflejado en la LOMPIVG hace referencia a un tipo de agresiones que no son otra cosa que el correlato más extremo de los roles que culturalmente se establecen para mujeres y hombres a través de otros comportamientos que sí son socialmente aceptados pero que responden a la misma ideología patriarcal y que se encuentran en la base de dicha violencia. Por el contrario, la alternativa a la explicación de la violencia contra las mujeres como expresión más brutal de la subordinación culturalmente arraigada a la que están sometidas sería reducir el problema a casos puntuales de agresiones atribuibles a un autor concreto en cuya persona concurre algún trastorno o patología. Según Lorenzo (2008: 350-351), esta definición del maltratador como «sujeto psicológicamente desequilibrado, obsesivo y con marcada tendencia suicida», ajeno a «los valores y pautas de conducta de la mayoría social, de los hombres y mujeres ‘normales’ que conviven pacíficamente en una sociedad igualitaria» resulta, sin duda, «un perfil muy adecuado para evitar la incómoda asociación de la violencia contra las mujeres con la opresión de una estructura social desequilibrada e injusta», y además resulta un planteamiento que:

[...] conduce directamente a quitar toda legitimidad al nuevo derecho penal de género, ya que si no fuese cierto que las mujeres están más expuestas que los hombres a sufrir violencia dentro de la pareja; si mujeres y hombres parten de un mismo nivel de riesgo y todo depende del mayor o menor equilibrio psicológico de la persona con la que se comparte la vida, entonces está claro que sancionar más severamente a los hombres que a las mujeres por un mismo tipo de agresión supondría una lesión flagrante del principio de igualdad ante la ley (í.d.).

En este sentido, las indicaciones técnicas contenidas en los protocolos no serán suficientes si no se complementan con una formación específica en género que sienta las bases conceptuales sobre el contenido de la violencia contra la mujer, contextualizando el tipo específico sobre el que están actuando los profesionales de tal manera que aborden la tarea de asistir y proteger a las víctimas desde el conocimiento de las causas que ocasionan la violencia para hacer frente de manera más eficaz a las consecuencias. Sobre todo si tenemos en cuenta que nos estamos refiriendo a profesionales —como agentes de seguridad o sanitarios— que establecen contacto con las mujeres en un momento tan delicado como puede ser la primera asistencia facultativa tras una agresión o la primera puesta en conocimiento a las autoridades de la situación de maltrato sufrida.

Como ya se ha señalado, con anterioridad a la promulgación de la LOMPIVG, desde la tipificación del primer delito de maltrato doméstico habitual en 1989²⁹⁰, la violencia contra las mujeres había sido abordada eminentemente desde el reproche penal a las agresiones que se producían en el ámbito doméstico. En este sentido, a pesar de que la LOMPIVG presenta un abordaje multidisciplinar de la violencia de género, incorporando igualmente medidas tendentes a actuar sobre ámbitos como el educativo o el publicitario desde una perspectiva preventiva, contiene asimismo un título —el IV— relativo a la tutela penal de las víctimas de violencia de género, el cual contempla las medidas que han resultado más controvertidas de toda la regulación relativa a la violencia contra las mujeres. En efecto, la ley modifica el Código Penal para introducir tipos agravados de los delitos de lesiones, amenazas y coacciones leves cuando la víctima fuere o hubiere sido esposa o mujer que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia. De esta manera, las lesiones

²⁹⁰ El art. 425 CP (texto refundido aprobado por Decreto 3096/1973) introducido por la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de julio, sancionó por primera vez la violencia física habitual sobre el cónyuge o persona que estuviese unida por análoga relación de afectividad o sobre hijos sujetos a patria potestad, pupilo, menor o incapaz.

graves²⁹¹ son castigadas en el tipo común (art. 147.1 CP) con una pena de prisión de tres meses a tres años o una multa de seis a doce meses, mientras que si la víctima es o ha sido esposa o mujer ligada por análoga relación de afectividad al agresor (art. 148.4º CP) las mismas lesiones se castigan con pena de prisión de dos a cinco años. Por su parte, en el caso de las lesiones, amenazas y coacciones leves, los tipos comunes (arts. 147.2, 171.4 y 172.2 CP, respectivamente) prevén una pena de multa de uno a tres meses, mientras que si la víctima es o ha sido esposa o mujer ligada por análoga relación de afectividad al agresor (arts. 153.1, 171.4 y 172.2 CP, respectivamente) la pena prevista es la de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días²⁹².

Estas modificaciones del CP se complementan con una serie de medidas judiciales de protección y seguridad de las víctimas contempladas en el capítulo IV del título IV de la LOMPIVG que, en la línea de la orden de protección para las víctimas de violencia doméstica introducida en 2003²⁹³, pueden ser solicitadas por la víctima o personas interesadas o acordadas de oficio por el juez para asegurar la protección de la víctima. Entre estas medidas se encuentran la orden de salida del inculcado del domicilio, la prohibición de aproximación a una determinada distancia del domicilio de la víctima, de su lugar de trabajo o de cualquier otro lugar donde se encuentre, la prohibición de comunicación con la víctima, la suspensión del ejercicio de la patria potestad, la suspensión del régimen de visitas, etc. Desde la perspectiva de la política criminal, este refuerzo de la tutela penal se explica por la existencia de un plus de vulnerabilidad de las mujeres en el contexto de las relaciones de pareja que se traduce en un plus de penalidad para el agresor (Maqueda, 2008: 386), pero también por la consideración de la violencia de género «como una categoría sociológica con entidad

²⁹¹ Lesiones que provoquen un menoscabo en la integridad corporal o en la salud física o mental que requiera objetivamente para su sanidad, además de una primera asistencia facultativa, tratamiento médico o quirúrgico.

²⁹² Frente a interpretaciones discordantes que se venían haciendo por parte de los jueces y tribunales, el Tribunal Supremo ha aclarado en STS 677/2018, de 20 de diciembre, que para que se aplique este tipo agravado no es necesario demostrar que exista una intencionalidad machista en la agresión, sino que el tipo solo exige que se dé un agresión por parte de un varón hacía quien es o haya sido su pareja.

²⁹³ Ley 7/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección prevé la posibilidad de que las víctimas de violencia doméstica puedan solicitar el reconocimiento de un estatuto integral de protección que comprende medidas cautelares de carácter civil y penal.

propia susceptible de ser definida a partir de una serie de caracteres específicos que la distinguen de otras formas de violencia social» (Laurenzo Copello, 2008: 344).

El título V de la LOMPIVG está dedicado a la tutela judicial de la violencia de género. El art. 43 modifica la LOPJ para contemplar la creación de uno o varios Juzgados de Violencia sobre la Mujer en cada partido judicial para conocer —tanto en el orden penal como en el orden civil— de los procedimientos seguidos por violencia de género y causas relacionadas con la misma. Por su parte, el art. 70 LOMPIVG crea la figura del Fiscal General de Violencia sobre la Mujer para intervenir en los procesos penales y civiles de violencia sobre la mujer que corresponda y coordinar la labor de la fiscalía en estos asuntos.

Por otro lado, para hacer efectiva esta especialización de los operadores jurídicos en violencia de género, el art. 47 LOMPIVG prevé que el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales, secretarios judiciales, fuerzas y cuerpos de seguridad y médicos forenses. Como se ha señalado en referencia a los distintos protocolos de actuación al apuntar su insuficiencia para garantizar una actuación efectiva de los distintos agentes en defensa de los derechos e intereses de las víctimas de violencia de género, una formación que incorpore la perspectiva de género a la forma de pensar y de actuar de los operadores últimos que ponen en práctica las políticas públicas de igualdad resulta vital para garantizar el éxito de dichas políticas. Como hace notar muy acertadamente Juana Gil (2012):

De nada sirve un esfuerzo legislativo [...] —aun cuando sea mejorable— si los operadores últimos, las personas que han de actuar, carecen del conocimiento y del compromiso que implica el nuevo Derecho antidiscriminatorio. Tampoco la perspectiva de género [...], una perspectiva metodológica compleja que incorpora categorías técnicas que han de estudiarse, va vinculada a la mera sensibilidad; ni es tan sencillo como agregar o sumar la palabra «mujeres» a los discursos o análisis de la realidad, supuestamente, «con perfil de género». Tampoco se adquiere, insisto, con la realización de un curso sobre igualdad de oportunidades y prevención de violencia de género, obligado por la Administración, de un máster, o un experto en Igualdad de Oportunidades y Género, ni tan siquiera porque aparezca tratado en un tema del Temario de Oposiciones. No es una cuestión de cantidad —que también—, sino de calidad. Incorporar esta categoría técnica reivindicativa obliga a tener que cortar las entrañas «machistas», y en algunos casos, sexistas, generadas por la socialización diferencial patriarcal y ponerse las gafas de género para analizar la realidad, diagnosticarla y buscar alternativas inclusivas de todos los seres humanos (p. 91).

Coincidimos plenamente con la autora en que «el principal desafío de la Ley, hoy, es su aplicabilidad por parte de las personas intervinientes en el proceso de integración de la perspectiva de género en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos, y de cómo éstas la hagan propia» (íd.) y, en este sentido, la LOMPIVG constituye un ejemplo paradigmático de cuan determinante resulta la formación de quienes ponen en práctica las políticas públicas para la efectividad de las previsiones legales de igualdad de género.

C) *Mención especial a la tutela penal de las víctimas de violencia de género*

Muchas son las críticas que han recibido las controvertidas reformas operadas en el CP por parte de la LOMPIVG, que podemos resumir en dos puntos de vista divergentes: aquellas posiciones, derivadas de la falta de interiorización de la concepción de violencia de género como un tipo de violencia autónomo caracterizado por la desigualdad de poder existente entre mujeres y hombres, que cuestionan la constitucionalidad del establecimiento de penas más graves cuando agresor y víctima mantienen o han mantenido una relación afectiva de pareja, por entender que estamos ante una especie de derecho penal de autor, que no está incriminando por el hecho en sí, sino por las características personales del agresor²⁹⁴; y aquellas perspectivas que entienden la existencia de violencia contra la mujer como un tipo autónomo de violencia, pero que critican la efectividad del derecho penal como herramienta adecuada para la erradicación del problema, en tanto no está abordando las causas del mismo sino solo las consecuencias y de manera «desproporcionada»²⁹⁵.

Desde la perspectiva del primer tipo de críticas se cuestiona la constitucionalidad de la predeterminación legal del sexo en los nuevos subtipos penales introducidos por la LOMPIVG²⁹⁶, de cuya literalidad puede deducirse que el sujeto pasivo será siempre una

²⁹⁴ En esta línea, por ejemplo, el informe de CGPJ (2002) al Anteproyecto de la Ley. También las numerosas cuestiones de inconstitucionalidad presentadas contra las modificaciones operadas en el Código Penal por la LOMPIVG (El Confidencial, 07/03/2007).

²⁹⁵ En este línea, *vid.* Lorenzo Copello, 2008 y 2015.

²⁹⁶ La agravación de las penas atendiendo a las circunstancias concretas de las personas implicadas no es algo extraño al derecho penal (se contempla en otros supuestos, como, por ejemplo, pertenencia a banda armada o especial vulnerabilidad de la víctima). De hecho, en el caso de las lesiones, la pena se agrava (art. 148 CP) cuando la víctima es o ha sido pareja del agresor, pero también en otras circunstancias, como cuando la víctima fuera menor de doce años o persona con discapacidad necesitada de especial protección. Además, en el caso de la violencia de género lo determinante en realidad no es el sexo del

mujer y el sujeto activo será siempre un hombre²⁹⁷. Se entiende por los jueces que cuestionan la constitucionalidad de las medidas penales introducidas por la LOMPIVG que las mismas están vulnerando el art. 14 CE en tanto no cumplen los requisitos de justificación objetiva y razonable y proporcionalidad que exige el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia (por todas, STC 253/2004) para que un trato diferenciado a dos situaciones iguales sea considerado conforme al principio de igualdad. Así, por ejemplo, la jueza titular del Juzgado de lo Penal núm. 4 de Murcia interpone cuestión de inconstitucionalidad núm. 5939-2005 en la que, cuestionando las medidas de tutela penal introducidas por la LOMPIVG, considera, en la línea de lo sostenido por el CGPJ en su informe al Anteproyecto de la Ley, que se trata de medidas de acción positiva o derecho desigual igualitario, expresamente aceptadas por el Tribunal Constitucional en ámbitos como el laboral o el educativo. Sin embargo, a su juicio, no proceden en ámbitos como el penal, donde no existe un desequilibrio previo entre los sujetos. También es cuestionada la proporcionalidad entre la medida adoptada para con el resultado producido y la finalidad pretendida.

Sin embargo, el TC sentencia tajantemente la validez constitucional de los preceptos cuestionados:

Tanto en lo que se refiere a la protección de la vida, la integridad física, la salud, la libertad y la seguridad de las mujeres, que el legislador entiende como insuficientemente protegidos en el ámbito de las relaciones de pareja, como en lo relativo a la lucha contra la desigualdad de la mujer en dicho ámbito, que es una lacra que se imbrica con dicha lesividad, es palmaria la legitimidad constitucional de la finalidad de la ley, y en concreto del precepto penal ahora cuestionado, y la suficiencia al respecto de las razones aportadas por el legislador, que no merecen mayor insistencia (STC 59/2008, FJ 8°).

agresor ni de la víctima, sino el género, es decir, la atribución de funciones del sistema patriarcal que coloca a las mujeres en una posición de subordinación con respecto al varón.

²⁹⁷ «Así pues, de acuerdo con el concepto de violencia de género los sujetos —activo y pasivo— son claramente identificables con cada uno de los sexos y además no pueden ser intercambiables, siempre el varón tendrá una posición de poder y consecuentemente será el sujeto activo y la mujer tendrá una posición de subordinación y será el sujeto pasivo o la víctima de la violencia de género. Esto no excluye que las mujeres también pueden ejercer violencia en general y por supuesto contra los varones e indudablemente deben ser castigadas por ello. Pero, la violencia que pueden ejercer las mujeres nunca, o al menos mientras subsistan las posiciones de poder del sexo masculino y de subordinación del sexo femenino, podrá ser conceptualizada como violencia de género, dado que lo determinante para la catalogación de cualquier manifestación agresiva contra una persona como violencia de género no es el sexo de la persona que agrede, si no la pertenecía de ese sexo al grupo dominante lo que agrava de alguna manera el hecho de la agresión» (Ventura Franch, 2014: 712). En la misma línea, en su interpretación del art. 153.1 CP, el TC concluye que a pesar de que la expresión «el que» utilizada para referirse al autor de este tipo de delitos es neutra y no tiene por qué entenderse referida solo a los varones, el sujeto activo de este tipo de delitos ha de ser necesariamente varón y la víctima, mujer (STC 59/2008, FJ 4°).

El TC niega asimismo que nos encontremos ante un caso de predeterminación legal del sexo:

Como el término «género» que titula la Ley y que se utiliza en su articulado pretende comunicar, no se trata una discriminación por razón de sexo. No es el sexo en sí de los sujetos activo y pasivo lo que el legislador toma en consideración con efectos agravatorios, sino —una vez más importa resaltarlo— el carácter especialmente lesivo de ciertos hechos a partir del ámbito relacional en el que se producen y del significado objetivo que adquieren como manifestación de una grave y arraigada desigualdad. La sanción no se impone por razón del sexo del sujeto activo ni de la víctima ni por razones vinculadas a su propia biología. Se trata de la sanción mayor de hechos más graves, que el legislador considera razonablemente que lo son por constituir una manifestación específicamente lesiva de violencia y de desigualdad (STC 59/2008, FJ 9º).

Y respalda la proporcionalidad de la medida cuestionada:

Desde el punto de vista punitivo la diferencia entre el art. 153.1 CP y el 153.2 CP se reduce a la de tres meses de privación de libertad en el límite inferior de la pena (un marco penal de seis meses a un año frente al de tres meses a un año), debiendo subrayarse, con la Fiscalía, en primer lugar, que esta pena diferenciada en su límite mínimo es alternativa a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, igual en ambos tipos, y, en segundo lugar, que el art. 153.4 CP incorpora como opción de adaptación judicial de la pena a las peculiaridades del caso el que la pena del art. 153.1 CP pueda rebajarse en un grado «en atención a las circunstancias personales del autor y las concurrentes en la realización del hecho», si bien es cierto que esta misma previsión es aplicable también al art. 153.2 CP, lo que permite en este caso imponer una pena inferior a la mínima alcanzable a partir del art. 153.1 CP (STC 59/2008, FJ 10º).

En este sentido, estamos con Encarna Bodelón (2008) y Ventura Franch (2014) en que hubiera sido mucho más adecuado —y hubiera ahorrado gran parte de la discusión sobre la constitucionalidad de la tutela penal de las mujeres víctimas de violencia de género— que el legislador hubiera optado, en lugar de por agravar los tipos penales existentes, por la creación de un nuevo tipo que protegiera un bien jurídico diferente, esto es, el derecho a la vida libre de violencia de género, diferenciándolo claramente de otros tipos de violencia doméstica:

La inclusión en un mismo tipo penal (art. 153) refleja la no integración de los conceptos de violencia de género y patriarcado en el tratamiento penal de las agresiones producto de este tipo de violencia. El legislador debía haber distinguido de manera clara la violencia de género de otros tipos de violencia y haber creado un tipo diferente al de lesiones, por cierto con una penalización mayor, denominado agresiones producidas por violencia de género en la que no cabe discusión sobre el sexo del sujeto activo y pasivo de la violencia de género (Ventura Franch, 2014: 713).

No obstante, a pesar de que el TC ha dejado sentada en diversas resoluciones (SSTC 76/2008; 80/2008; 82/2008; 95/2008; 151/2009; 83/2010, entre otras) la constitucionalidad de las medidas de tutela penal introducidas por la LOMPIVG, el debate sobre la legitimidad del derecho penal de género no ha quedado zanjado en la sociedad española. En este sentido, permanece todavía la percepción desde amplios

sectores de la sociedad de que existe un estatuto de las víctimas de violencia de género constitutivo de una serie de prerrogativas injustificadas que de manera habitual se tornan en abuso²⁹⁸.

En todo caso, este efecto perverso de la protección reforzada de las mujeres víctimas de violencia de género en el seno de la pareja es uno de los argumentos utilizados por quienes critican la validez del derecho penal como medio adecuado en el segundo de los sentidos apuntados. La tesis de la inadecuación del derecho penal para proporcionar una protección adecuada frente a la violencia contra las mujeres formulada desde paradigmas feministas ha sido defendida eminentemente por Lorenzo Copello (2008), para quien el derecho penal es «uno de los instrumentos más importantes para el mantenimiento del status quo, una herramienta básicamente opresora y autoritaria que controla los conflictos a base de limitaciones de derechos» (p. 355).

Desde estas consideraciones, se reconoce tanto la insuficiencia del modelo punitivo anterior a la LOMPIVG para otorgar una protección efectiva a las víctimas de violencia de género frente a sus agresores, como el hecho de que las medidas contenidas en la Ley constituyen una conquista del Movimiento Feminista por visibilizar la existencia de un tipo de violencia ejercido sobre las mujeres por el hecho de serlo, distinto de la violencia doméstica común:

A nadie se le escapa que el primer modelo de tutela que intentó el legislador español —elaborado en torno a la idea de habitualidad como elemento distintivo de la violencia familiar penalmente relevante— resultó un estrepitoso fracaso por culpa de una interpretación rígida y formalista de los tribunales que acabó por dejar prácticamente sin aplicación el delito de maltrato habitual y derivó la inmensa mayoría de los casos al ámbito de las faltas. El resultado fue poco tranquilizador: un modelo ideado para conceder protección a las víctimas y favorecer su confianza en la justicia, acabó por volverse contra ellas. El agresor generalmente saldaba su paso por la Justicia con una escasa multa y mucho más resentimiento hacia quien le había denunciado, lo que reforzaba sus motivos para persistir en la violencia. Se extendió así la sensación de impunidad entre los agresores y un correlativo sentimiento de impotencia y desprotección entre las víctimas, en particular, en las mujeres agredidas por sus parejas (Laurenzo Copello, 2008: 337).

No obstante, a pesar de coincidir en el diagnóstico con quienes apoyan la reforma del CP en el sentido operado por la LOMPIVG, quienes son críticas con la utilización de un derecho penal de género, consideran que la respuesta legislativa —un «punitivismo a ultranza», en palabras de Laurenzo (2008: 352)— no ha sido la adecuada para tratar de solventar la situación en tanto desproporcionada e inadecuada:

²⁹⁸ Sobre los tópicos que pesan sobre las mujeres que acuden al sistema penal víctimas de violencia de género, *vid.* Larrauri, 2008.

Tal vez a las defensoras del punitivismo a ultranza se les ha pasado por alto que el Derecho penal, por sus propias características, sólo puede operar en términos de atribución de responsabilidad personal a sujetos individuales y no como mecanismo de cambio social. Por eso, cuando se confía en él para erradicar la violencia de género se está aceptando implícitamente que la causa última de este problema no está en la propia estructura social sino en las pautas individuales de comportamiento de algunos sujetos descarriados (Laurenzo Copello, 2008: 352).

Para apoyar estos argumentos, Laurenzo (2008) se basa en las cifras que revelan el mantenimiento del número de víctimas de violencia de género aun tras la reforma del CP de 2004, lo cual, a su juicio, es indicativo de la ineficacia del endurecimiento de las normas penales a este respecto (pp. 338-339).

Por nuestra parte, si bien compartimos parcialmente el diagnóstico de que la política legislativa en materia de violencia de género en nuestro país se ha centrado eminentemente en la tutela penal de las víctimas, relegando otros aspectos más cruciales para la consecución de un verdadero cambio estructural, como son las medidas preventivas y educativas, e implantando deficientemente otras medidas vitales para la efectiva protección de las víctimas, como la formación de los operadores jurídicos en igualdad, la prestación de servicios integrales de asistencia a las víctimas o la concesión de ayudas sociales²⁹⁹, consideramos que las preocupantes cifras de violencia ejercida contra las mujeres por el hecho de serlo constituyen una situación de emergencia social que justifica la puesta en práctica de medidas punitivas extraordinarias para tratar de atajar el problema. Ello no significa necesariamente ni caer en un planteamiento punitivista, ni atribuir al derecho penal un papel de motor de cambio social, ni desconocer las deficiencias que el sistema presenta a la hora de su puesta en práctica. La confusión entre elementos de ambos argumentos viene dada porque de manera bastante habitual es utilizado el recurso a las medidas punitivas como medio para contentar las exigencias sociales de intervención estatal en determinados asuntos en detrimento de otras medidas de intervención, menos llamativas en términos electoralistas, pero seguramente mucho más efectivas a la hora de abordar las causas estructurales de los problemas sociales que se pretenden solventar. En este sentido, muchas de las deficiencias presentadas por la LOMPIVG vienen dadas, no tanto por el propio diseño

²⁹⁹ Esta percepción es compartida por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, que en su informe anual de 2007 admitía que, a pesar del importante avance observado gracias a las medidas introducidas por la LOMPIVG, en la aplicación de la ley se había puesto «el acento en las medidas de ámbito penal y judicial, frente a la escasa implantación de las medidas de prevención, especialmente las dirigidas al sistema educativo [...]» Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, 2007, p. 28, cit. por Laurenzo Copello, 2008: 330 *in fine*.

legal de las medidas contenidas en la ley como por la falta de perspectiva de género de quienes la aplican. De este modo, la atención insuficiente al factor preventivo y, en especial, a la formación en igualdad de los profesionales que aplican la ley, puede traer como consecuencia la desprotección de las mujeres víctimas de violencia de género, por muy severas que sean las medidas penales que se prevean, en tanto la interpretación de la ley queda en manos de quien la aplica.

4.5.3.2. Educación y formación en igualdad

A) La exclusión de las mujeres del modelo educativo

A pesar de que, como se ha señalado, ya en la Ilustración se defendía el potencial de la educación pública e igualitaria para ambos sexos como un medio para alcanzar la ciudadanía, lo cierto es que el acceso a la educación reglada ha estado vedado a las mujeres hasta las postrimerías del siglo XIX, lo cual ha contribuido notablemente a mantener la posición de subordinación que ya ocupaban con respecto a los varones (Sevilla Pavón y Haba Osa, 2017: 3). No es tanto que las mujeres no fueran educadas institucionalmente, como que la educación que recibían no estaba orientada en el mismo sentido que la ofrecida a los varones: se las educaba para ser madres y esposas.

El mejor ejemplo de ello lo encontramos en el modelo educativo del franquismo, caracterizado por la institucionalización de la división de roles y espacios a través de la educación diferenciada³⁰⁰: durante la dictadura, no solo la separación física de niñas y niños constituye la norma, sino que también existen planes de estudios diferenciados que se construyen en torno a las expectativas de los roles culturalmente asignados a cada uno de los sexos³⁰¹. Así, los contenidos de la enseñanza destinada a los varones se

³⁰⁰ En la educación, como en todos los demás ámbitos, la dictadura franquista viene a romper con las pautas progresistas que se habían ido implantando durante la II República: «La filosofía educativa de la masonería, propiciada y favorecida por la amplia presencia de políticos en las logias masónicas durante la II República, era totalmente distinta a la de cualquier escuela conocida hasta el momento, puesto que en vez de exigir el aprendizaje de una serie de postulados y principios, estimulaba la exposición libre, la discusión ilustrada y el desarrollo de la imaginación y del pensamiento original, como medio para conseguir que cada cual llegue por su estudio independiente y su meditación profunda, a sus propias conclusiones lógicas y a la afirmación de sus convicciones. Al mismo tiempo, insistía en la necesidad de una educación de la mujer en equi-dignidad con el varón y en propiciar una Escuela Laica en donde a ‘‘las Iglesias’ se les reconocía el derecho a enseñar sus doctrinas en sus propios ‘establecimientos’ bajo la supervisión del Estado» (Párraga Pavón, 2010: 1).

³⁰¹ Fue la Ley de Educación Primaria de 1945 la que prescribió la separación de sexos y el currículo diferenciado en las escuelas franquistas (González Pérez, 2009: 97).

identifican con lo que en esta época se considera el conocimiento de carácter intelectual, mientras que la educación que reciben las niñas reviste un contenido eminentemente práctico, funcional y limitador, preparatorio del rol de madres y esposas que la sociedad espera de ellas:

El modelo de escuela separada está diseñado pensando fundamentalmente en los niños varones y en sus necesidades de aprendizaje en cada momento histórico; la escuela destinada a las niñas era una mala imitación de aquella, voluntariamente empobrecida y vaciada de su contenido académico [...] Por escasos, simples y pobres que puedan aparecer hoy los contenidos y las enseñanzas destinados a los varones, siempre se plantearon como conocimientos de carácter intelectual, por así decir, que les permitían en alguna medida entrar en contacto con un saber que no era estrictamente el que hallaban en su entorno, al incluir la lectura, la escritura, la aritmética, la geografía, etc. Mientras, en cambio, la escuela destinada a las niñas tenía una función mucho más limitadora: la de mantenerlas confinadas en el ámbito privado y doméstico, subordinadas a la Iglesia y a la religión a través de una repetición intensiva de rezos aderezada con el aprendizaje de «sus labores». Situación, por lo tanto, que mostraba un gran desequilibrio respecto de las posibilidades y oportunidades posteriores, y que correspondía a una sociedad que prescribía destinos sociales distintos para hombres y para mujeres (Subirats Martori y Tomé González, 2010: 40-41).

De esta manera, consideradas la maternidad y las labores domésticas y de cuidado una función social que deben desempeñar las mujeres, el contenido curricular oficial de los colegios de niñas, diseñado en torno al modelo de mujer propugnado desde la Sección Femenina de la Falange, se limitaba fundamentalmente a la enseñanza de las tareas del hogar:

Existía coherencia en la propuesta identitaria femenina entre el discurso oficial y escolar, tomando como base la domesticidad. Como necesitaba de unos saberes específicos, se pretendía que desde la escuela recibieran una preparación para la maternidad, siguiendo un programa que las adiestrara como pequeñas madres (González Pérez, 2009: 97).

Más en concreto, y dada la enorme influencia que la Iglesia católica ejerce sobre la educación reglada en nuestro país³⁰², el modelo que va a ser utilizado en las escuelas femeninas como referente de las niñas será el de la virgen María, en tanto madre sumisa y abnegada:

Nosotras tenemos que conocer con exactitud de qué tamaño es «la senda» por la que tenemos que transitar. Es muy estrecha. Nos debe servir de ejemplo Nuestra Señora la Virgen María [...] Parecía un modelo vacío, alguien que nunca había hecho nada. Luego no hacer nada, eso era ser mujer. Ése era el ejemplo al que seguir y el resto de la normativa acompañaba a este fin [...] Hay que saber siempre qué es lo más importante. Lo más importante es la familia: el cuidado de vuestros hijos y su educación cristiana; vuestro esposo, a quien os deberéis enteramente en el momento en que lo tengáis... Eso es lo más importante que haréis en la vida (Valcárcel, 2000: 78-81).

³⁰² «Las instrucciones de la Iglesia Católica en materia educativa se fundamentaban en la teoría de que, todo sistema de educación, para ser eficaz, debía estar supeditado al sexo del estudiante. De ahí la importancia de preparar a la mujer para su futuro papel de esposa y madre» (Párraga Pavón, 2010: 7).

Valcárcel (2000) ilustra muy bien el espíritu de la educación femenina de la época cuando asegura que ante cualquier demanda sobre su futuro profesional, la respuesta unánime que obtenían las jóvenes de su generación era que «la única carrera de la mujer era casarse» y, en este sentido, cualquier «exceso» de cultura, inteligencia, inquietudes o habilidades que se saliera de la norma era «un pasaporte a la soltería» y, consiguientemente, ejercer una profesión resultaba excluyente con el matrimonio (p. 84).

Además, para completar esta formación de la educación primaria, las mujeres de entre diecisiete y treinta y cinco años estaban obligadas a prestar el Servicio Social de la Mujer, una institución similar al servicio militar masculino, organizado por la Sección Femenina de la Falange y en el cual las mujeres prestaban ayudas en hospitales y obras de caridad y se las instruía para la labor social de madres y esposas que les correspondía por su sexo.

Por otro lado, el acceso de las mujeres a los estudios superiores no se había autorizado con carácter general en España hasta 1910. Hasta entonces, los estudios superiores habían quedado reservados a los varones si bien no existía una prohibición expresa del acceso de las mujeres a los estudios universitarios, aunque la propia mentalidad de la época impedía contemplar la posibilidad de que las mujeres dejaran las labores tradicionalmente asignadas a su sexo para cursar estudios universitarios. Esta laguna jurídica permitió que algunas mujeres se matricularan en las enseñanzas superiores, aunque en un régimen totalmente distinto a aquel del que disfrutaban sus compañeros varones: les era exigida una autorización ministerial expresa a cada una de las potenciales alumnas para poder matricularse; en un principio les estuvo vedada la asistencia a las clases por considerar que la presencia femenina podía alterar el orden del aula; y, además, la obtención del título no las habilitaba para el ejercicio profesional (López de la Cruz, 2002). En este sentido, como señala López de la Cruz (2002), «[e]l ámbito natural de la mujer seguía siendo el familiar, su función era el cuidado del marido y la educación de los hijos, y se le concedía la posibilidad de estudiar en la medida en que la formación adquirida contribuyese a desempeñar estas labores con mayor eficacia» (p. 4). Si bien solo treinta y seis mujeres obtuvieron un título de licenciatura en nuestro país conforme al sistema vigente antes de 1910, su admisión con carácter general en las mismas condiciones que los varones a partir de ese año tampoco

supuso la equidad en el acceso a los estudios universitarios para ambos sexos: en el año 1940 las mujeres tan solo representaban el 12,6% del alumnado en las universidades y en 1970, el 31% (López de la Cruz, 2002).

La separación obligatoria de los sexos y los currículos diferenciados en la educación básica se mantiene hasta la aprobación de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, conocida como Ley Villar Palasí en alusión al que fuera su impulsor, entonces ministro de educación y ciencia. Sin embargo, según Párraga (2010), la institucionalización de la escuela pública mixta en los años setenta tiene más que ver con una cuestión de financiación, dado el elevado coste que suponía mantener un sistema educativo doble, que con el compromiso político con un modelo verdaderamente coeducativo que descansara sobre premisas igualitarias, en tanto el fin de la separación física de los sexos en las aulas escolares y en los currículos no acabó con la reproducción de los estereotipos de género a través de la educación formal, sino que estos pasaron a transmitirse a través de mecanismo más sutiles. Por otro lado, no se eliminó totalmente de los planes de estudio asignaturas diseñadas por la Sección Femenina como Enseñanzas del Hogar, cuyo contenido se mantiene parcialmente hasta bien entrado el período democrático (González Pérez, 2009). En definitiva, el modelo de educación mixta no se articuló sobre una revisión del contenido de los programas escolares desde una perspectiva de género que cuestionara los estereotipos transmitidos en las enseñanzas oficiales, sino que se limitó a extender el modelo de educación masculino como universal, manteniendo los valores asociados al sexo femenino de manera más sutil que la separación física, pero igualmente efectiva (Párraga Pavón, 2010).

Con la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución en 1978, que propugna la igualdad como derecho a no sufrir discriminación (art. 14 CE) y como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE), se consagra el cambio de un modelo formalmente discriminatorio a un nuevo paradigma presidido por la igualdad formal de derechos. Sin embargo, pronto la persistencia de las desigualdades fácticas entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la sociedad pone de manifiesto el arraigo de una opresión estructural cuya erradicación requiere de una revisión profunda de las estructuras patriarcales que va mucho más allá de la mera persecución de la discriminación formal. En este sentido, el sistema educativo se revela como una

herramienta clave —quizá incluso la que mayor potencialidad presenta— para modificar los patrones conductuales desiguales presentes en la sociedad. A este respecto, como sostiene Aláez Corral (2009: 32), la generalización de «la educación conjunta de chicos y chicas supone poner de relieve de forma práctica, mediante la vivencia conjunta de las mismas tareas escolares, una cultura de los valores constitucionales de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres» que sirve para «preparar al alumnado a interrelacionarse en una sociedad formada por hombres y mujeres» de tal manera que se limitaría la proliferación de «estereotipos y discriminaciones por razón de género para la libre elección de estudios o destinos profesionales o para la convivencia en las más diversas esferas sociales». En efecto, la historia ha puesto de manifiesto cómo la generalización de la educación mixta ha reportado grandes beneficios para las mujeres, reduciendo las tasas de analfabetismo y suponiendo grandes avances en la adquisición de cultura y conocimientos y, por consiguiente, oportunidades laborales (Subirats Martori y Tomé González, 2010). Sin embargo, como decíamos, la instauración de un modelo mixto en las escuelas públicas y de un currículo común para ambos sexos, si bien son un paso importante, no constituyen una estrategia eficaz por sí sola para erradicar la desigualdad, de manera que los estereotipos de género han continuado transmitiéndose en la escuela a través de diversos mecanismos, unos más burdos y otros más sutiles.

En cuanto al modelo mixto de escuela, no debemos pasar por alto que la Ley Villar Palasí de 1970 no desterró la segregación por sexos de las escuelas españolas, sino que eliminó la prohibición de la educación mixta y la instauró como norma en las escuelas públicas, por lo que la separación de niños y niñas en centros escolares se ha seguido dando como práctica frecuente en las escuelas de titularidad privada y en las concertadas, entre las que predominan las dirigidas por instituciones religiosas³⁰³. Por otra parte, en cuanto al contenido de los planes de estudio, llama la atención la ausencia de relatos disidentes con la masculinidad hegemónica y de referentes culturales femeninos que se transmitan a los y las jóvenes en las escuelas. Un hecho que, dada la edad decisiva a la que los chicos y chicas cursan la educación obligatoria, presenta una

³⁰³ En total, existen en España 28.088 centros de educación obligatoria, de los cuales 9.102 son privados (5.018 concertados y 4.084 no concertados) (Fuente: Ministerio de Educación: <http://estadisticas.mecd.gob.es/EducaJaxiPx/Datos.htm?path=/Educacion/Centros/Centrosyunid/RD2015-2016/RegGen/10/yfile=RDRG01.px&type=pcaxis> Acceso: 07/10/2018).

gran influencia en la conformación de las identidades y puede tener una importante repercusión social.

La relevancia de la cuestión analizada aflora si tenemos en cuenta lo decisivas que son las representaciones teóricas que definen simbólicamente nuestra sociedad en tanto legitiman las situaciones fácticas que se dan en la realidad. En este sentido, el sistema educativo ostenta una gran responsabilidad como transmisor de lo que se considera «conocimiento legítimo»:

[L]os contenidos seleccionados como referentes y la forma de relato y perspectiva que ofrece— y su influencia se deja notar en toda la población, a causa de su carácter obligatorio. De ahí deriva su importancia y, por ello, resulta un elemento esencial de transmisión cultural que asienta un determinado imaginario simbólico y una memoria colectiva que toda la población comparte [...] Esta sistemática ausencia de las mujeres en la transmisión cultural crea una idea completamente falsa y ampliamente asentada: que las contribuciones de las mujeres al desarrollo cultural, social o histórico apenas existen a lo largo de la historia (López Navajas, 2017: 31-32).

En definitiva, la transmisión de los estereotipos de género a través de los mecanismos sutiles presentes tanto en la educación formal como en otros productos culturales³⁰⁴ y en la educación informal en general constituyen, como decíamos, un elemento determinante a la hora de conformar las preferencias e identidades de las personas que cristaliza en una sociedad en la que las ocupaciones de la población continúan estando atravesadas por el género y en la que todo aquello culturalmente asociado con lo femenino lleva aparejado un desvalor. En este sentido, a pesar de que la generalización de la educación mixta supone un paso determinante en lo que se refiere al acceso a la cultura por parte de las mujeres, no es suficiente para erradicar la transmisión del sexismo en las aulas en tanto se limita simplemente a generalizar un falso universalismo que toma al varón como unidad de medida sin repensar las estructuras androcéntricas que sustentan el modelo educativo, concebido en un primer momento por y para los hombres.

B) La educación en las leyes de igualdad

Frente a las insuficiencias del modelo educativo mixto para reaccionar frente a una sociedad todavía muy desigual a pesar de la conquista de la igualdad formal de derechos, se ha extendido la utilización del término coeducación en referencia, no solo a

³⁰⁴ Sobre la transmisión de los estereotipos de género a través de los videojuegos, *vid.* Flores Anarte 2016b.

la convivencia física de ambos sexos en las aulas, regida bajo un único plan educativo, sino también al ejercicio de la enseñanza desde una perspectiva no androcéntrica que forme a los jóvenes alejados de los roles de género tradicionales. Según el Diccionario de la Real Academia Española, coeducar significa «enseñar en una misma aula y con un mismo sistema educativo a alumnos de uno y otro sexo». Sin embargo, desde la perspectiva de género coeducar no implica solo la convivencia física de ambos sexos en las aulas y la existencia de un mismo plan educativo, sino que exige también la enseñanza desde una perspectiva no androcéntrica que forme a los jóvenes alejados de los roles de género tradicionales. En este sentido, los instrumentos normativos aprobados tanto a nivel nacional como internacional en las últimas décadas en materia de igualdad contemplan la educación como una herramienta clave a la hora de subvertir los patrones conductuales diferenciados que se encuentran en la base de la subordinación de las mujeres en tanto actúa sobre la raíz de los mismos.

Podríamos decir que la legislación sobre igualdad contempla la educación en relación con la igualdad de género desde una doble perspectiva: por un lado, se prevé la formación y sensibilización en igualdad de agentes sociales que ocupan puestos estratégicos, desempeñando funciones relevantes que pueden tener un impacto decisivo en la situación de las mujeres (por ejemplo, jueces, profesionales sanitarios, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc.); por otro lado, se dispone la incorporación de valores igualitarios en el currículo de las enseñanzas oficiales. En este sentido, como bien apunta Salazar Benítez (2016), la igualdad de género es incorporada al sistema educativo, no como ideología, sino como principio constitutivo de nuestro sistema constitucional (p. 476).

Es la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) la que incorpora por primera vez, entre los principios que deben orientar la actividad educativa, la efectiva igualdad de derechos entre los sexos y el rechazo a todo tipo de discriminación (art. 2.3.c) a la vez que exige que, en la elaboración de los materiales didácticos se contribuya a la superación de los estereotipos discriminatorios. Por su parte, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE), incluye entre los principios de calidad del sistema educativo la igualdad de derechos entre los sexos (art. 1.b), pero no lo desarrolla de manera concreta en su articulado (Saldaña Díaz, 2018: 443). No es hasta la promulgación de la

LOMPIVG en 2004, que se incorpora la *formación* en igualdad de género entre los fines del sistema educativo español y se asigna el desarrollo de competencias relacionadas con la misma a los distintos niveles educativos. Así, el art. 4 LOMPIVG estipula que la Educación Infantil contribuirá a desarrollar en la infancia el aprendizaje en la resolución pacífica de conflictos, que la Educación Primaria contribuirá al desarrollo de habilidades para comprender y respetar la igualdad entre los sexos, que la Educación Secundaria Obligatoria contribuirá al desarrollo de capacidades para conocer, valorar y respetar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, que el Bachillerato y la Formación Profesional fomentarán en el alumnado la capacidad para analizar y valorar críticamente las desigualdades de sexo y fomentar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, que la Enseñanza para personas adultas incluirá entre sus objetivos fomentar el respeto a la dignidad de las personas y a la igualdad entre hombres y mujeres, o que las Universidades incluirán y fomentarán en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal.

Por su parte, el art. 6 LOMPIVG dispone que las Administraciones educativas velarán para que en todos los materiales educativos se eliminen los estereotipos sexistas o discriminatorios y para que fomenten el igual valor de hombres y mujeres. También se prevé, en el art. 7 LOMPIVG, que las Administraciones educativas adoptarán las medidas necesarias para que en los planes de formación del profesorado se incluya una formación específica en materia de igualdad. El art. 8 LOMPIVG dispone que se adoptarán las medidas precisas para que los Consejos Escolares impulsen la adopción de medidas educativas que fomenten la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, y que en el Consejo Escolar del Estado habrá representación del Instituto de la Mujer y de las organizaciones que defiendan los intereses de las mujeres. Finalmente, según lo dispuesto en el art. 9 LOMPIVG, corresponde a los servicios de inspección educativa velar por el cumplimiento de todo lo anterior.

Que haya sido la LOMPIVG la que primero introduce en el ordenamiento jurídico español medidas relacionadas con la incorporación de la igualdad de género al sistema educativo a pesar de tratarse de una norma reguladora de una cuestión particular de debe, por un lado, a que la propia ley pone en conexión la lacra de la violencia machista con las relaciones desiguales de poder existentes entre mujeres y hombres en todos los

ámbitos de la sociedad, considerando que la violencia es el resultado de dicha situación y que, por tanto, es una cuestión que requiere abordar de manera omnicomprensiva el problema de la desigualdad³⁰⁵; y, por otro lado, a que en el momento de aprobación de la LOMPIVG, en 2004, no existe todavía en nuestro país una ley que aborde la igualdad de manera general como la que se aprobaría posteriormente en 2007.

En efecto, la Ley Orgánica 3/2007, concebida como una ley-código de igualdad en su propia exposición de motivos, continua la senda marcada por la LOMPIVG y aborda la articulación de medidas educativas de igualdad a todos los niveles de enseñanza, así como de medidas formativas para profesionales. En este sentido, el art. 23 LOIEMH insta a que entre los fines del sistema educativo se incorpore la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, a la vez que fija entre los principios del sistema la eliminación de los obstáculos que dificultan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el fomento de la igualdad plena entre unos y otros. Por su parte, el art. 24 LOIEMH dispone que «la Administración garantizará un igual derecho a la educación de mujeres y hombres a través de la integración activa, en los objetivos y en las acciones educativas, del principio de igualdad de trato, evitando que por comportamientos sexistas o por los estereotipos sociales asociados, se produzcan desigualdades entre mujeres y hombres». Con dicho objetivo, el citado artículo contempla la puesta en práctica de una serie de actuaciones por parte de las Administraciones públicas en el ámbito de sus respectivas competencias, a saber: la integración del principio de igualdad de género en los currículos de todas las etapas educativas, así como en los cursos de formación del profesorado; la eliminación y el rechazo de los comportamientos y contenidos sexistas y estereotipos que supongan discriminación entre mujeres y hombres, con especial consideración a ello en los libros de texto y en los materiales educativos, así como el establecimiento de medidas educativas destinadas al reconocimiento y la enseñanza del papel de las mujeres en la Historia; la promoción de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de control y de gobierno de los centros docentes; y el fomento y la difusión entre la

³⁰⁵ Como decíamos, la educación se revela como una herramienta fundamental a la hora de influenciar la conformación o el cambio de los patrones conductuales sexistas que son el germen de la violencia de género. En este sentido, Salazar Benítez (2016) pone de manifiesto cómo los estudios recientes que revelan preocupantes cifras de violencia de género entre los adolescentes en nuestro país, apuntan asimismo que las chicas y chicos con más formación y conocimiento en igualdad los que más facilidad presentan para resolver los conflictos de manera pacífica y los que menos violencia ejercen y sufren (p. 470 *in fine*).

comunidad educativa de los principios de coeducación y de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por su parte, el art. 25 LOIEMH dispone que, en el ámbito de la educación superior, las Administraciones públicas fomentarán la investigación sobre igualdad, promoviendo para ello la inclusión en los planes de estudio de materias de igualdad entre mujeres y hombres, la creación de posgrados específicos, y la realización de estudios e investigaciones especializadas en la materia.

Así, las leyes de igualdad se sirven de la educación en igualdad a todos los niveles como la herramienta más eficaz para modificar las pautas socializadoras de la ciudadanía en aras de un modelo igualitario que supere el sistema desigual y jerarquizado que atraviesa todas las relaciones sociales. Como señala Salazar Benítez (2015),

[I]a clave fundacional de dicho cambio habría de situarse en la superación del binomio razón/emoción y de la correlativa construcción de las subjetividades masculina y femenina desde una concepción jerárquica entre ellas. Para ello habría que modificar buena parte de las pautas socializadoras que continúan vigentes y que siguen diferenciando de manera jerárquica a hombres y mujeres. De ahí la importancia de que el sistema educativo incorpore en serio la tarea de formar ciudadanos y ciudadanas corresponsables tanto en lo público como en lo privado, lo cual deberá hacerse desde la incorporación del género como categoría transversal en el currículo educativo, así como mediante materias que de manera singular aborden estas cuestiones. Todo ello acompañado de una actuación mucho más contundente sobre todos los factores que nos socializan – medios de comunicación, publicidad – y que continúan prorrogando mayoritariamente los valores del orden patriarcal. Solo mediante la actuación comprometida de la ciudadanía y de los poderes públicos sobre ese «subsuelo» sobre el que edificamos nuestro sistema constitucional será imposible una sociedad en la que el sexo no sea determinante para el ejercicio de ningún derecho ni para el acceso a ningún bien (p. 34).

No obstante, como veremos en el capítulo siguiente, la enorme potencialidad transformadora de estas medidas va a depender enormemente tanto de la concreción que hagan los poderes públicos de los mandatos genéricos contenidos en las normas como de la efectiva aplicación que se lleve a cabo de los mismos por parte de los diversos agentes implicados en la ejecución de las medidas. Ambos aspectos se han visto afectados por cuestiones como la deriva ideológica conservadora de los sucesivos Gobiernos y la falta de recursos y formación del personal al servicio de la educación pública de manera que la ejecución de las políticas propuestas se ha desviado notablemente de los objetivos inicialmente fijados, en un sentido, en ocasiones, incluso opuesto a los principios que las inspiraron.

4.5.3.3. La imagen de la mujer en la publicidad y los medios de comunicación

Los estereotipos que se crean y se reproducen en el imaginario colectivo con respecto a los géneros, además de en la educación formal, encuentran una poderosa vía de canalización a través de todo tipo de representaciones culturales entre las que, por su capacidad de difusión, cobran una gran importancia la publicidad y los medios de comunicación. En este sentido, la cosificación de la mujer a través de los relatos culturales que nos ofrecen los contenidos mediáticos influye notablemente en la construcción del orden simbólico de la sociedad y es por ello que los instrumentos normativos de igualdad también han contemplado la orientación de las políticas públicas hacia el ámbito de los medios de comunicación como una vía de intervención decisiva para erradicar los roles desiguales de género que se encuentran en la base de la subordinación femenina. Este tipo de medidas constituye un ejemplo prototípico de las políticas de reconocimiento en tanto van dirigidas a revertir las injusticias culturales arraigadas en los modelos sociales de representación como serían el dominio cultural, la falta de reconocimiento y la falta de respeto, y propone un cambio cultural o simbólico que implique la revalorización positiva de la identidad femenina culturalmente estigmatizada (Fraser, 1996: 21).

Al respecto, ya se ha mencionado cómo desde 1994 existe el Observatorio de la Imagen de las Mujeres (OIM)³⁰⁶ en el Instituto de la Mujer, que tiene por objetivo fomentar una imagen equilibrada y no estereotipada de las mujeres en los medios de comunicación³⁰⁷. Para ello, la actividad fundamental del OIM se centra en la recogida de denuncias ciudadanas respecto de contenidos sexistas, así como en la actuación de oficio frente a campañas discriminatorias, estereotipadas o denigrantes para las mujeres, solicitando su rectificación o retirada. Además, desde el año 2000, el OIM publica en su página web un informe anual en el que se recogen tanto las quejas recibidas como las actuaciones puestas en práctica por el Observatorio frente a los contenidos publicitarios considerados sexistas.

Por su parte, la DA 6ª LOMPIVG modifica la Ley 34/1988, General de Publicidad, para introducir una modalidad novedosa de publicidad ilícita: la publicidad

³⁰⁶ Hasta 2005 se había llamado Observatorio de la Publicidad Sexista.

³⁰⁷ Sitio web: <http://www.inmujer.gob.es/observatorios/observImg/home.htm>, acceso: 11/01/2019.

discriminatoria o vejatoria, que será aquella que «atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus artículos 18 y 20, apartado 4» y, en concreto «los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género» (art. 3.a) LGP). Además, la LOMPIVG dedica su capítulo II a introducir medidas relativas al ámbito de la publicidad y los medios de comunicación. Así, el art. 11 dispone que el Ente público a quien corresponda velar para que los medios audiovisuales cumplan sus obligaciones adoptará las medidas procedentes para el tratamiento de la mujer conforme a los principios o valores constitucionales; el art. 12 reconoce como legitimados para ejercitar ante los tribunales la acción de cesación de publicidad ilícita por utilizar en forma vejatoria la imagen de la mujer a la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, al Instituto de la Mujer u órgano equivalente de cada Comunidad Autónoma, al Ministerio Fiscal y a las asociaciones que tengan como objetivo único la defensa de los intereses de la mujer; el art. 13 contiene un llamamiento general a la Administración pública para velar por el cumplimiento de la legislación en los medios de comunicación, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres en los medios de comunicación, así como a la promoción de acuerdos de autorregulación de los medios. Finalmente, el art. 14 incorpora una cláusula de cierre mandando a los medios de comunicación a fomentar la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, evitando toda discriminación entre ellos, a la vez que dispone que la difusión de información relativa a la violencia sobre la mujer deberá garantizar el respeto a la dignidad y los derechos de las víctimas de violencia y de sus hijos, con especial cuidado en el tratamiento gráfico de las informaciones.

La LOIEMH dedica su título III a la igualdad y los medios de comunicación, entre los que diferencia aquellos de titularidad pública y aquellos de titularidad privada. El art. 36 encomienda a los primeros el velar por la transmisión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad y promover la difusión del principio de igualdad entre mujeres y hombres. En concreto, los arts. 37 y 38 fijan

para la Corporación RTVE y la Agencia EFE, respectivamente, los objetivos de reflejar adecuadamente la presencia de las mujeres en los diversos ámbitos de la vida social; utilizar el lenguaje en forma no sexista; adoptar códigos de conducta tendentes a transmitir el contenido del principio de igualdad; colaborar en las campañas institucionales dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres y a erradicar la violencia de género; así como promover la incorporación de mujeres a puestos de responsabilidad directiva y profesional; y, finalmente, fomentar la relación con asociaciones y grupos de mujeres para identificar sus necesidades e intereses en el ámbito de la comunicación.

Con respecto a la igualdad en los medios de comunicación de titularidad privada, el art. 39 LOIEMH dispone que las Administraciones públicas promoverán la adopción de acuerdos de autorregulación que contribuyan al cumplimiento de la legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte, el art. 40 LOIEMH dispone que las autoridades a las que corresponda velar por que los medios audiovisuales cumplan con sus obligaciones adoptarán las medidas que procedan para asegurar un tratamiento de las mujeres conforme a los principios y valores constitucionales.

Finalmente, el art. 41 LOIEMH, apostillando lo dispuesto en el art. 10 LOMPIVG, contempla que será considerada ilícita la publicidad que comporte conductas discriminatorias de acuerdo con la definición de discriminación contenida en la propia Ley.

4.5.3.4. Salud y autonomía sexual y reproductiva

Si a lo largo de todo el presente capítulo se viene señalando que las políticas públicas articuladas sin perspectiva de género, en apariencia neutrales, proyectan resultados diferentes en mujeres que en hombres, más desfavorables para aquellas que para estos, en el campo de la salud esta situación adquiere una dimensión singular. En este sentido, la pretendida neutralidad del saber tecnocientífico oscurece el hecho de que la ciencia ha sido construida como un saber androcéntrico que no ha tenido en cuenta los intereses específicos de las mujeres derivados de sus diferencias biológicas, lo cual ha contribuido a reforzar el sistema de dominación masculino (Fox Keller, 1995). En

concreto, en la medicina, el hecho de tomar principalmente al varón como unidad de medida universal sin tener en cuenta la variable sexo en el estudio de las enfermedades se traduce en la relegación de las mujeres y del cuerpo femenino tanto en la investigación como en la puesta en práctica de los tratamientos y en la infravaloración de los síntomas y patologías específicamente femeninos que impiden la ejecución de un diagnóstico certero. Así, por ejemplo, la endometriosis es una enfermedad que afecta en exclusiva a las mujeres —entre un 7 y 15% de las mujeres españolas en edad fértil la sufren (Ministerio de Sanidad, 2007)— y que se encuentra estrechamente ligada a problemas de fertilidad —entre un 30 y un 40% de las mujeres que sufren endometriosis manifiestan problemas para concebir (íd.)— y, sin embargo, no existe un conocimiento certero de las causas que la originan a falta de investigaciones científicas al respecto. Además, al minusvalorarse los síntomas que afectan a quienes sufren esta enfermedad por ser comúnmente asociados con dolencias derivadas de la menstruación, su diagnóstico puede llegar a retrasarse hasta ocho años (íd.). En la misma línea, Valls-Llobet (2009) denuncia tanto la ausencia de mujeres en la muestra de los estudios clínicos que se llevan a cabo en España como la infravaloración de los síntomas femeninos, lo cual se pone de manifiesto en el hecho de que la gran mayoría de los fármacos ansiolíticos y antidepresivos recetados en nuestro país son consumidos por mujeres, en tanto se tiende a diagnosticar enfermedades psíquicas más rápidamente en las mujeres a la luz de síntomas que podrían corresponderse con otro tipo de dolencias si se insistiera en las pruebas diagnósticas.

Con el objetivo de corregir esta situación mediante el fortalecimiento del enfoque de género en la investigación y las políticas públicas sanitarias, en 2004 se creó el Observatorio de Salud de la Mujer³⁰⁸. Por su parte, las leyes de igualdad también se hacen eco de la necesidad de integrar la perspectiva de género en las políticas públicas articuladas en el ámbito sanitario (art. 27.1 LOIEMH), y encomiendan a las Administraciones públicas la garantía del derecho de acceso igualitario a la salud de mujeres y hombres evitando que por sus diferencias biológicas o por los estereotipos sociales asociados se produzcan discriminaciones (art. 27.2 LOIEMH). También se establece la obligación de las Administraciones públicas de adoptar, dentro de las acciones de educación sanitaria, iniciativas destinadas a favorecer la promoción

³⁰⁸ Creado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2004.

específica de la salud de las mujeres; de fomentar la investigación científica que atienda las diferencias entre mujeres y hombres en relación con la protección de su salud, especialmente en lo referente a la accesibilidad y el esfuerzo diagnóstico y terapéutico, tanto en sus aspectos de ensayos clínicos como asistenciales; de considerar el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en la protección y mejora de salud laboral; de integrar el principio de igualdad en la formación del personal al servicio de las organizaciones sanitarias; y de obtener y tratar los datos desagregados por sexo, *siempre que sea posible*, en los sistemas de información médica y sanitaria (art. 27.3 LOIEMH).

Por otro lado, hay que señalar que, con anterioridad al abordaje de manera global de la introducción de la perspectiva de género en el ámbito sanitario, los poderes públicos articulan su intervención en este ámbito como un medio para tutelar mejor los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, fundamentalmente buscando una formación de los profesionales sanitarios que facilite un mejor diagnóstico y una asistencia a las víctimas en este tipo de situaciones. Así, el art. 15 LOMPIVG recoge medidas relativas a la formación de los profesionales sanitarios para una mejor detección de los casos de violencia de género y asistencia y rehabilitación de las mujeres víctimas de las agresiones. Con este objetivo, se prevé la articulación de programas de sensibilización y formación continuada del personal sanitario, así como la incorporación a los currículos de las titulaciones correspondientes de contenidos sobre violencia de género. Por su parte, el art. 15.4 LOMPIVG establece la incorporación a los Planes Nacionales de Salud de un apartado de intervención y prevención integral de violencia de género.

Por otra parte, en lo referente a las políticas públicas sanitarias, si hay un ámbito que afecta directamente a las mujeres, es aquel relacionado con las capacidades reproductivas. Siguiendo a Luigi Ferrajoli (2003: 11), podemos decir que la autonomía individual implica la «libertad de ser uno mismo y de disponer del propio futuro», una noción que se encuentra estrechamente ligada a la capacidad de pleno dominio sobre el propio cuerpo. En este sentido, apunta el filósofo italiano cómo para las mujeres esta capacidad se ha encontrado tradicionalmente mucho más limitada que para los hombres, toda vez que, dada la relevancia social de las capacidades reproductivas de las mujeres, el cuerpo femenino tradicionalmente «ha sido un espacio conflictivo sometido a los discursos públicos —jurídicos, éticos, políticos—, a prácticas médicas, intervenciones

pedagógicas, reglas, disciplinas, controles [...]; ha sido, y es todavía, objeto de derecho y de derechos de otros, como cuerpo no autónomo, sometido a poderes heterónomos: maritales, jurídicos, morales, religiosos, sanitarios» (íd.). De esta manera, la reproducción se convierte en una cuestión de Estado en tanto los gobiernos y los mercados se instituyen como «los principales productores de discursos, prácticas e ideologías que marcarán el cómo, cuándo y de qué manera las mujeres deben ejercer las funciones maternas» (Burgaleta Pérez, 2011: 85). En este sentido, tanto el interés demográfico como las concepciones morales particulares han redundado tradicionalmente en la criminalización del ejercicio por parte de las mujeres de la capacidad de decisión sobre su propio cuerpo y sus facultades reproductivas, lo cual ha incidido negativamente sobre la libertad individual de estas, restringiéndola. En consecuencia, la lucha por los derechos reproductivos de las mujeres se ha configurado tradicionalmente como una de las reivindicaciones centrales del Movimiento Feminista.

Tanto la Ley 14/2006, de 25 de mayo, de técnicas de reproducción humana asistida, como la Ley 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, vienen a reconocer derechos que amplían la autonomía reproductiva de las mujeres. La segunda de las normas mencionadas, como ya se ha visto, reconoce, por ejemplo, el derecho de las mujeres «a tomar la decisión inicial sobre su embarazo», contemplando la posibilidad de, en caso de ser requerido, se practique un aborto —con cargo a la Seguridad Social y sin necesidad de aducir razón alguna para ello— dentro de las primeras catorce semanas de gestación. En este sentido, el reconocimiento público de la capacidad de decisión de las mujeres sobre la terminación o no del embarazo supone una garantía esencial e irrenunciable de la autodeterminación femenina sobre el propio cuerpo. Por su parte, los avances tecnocientíficos en el campo de la reproducción humana asistida se presentan como una oportunidad de reconocer a las mujeres una capacidad de control inédita hasta entonces sobre sus capacidades reproductivas, suponiendo un potencial medio alternativo de procreación que permitiría a las mujeres sustituir al natural en el momento en que así lo deseen y por cualquier causa. En este sentido, la LTRHA regula distintos métodos asistidos de reproducción —inseminación artificial, fecundación in vitro y transferencia intratubárica de gametos—, el régimen jurídico de los centros —públicos y privados— que las ponen en práctica, o el régimen jurídico de la donación de gametos, entre otros

aspectos. No obstante, la regulación jurídica³⁰⁹ ha sido utilizada en ocasiones para configurar la utilización de las técnicas de reproducción asistida (TRA) de manera restringida, de modo que se ha dificultado el acceso a las mismas a las mujeres de manera libre, limitando su utilización a los casos de infertilidad clínica³¹⁰ (*vid.* Flores Anarte, 2016a). No era este en principio el caso de la legislación española, que recoge en el art. 6 LTRHA el derecho de toda mujer a someterse a las mismas «con independencia de su estado civil y su orientación sexual». Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, los recortes del gasto público sanitario han provocado que la dimensión prestacional de dicho derecho se haya visto limitada para muchas mujeres.

4.5.3.5. *Ámbito institucional*

A) *Criterios de actuación de los poderes públicos*

El machismo y el androcentrismo se encuentran también instalados en el funcionamiento de las instituciones del Estado. Siguiendo a Fraser (1996), las políticas de reconocimiento, de revalorización de las identidades socialmente denostadas, requieren de importantes cambios en los patrones institucionalizados de valoración. En este sentido, se revela como necesaria la introducción en todos los poderes públicos de un importante cambio en la manera de abordar las funciones que les son propias a cada uno de ellos, mediante la incorporación de la perspectiva de género a los mecanismos burocrático-institucionales de articulación de las políticas públicas. Esta es la perspectiva sobre la que más se ha incidido a la hora de hacer referencia al concepto del *gender mainstreaming*, que no por ser insuficiente su adopción, deja de resultar necesaria.

A continuación, haremos un recorrido por los mandatos contenidos en las leyes de igualdad dirigidos a los poderes públicos en relación a la alteración de los patrones institucionales de funcionamiento para adecuar sus procedimientos y prácticas al

³⁰⁹ España es pionera en la regulación de este fenómeno, la ley de 2006 había sido precedida por la Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre técnicas de reproducción humana asistida.

³¹⁰ Siguiendo a Tamar Pitch (2003), las normas que definen las TRA como un medio terapéutico contra la esterilidad, en lugar de tutelar el derecho a la salud de las mujeres, lo que tutelan es un supuesto derecho de los/as niños/as a nacer en un determinado tipo de familia (p. 55).

principio del *gender mainstreaming*³¹¹. En este sentido, el título II de la LOIEMH, dedicado a las políticas públicas para la igualdad, comienza recogiendo en su art. 14 una serie de criterios generales de aplicación a la actuación de todos los poderes públicos que van desde la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en el conjunto de las políticas económica, laboral, social, cultural y artística (art. 14.2), hasta el fomento de instrumentos de colaboración entre las distintas administraciones públicas y agentes sociales (art. 14.9), pasando por la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas (art. 14.11). Por su parte, el art. 15 LOIEMH hace referencia a la incorporación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres con carácter transversal en la actuación de los poderes públicos en general y, para el caso de las Administraciones públicas, el precepto mandata que las mismas deberán integrarlo, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de las políticas públicas y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

El art. 16 LOIEMH hace referencia a que los poderes públicos *procurarán* atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les competan. Sin embargo, este, junto a otros preceptos de la misma norma, como los arts. 37.2, 38.2, 52 o 53, serán analizados en el apartado siguiente, relativo a las políticas públicas que buscan la representación paritaria en los centros de poder.

Continuando con el análisis de las disposiciones contenidas en la LOIEMH relativas a las dinámicas institucionales de los poderes públicos, el art. 20 de la Ley contempla la integración de la perspectiva de género en los estudios y estadísticas elaborados por la Administración, especificando que se deberá: incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogidas de datos que se lleven a cabo; establecer nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres; introducir mecanismos e indicadores que permitan conocer la incidencia de otras variables generadoras de discriminación múltiple; realizar muestras lo

³¹¹ Salvo aquellas cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, que han sido desarrolladas en el apartado relativo a las políticas redistributivas y las desarrolladas en el apartado relativo a las políticas de representación.

suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser analizadas en función de la variable sexo; revisar y adecuar las definiciones estadísticas existentes con objeto de contribuir al conocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de determinados colectivos de mujeres. Estas previsiones son fundamentales en tanto constituye un requisito básico para la articulación de políticas públicas de género el contar con los datos que otorguen a los poderes públicos la información necesaria sobre la situación de las mujeres en la sociedad, y ello solo se consigue mediante la disgregación sistemática de todos los datos estadísticos por sexo y mediante la introducción de nuevos indicadores que sirvan para describir realidades que afectan específicamente a las mujeres y que hasta ahora habían sido obviadas. No obstante, en cuanto a la coercitividad de las medidas incluidas en el art. 20 LOIEMH, contempla también el precepto que, de manera excepcional y mediante informe motivado aprobado por el órgano competente, podrá justificarse el incumplimiento de alguna de las obligaciones en él contenidas, por tanto se trataría de un grado de coercitividad bajo.

Por su parte, el art. 21 LOIEMH hace referencia a la dimensión territorial de las políticas públicas de igualdad, previendo la colaboración entre la AGE y las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, de sus actuaciones de planificación, para lo cual se prevé expresamente la posibilidad de adoptar programas conjuntos de actuación en el seno de la Conferencia Sectorial de la Mujer. Según lo estipulado en su Reglamento de organización y funcionamiento³¹², la Conferencia Sectorial de la Mujer es el órgano de encuentro, deliberación y cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de políticas de igualdad de trato y oportunidades entre las personas, especialmente entre mujeres y hombres, que tiene como fin articular la cooperación entre los distintos entes territoriales para la puesta en práctica de políticas que así lo requieran en materia de educación en igualdad, prevención de violencia de género y asistencia a las víctimas, la lucha contra la discriminación y el fomento de la participación social y política de las mujeres. La CSM es creada a partir de la habilitación contenida en el art. 5 de la Ley 30/1992, por lo tanto, el art. 21

³¹² Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia Sectorial de Igualdad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad aprobado en la reunión del Pleno de 21 de enero de 2009 y modificado en su reunión del 16 de marzo de 2011.

LOIEMH, en la línea de lo dispuesto en gran parte del resto de su articulado, se limita a contener una habilitación concreta al ente público para la adopción de medidas cuya efectiva implementación, en su caso, va a quedar a disposición del órgano.

En lo relativo al acceso al empleo público, el art. 55 LOIEMH dispone que las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público deberán acompañarse de un informe de impacto de género, aunque a renglón seguido se dispone que se exceptuarán los casos de urgencia, sin que se exija explícitamente la motivación de dicha situación. Por su parte, el art. 61.1 LOIEMH dispone que todas las pruebas de acceso al empleo público de la AGE y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella contemplarán el estudio y la aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres en los diversos ámbitos de la función pública. En consideración a la necesidad de formación de los agentes que interaccionan en la Administración pública en materia de igualdad para un mejor desenvolvimiento de sus funciones, el art. 61.2 LOIEMH dispone, de manera muy genérica, que la AGE y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella impartirán cursos de formación sobre igualdad de trato entre mujeres y hombres.

B) Elaboración de planes, informes y programas

Una vía de intervención pública por la que se ha caracterizado la incorporación de la perspectiva de género al ámbito institucional desde el inicio de su andadura es la elaboración de planes de actuación de alcance general o sectorial. Este tipo de herramientas viene contemplado asimismo en varios preceptos de las leyes de igualdad. Así, el art. 3 LOMPIVG contempla la puesta en marcha, bajo la responsabilidad del Gobierno, de un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, que deberá ir acompañado de la consiguiente dotación presupuestaria y cuya efectividad sería evaluada por una Comisión creada al efecto. Dicho Plan es aprobado por el Gobierno el 15 de diciembre de 2006, con una vigencia temporal de dos años. En el mismo se prevén estrategias más concretas —un total de 102 medidas— para dar por cumplidos los mandatos contenidos en la LOMPIVG para los distintos ejes de actuación en aras de alcanzar una mayor concienciación social con respecto a la violencia de género y una respuesta institucional más eficaz en reacción a la misma.

Por su parte, el art. 17 LOIEMH hace referencia a la aprobación periódica por parte del Gobierno de un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, que deberá incluir medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo. De esta manera se establece como obligación legal lo que desde 1988 se había ido instalando como una práctica habitual. Sin embargo, el precepto resulta excesivamente laxo en tanto no hace referencia ni a un contenido mínimo del Plan, ni se determina la periodicidad con la que el mismo deberá aprobarse. De igual modo, tampoco se establece ninguna consecuencia para el caso de que el Gobierno no cumpla con la elaboración del Plan. Lo cierto es que la práctica habitual ha sido la de elaborar planes cada cuatro años cuyas medidas contemplarían dicho período para su implantación.

El art. 18 LOIEMH prevé asimismo la elaboración periódica de un informe por parte del Gobierno sobre el conjunto de sus actuaciones en relación con la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres cuyos términos deberán regularse reglamentariamente. Así, la periodicidad, las condiciones del procedimiento de elaboración y el contenido de dicho informe vienen regulados en el Real Decreto 1729/2007, de 21 de diciembre, por el que se regula la elaboración del Informe Periódico, relativo a la efectividad del principio de Igualdad entre mujeres y hombres. La citada norma encomienda a la extinta Secretaría General de Políticas de Igualdad, dependiente del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales e Igualdad, la recepción de la información que, en relación con su respectiva actividad, los distintos departamentos ministeriales de su actividad deberán remitir dos veces al año, en los meses de enero y julio, así como la elaboración del informe, que deberá ser presentado, primero ante la Comisión Interministerial de Igualdad y, posteriormente, al Gobierno, para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales. También estipula el Real Decreto que el Informe se elaborará y aprobará con periodicidad bienal y que deberá contener: todas las actuaciones de los poderes públicos en relación con la aplicación de la LOIEMH, en especial, aquellas que hayan sido encomendadas de manera específica a un determinado departamento ministerial; un seguimiento de las actuaciones contempladas en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades; y cualquier otra información sobre medidas adoptadas para la consecución efectiva de la igualdad real entre mujeres y hombres.

Con el art. 19 la LOIEMH, relativo a la elaboración de informes de evaluación de impacto de género (IEIG), viene a complementarse lo que se estableciera en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas elaboradas por el Gobierno, que imponía la obligación de que los anteproyectos de ley y los reglamentos elaborados por los departamentos ministeriales fueran siempre acompañados de un informe de evaluación del impacto de género de las medidas en ellos contenidos. La innovación introducida por la LOIEMH radica en incorporar la exigencia de elaboración del IEIG a todos los proyectos de disposiciones de carácter general aprobados por el Gobierno, así como también a los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometían a la aprobación del Consejo de Ministros.

Esta obligación legal de incorporar a los proyectos normativos un IEIG se basa en la premisa de que las políticas públicas, aun neutras en apariencia, puestas en práctica en una sociedad marcada por el reparto desigual de poder entre mujeres y hombres tienen un impacto de género diferenciado. Como, de acuerdo con la Ley 30/2003, recoge la Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Evaluación de Impacto de Género de las Disposiciones Normativas que elabore el Gobierno, editada por el Instituto de la Mujer (2007), la necesidad de elaborar estos informes parte de la realidad constatada de que «[I]as diferentes posiciones de partida y realidades de mujeres y hombres dificultan que se produzca un igual aprovechamiento de los beneficios derivados de la actuación de las políticas públicas y las normas» (p.15). En este sentido, como señala Gil Ruiz (2012):

Una correcta implementación de los informes de evaluación de impacto de género (IEIG) constituye una medida de esencial importancia preventiva, en términos de tutela antidiscriminatoria, pues garantiza que la norma, medida o decisión analizada [...] que se pretenda aprobar, carece de impacto adverso para más de la mitad de la ciudadanía (que no un colectivo minoritario) del mismo sexo, carente de justificación razonable, suficiente, objetiva y proporcional. Este chequeo y validación previo, constataría y garantizaría que la norma, decisión o medida no es indirectamente discriminatoria y, por lo tanto, impugnabile (p. 100).

Estaríamos, por tanto, ante una herramienta de *gender mainstreaming* que aspira a una reconfiguración de todo el *policy making* al más alto nivel, forzando la reflexión sobre el desigual impacto de género de todas las políticas públicas; una medida, por tanto, con un elevado potencial género transformativo de las políticas de género. En esta línea se pronuncia Rodríguez Ruiz (2010):

Con estas provisiones, nuestro legislador ha querido ir más allá del discurso de los derechos para adentrarse en el terreno de la definición de políticas públicas e introducir el factor género en la definición de nuestro modelo de organización ciudadana. Lo cual refleja una toma de conciencia del carácter transversal y de las dimensiones estructurales de la discriminación por razón de sexo, y de que su erradicación es un objetivo que requiere una respuesta igualmente transversal y estructural (p. 108).

La verificación de dicho potencial, sin embargo, requiere no solo de una acertada previsión legislativa sino también de un desarrollo reglamentario acorde a los objetivos de la misma, así como de una ejecución práctica igualmente coherente y a la altura.

Por su parte, en relación con el empleo público, el art. 64 LOIEMH dispone que el Gobierno deberá elaborar, al inicio de cada legislatura, un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. Dichos Planes deberán ser previamente negociados con la representación legal de los empleados públicos, así como anualmente evaluados por el Consejo de Ministros.

C) Otras áreas de intervención pública

El capítulo II del título II de la LOIEMH lleva por rúbrica «Acción administrativa para la igualdad» y está dedicado a regular la actuación de los poderes públicos en diversos ámbitos. Muchas de las disposiciones contenidas en dicho capítulo son analizadas en otros apartados de este trabajo como referencia a políticas de redistribución (arts. 31, 33 y 34) o de representación (arts. 27.3 e), 37.2, 38.2), o por haberlos englobado dentro de una categoría específica entre las políticas de reconocimiento, como políticas sanitarias (art. 27) o educativas (arts. 23, 24 y 25). En el presente apartado, se hará un breve recorrido por los mandatos destinados a los poderes públicos relacionados con políticas públicas de reconocimiento no incluidas en otros apartados.

Así, con respecto al ámbito de la creación y producción artística e intelectual, el art. 26.2 LOIEMH dispone que corresponde a los poderes públicos adoptar iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de las mujeres en la cultura y combatir su discriminación, emprender políticas activas de ayuda a la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina a través de incentivos económicos, promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública y

emprender, al amparo del art. 11 LOIEMH, todas las acciones positivas necesarias para corregir las situaciones de desigualdad en la producción y creación intelectual, artística y cultural de las mujeres. Con respecto a la sociedad de la información, dispone el art. 28 LOIEMH que todos los programas públicos de desarrollo de la Sociedad de la Información incorporarán la efectiva consideración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución, que el Gobierno promoverá: la plena incorporación de las mujeres en la Sociedad de la Información mediante el desarrollo de programas específicos de acceso y formación en tecnologías de la información y de las comunicaciones; y los contenidos creados por mujeres en el ámbito de la Sociedad de la Información. Establece, asimismo, el mencionado precepto que en los proyectos del ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación que sean sufragados total o parcialmente con dinero público, se garantizará que su lenguaje y contenido no sean sexistas. Por su parte, el art. 29 LOIEMH dispone que el Gobierno promoverá el deporte femenino y favorecerá la efectiva apertura de las disciplinas deportivas a las mujeres, mediante el desarrollo de programas específicos.

Se trata, en definitiva, de medidas de formulación excesivamente genérica e inconcreta, lo que dificulta el seguimiento de su cumplimiento efectivo por parte de los poderes públicos a los cuales se dirigen. Ello, unido al bajo grado de coercitividad que viene dado por la ausencia de consecuencias jurídicas para un eventual incumplimiento de las conductas previstas, favorece la deficiente ejecución efectiva que, por lo general, caracteriza a muchos de los preceptos de potencial transformador contenidos en las leyes de igualdad.

Las políticas previstas con respecto a la cooperación al desarrollo —si bien no difieren en lo relativo a la ausencia de consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento por parte de los poderes públicos— destacan por una mayor concreción de los mandatos a los poderes públicos en ellas contenidos. Así, el art. 32.1 LOIEMH establece que todos los planes y programas de cooperación para el desarrollo deben incorporar el principio de igualdad entre mujeres y hombres de manera prioritaria, específica y transversal y contemplar medidas concretas para el seguimiento y la evaluación de los logros de igualdad; el art. 32.2 prevé, por su parte, que se elabore una Estrategia Sectorial de Igualdad entre mujeres y hombre para la cooperación española que se actualizará periódicamente; finalmente, el art. 32.3 dispone que la

Administración planteará un proceso progresivo, a medio plazo, de integración efectiva del principio de igualdad y del enfoque de género en desarrollo que contemple acciones específicas para alcanzar la transversalidad y la promoción de medidas de acción positiva que favorezcan cambios significativos en la implantación del principio de igualdad.

D) Organismos institucionales de igualdad

Por último, las previsiones legislativas relativas a la tutela institucional de igualdad abordan el cumplimiento de los postulados de la incorporación del *gender mainstreaming* al funcionamiento del aparato del Estado bien mediante la creación de organismos públicos específicamente dedicados a desarrollar políticas públicas de igualdad, o bien mediante la creación de secciones o comisiones dentro de organismos ya existentes tendentes a la incorporación de la perspectiva de género a la actividad cotidiana de los poderes públicos.

Así, en añadidura a los organismos de igualdad que ya hemos visto que son creados en la fase de promoción de las políticas de igualdad a través de las instituciones (*vid.* apdo. 3.2.3.2), las leyes aprobadas en el período expansivo de las políticas de igualdad al que venimos haciendo referencia (2004-2011) prevén asimismo la creación de órganos específicos de tutela del principio de igualdad en diferentes áreas de la Administración. En este sentido, la LOMPIVG prevé en su artículo 29 la creación de una Delegación especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer, adscrita en el momento de su creación al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales³¹³, que asumiría las competencias en esta materia, trabajando por el impulso de la creación de políticas públicas destinadas a fortalecer la tutela de las víctimas de violencia de género y a la cual se vincularía el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (previsto en el art. 30.1 LOMPIVG), cuyas funciones —según lo dispuesto en el Real Decreto 253/2006— contemplan la recogida de información de las instituciones implicadas en la lucha contra la violencia de género, para analizar la magnitud del fenómeno y su evolución, así como la evaluación del impacto de las políticas y medidas que se desarrollen con el fin de erradicar la violencia de género y paliar sus efectos. En aplicación de los postulados del

³¹³ En la actualidad, las funciones de la Delegación especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer corresponden a la Delegación del Gobierno para la violencia de género, adscrita al Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad a través de la Secretaría de Estado de Igualdad.

gender mainstreaming, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer se concibe como una comisión interministerial en cuyo seno participarán representantes de los ministerios cuyas materias se ven directamente envueltas en este fenómeno, representantes de las Comunidades Autónomas y de los municipios, representantes del poder judicial, representantes de organizaciones de mujeres que trabajen en el ámbito de la violencia de género, representantes de organizaciones empresariales, representantes de los sindicatos más representativos, representantes de los consumidores y usuarios, y representantes de organizaciones no gubernamentales. Por su parte, en consonancia con la realidad de la organización territorial del Estado español y el hecho de que las competencias en sanidad se encuentran asumidas de manera mayoritaria por las Comunidades Autónomas, el art. 16 LOMPIVG contempla la creación, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, de una Comisión contra la violencia de género, que habrá de constituirse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley y que será la encargada de coordinar y planificar las medidas contempladas en la LOMPIVG relativas al ámbito sanitario. Se prevé asimismo que corresponde a la citada Comisión la elaboración de un informe anual que será remitido al Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y al Pleno del Consejo Territorial. Finalmente, el art. 31 LOMPIVG contempla que el Gobierno establecerá, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, unidades especializadas en la prevención de la violencia de género.

Por su parte, la LOIEMH también contempla la creación de nuevos organismos de igualdad que pasan a integrarse en la Administración pública junto con los ya existentes, como la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres (art.76), órgano colegiado encargado de supervisar la integración del principio de igualdad de trato y oportunidades en la Administración, así como de coordinar las políticas adoptadas en materia de igualdad por los distintos departamentos de la AGE. El Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre, que regula el funcionamiento y composición de la citada Comisión Interministerial, dispone en su art. 4.1, en su redacción dada por el Real Decreto 701/2013, de racionalización del sector público, que la Comisión estará integrada por la persona titular del Ministerio de Sanidad, que la presidirá, por las personas titulares de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad y de la Subsecretaría de la Presidencia, que ejercerán la vicepresidencia primera y segunda, por las personas titulares de las Subsecretarías de todos los

departamentos ministeriales, por la persona titular de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, por la persona titular de la dirección del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, por un representante del Ministerio de Presidencia, con rango de director general, y por representantes de las Secretarías de Estado de Justicia, Seguridad, Empleo y Administraciones públicas, todos con rango de director general. Por su parte, el art. 5 dispone que la Comisión se reunirá, al menos, dos veces al año. En relación con la financiación, la disposición final única del Real Decreto 1370/2007 contempla que tanto su constitución como su funcionamiento se atenderán con los medios y los recursos propios del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sin que ello suponga, en ningún caso, incremento del gasto público. Resulta esta una técnica muy utilizada en relación con las medidas de igualdad de género, en muchas ocasiones contenidas en innovaciones legislativas que no van acompañadas del correlativo incremento de las partidas presupuestarias pertinentes para hacerlas efectivas, lo cual suele redundar tanto en una deficiente ejecución de las medidas diseñadas como en un ostensible desvío del cumplimiento de los objetivos propuestos en los instrumentos legislativos que las contienen.

De manera complementaria para con las funciones transversales encomendadas a la Comisión Interministerial de Igualdad, el art. 77 LOIEMH contempla la creación de Unidades de Igualdad en todos los departamentos ministeriales, lo cual se traduce en encomendar a uno de sus órganos directivos el cumplimiento de diversas funciones relacionadas con la aplicación efectiva del principio de igualdad como el asesoramiento al resto de órganos del Ministerio, la recogida de información y datos estadísticos, o la propuesta de acciones formativas en igualdad. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 77 LOIEMH, por Acuerdo de la vicepresidencia del Gobierno de 27 de abril de 2007, se disponen los órganos que, en cada Ministerio, asumirán las funciones descritas³¹⁴.

³¹⁴ En el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Dirección Gral. Del Servicio Exterior; en el Ministerio de Justicia, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de Defensa, la Dirección Gral. de Personal; en el Ministerio de Economía y Hacienda, la Inspección Gral.; en el Ministerio del Interior, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de Fomento, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de la Presidencia, la Dirección Gral. de Recursos Humanos, Servicios e Infraestructura; en el Ministerio de Administraciones Públicas, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de Cultura, la Secretaría Gral. Técnica; en el Ministerio de Sanidad y Consumo, la Dirección

Por último, el art. 78 LOIEMH, prevé la creación del Consejo de Participación de la Mujer. Con el mismo —de manera complementaria a las reglas de paridad electoral que buscan la composición equilibrada de mujeres y hombres en el poder legislativo—, la LOIEMH busca paliar la tradicional falta de participación de las mujeres en la elaboración de las políticas públicas, de las que son destinatarias, también desde la participación por la vía consultiva o de asesoramiento, una figura que, si bien formalmente no ostenta el mismo grado de poder de quienes ejercen el mandato representativo, ha adquirido en los últimos tiempos un gran protagonismo en la concreción de las propuestas legislativas en efectivas políticas públicas. En este sentido, el Consejo de Participación de la Mujer, se articula como un órgano colegiado de consulta y asesoramiento, que pretende ser un instrumento de interlocución entre las asociaciones de mujeres y las instituciones públicas con el objetivo de trasladar a estas las demandas y propuestas de aquellas en relación con el desarrollo y aplicación del derecho a la igualdad y la lucha contra la discriminación³¹⁵. Con este objetivo, el Consejo presenta una composición mixta de representantes de la Administración y de las organizaciones de mujeres y otros agentes sociales. Así, además de los órganos directivos, ostentados por altos cargos de la AGE³¹⁶, estará compuesto por cuarenta vocalías de las cuales veinte corresponderán a organizaciones y asociaciones de mujeres, trece a representantes de las Administraciones públicas, cuatro a representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel estatal, y tres a personas expertas de reconocido prestigio en el ámbito de la igualdad. Las vocalías ostentadas por las organizaciones de mujeres serán escogidas conforme a un procedimiento convocado al efecto por el Ministerio correspondiente³¹⁷ y el mandato tendrá una duración de cinco años. Entre las funciones que el Real Decreto que regula su funcionamiento y competencias asigna al Consejo de Participación se encuentran, entre otras, las siguientes: la elaboración de informes, propuestas y recomendaciones sobre medidas, planes y programas que puedan afectar a la igualdad entre mujeres y hombres, pudiendo elaborarlos a iniciativa propia o mediante requerimiento de la Administración; recabar información sobre planes y programas llevados a cabo por la AGE en materia de igualdad; promover o realizar estudios en este ámbito; o recabar y canalizar propuestas de las organizaciones sociales en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres. Además, corresponderá al Consejo de Participación de la Mujer la

Gral. de Recursos Humanos y Servicios Económicos-Presupuestarios; en el Ministerio de Medio Ambiente, la Secretaría Gral. Técnica; y en el Ministerio de Vivienda, la Secretaría Gral. Técnica.

³¹⁵ Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer.

³¹⁶ La presidencia es ejercida por la persona titular del Ministerio que corresponda; la vicepresidencia primera por la persona titular de la Secretaría de Estado de Igualdad; y la secretaria por quien ostente la dirección del Instituto de la Mujer.

³¹⁷ Orden SSI/1146/2017, de 27 de julio, por la que se inicia el procedimiento de elección de las vocalías en representación de las asociaciones y organizaciones de mujeres, que integran el Consejo de Participación de la Mujer, mediante la configuración del correspondiente censo electoral. Recuperada el 26/08/2018 de: <http://www.inmujer.gob.es/elInstituto/consejomujer/docs/BOE-A-2017-13737.pdf>.

elaboración de un informe sobre los anteproyectos de leyes y proyectos de reales decretos que regulen materias relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres, cuando así le sea requerido por el Gobierno. Con el fin de dar por cumplidas estas funciones y las demás encomendadas en su normativa, el Consejo deberá reunirse al menos dos veces al año a convocatoria de la presidencia. Lo que se pretende, como decíamos, con la creación de este órgano colegiado es potenciar la perspectiva de género en la elaboración de las políticas públicas a través de la participación de representantes del tejido asociativo de la sociedad y en este sentido su creación debe valorarse como positiva y la participación en el mismo de altos cargos de la Administración como indicativo de la aplicación de la aproximación *mainstreaming*. No obstante, tanto el carácter consultivo de este órgano como su dependencia del poder ejecutivo son características que merman su capacidad efectiva para influir en el diseño de la agenda política minimizando, como veremos en el siguiente capítulo, la influencia del Consejo de Participación tal y como en un primer momento fue programada tanto en la LOIEMH como en el reglamento que la desarrolla.

Tabla 10. Organismos de igualdad existentes a nivel estatal (diciembre 2018)

Denominación	Año de creación	Normativa	Dependencia orgánica
Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades ³¹⁸	1983 (PSOE)	- Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del organismo autónomo del Instituto de la Mujer - Real Decreto 774/1997, de 30 de mayo, por el que se establece la nueva regulación del Instituto de la Mujer	Secretaría de Estado de Igualdad (Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad)
Observatorio de la Imagen de las Mujeres ³¹⁹	1994 (PSOE)	- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad - Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres - Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de Comunicación Audiovisual	Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades
Observatorio de la violencia doméstica y de género	2002 (PP)	Convenio de constitución del Observatorio	Administración de Justicia ³²⁰

³¹⁸ Concebido en su creación como Instituto de la Mujer, en 2014 absorbe también las competencias de la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades, organismo creado en 2011 por Real Decreto 1887/2011 cuya integración en el IM— que pasa a denominarse Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO)— fue ordenada por la Ley 15/2014, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa.

³¹⁹ Denominado hasta 2005 Observatorio de la Publicidad Sexista.

³²⁰ Integrado por el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado, las CCAA con competencias transferidas en Justicia, el Consejo General de la Abogacía Española y el Consejo General de Procuradores de España.

Denominación	Año de creación	Normativa	Dependencia orgánica
Observatorio de Salud de la Mujer ³²¹	2004 (PP)	Disposición Final 3ª del Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales	Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación (Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social) ³²²
Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer	2004 (PSOE)	- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (art. 30.1) - Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer	Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (Ministerio de la Presidencia, relaciones con las Cortes e Igualdad) ³²³
Delegación del Gobierno para la Violencia de Género	2004 (PSOE)	- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (art. 29) ³²⁴	Secretaría de Estado de Igualdad (Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad)
Comisión contra la Violencia de Género del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.	2004 (PSOE)	- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (art. 16)	Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.
Unidades de violencia de género de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.	2004 (PSOE)	- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (art. 31)	- Ministerio del Interior.

³²¹ El Observatorio creado Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2004 (en el preámbulo, la Ley 15/2014 hace referencia a que el Observatorio de Salud de la Mujer fue creado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2003, sin embargo, la fecha del acuerdo es 5 de marzo de 2004: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2004/c0503040.aspx#ObserMujer>, acceso: 16/01/19) y posteriormente, suprimido en 2014 por la DA 3ª de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa y sus funciones, así como las de otros observatorios específicos suprimidos (salud y cambio climático, prevención del tabaquismo) quedaban asumidas por el Observatorio de la Salud previsto en el art. 63 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, modificado por el art. 19 de la Ley 15/2014. Y ha sido recuperado en agosto de 2018 por la Ministra de Sanidad, Carmen Montón (El mundo, 16/01/2018)), aunque la Ministra admitía que el Observatorio no cuenta con un presupuesto específico y que su labor se asumirá dentro del propio Ministerio (Gaceta médica, 28/08/2018).

³²² En el momento de su creación, se constituyó como una Comisión Interministerial dependiente de la Dirección General de Salud Pública (Ministerio de Sanidad).

³²³ Según el art. 30 LOMPIVG, que es el que lo crea, se trataba de un órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Posteriormente, ha estado adscrito al Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. Desde 2018 al Ministerio de Igualdad: <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/instituciones/delegacionGobierno/home.htm>

³²⁴ La LOMPIVG la denomina como Delegación especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer.

Denominación	Año de creación	Normativa	Dependencia orgánica
Observatorio de la Mujer en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	2005 (PSOE)	- Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005	Ministerio de Defensa
Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres	2007 (PSOE)	- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (art. 76) - Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre, por el que se regula la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad ³²⁵
Unidades de Igualdad	2007 (PSOE)	- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (art. 77) - Acuerdo de la Vicepresidencia del Gobierno, de 27 de abril de 2007	Ministerio Correspondiente
Consejo de Participación de la Mujer	2007 (PSOE)	- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (art. 78) - Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre, por el que se regula el régimen de funcionamiento, competencias y composición del Consejo de Participación de la Mujer	Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad ³²⁶
Conferencia sectorial de igualdad	PSOE	- Reglamento de organización y funcionamiento de la Conferencia sectorial de igualdad del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad ³²⁷	Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

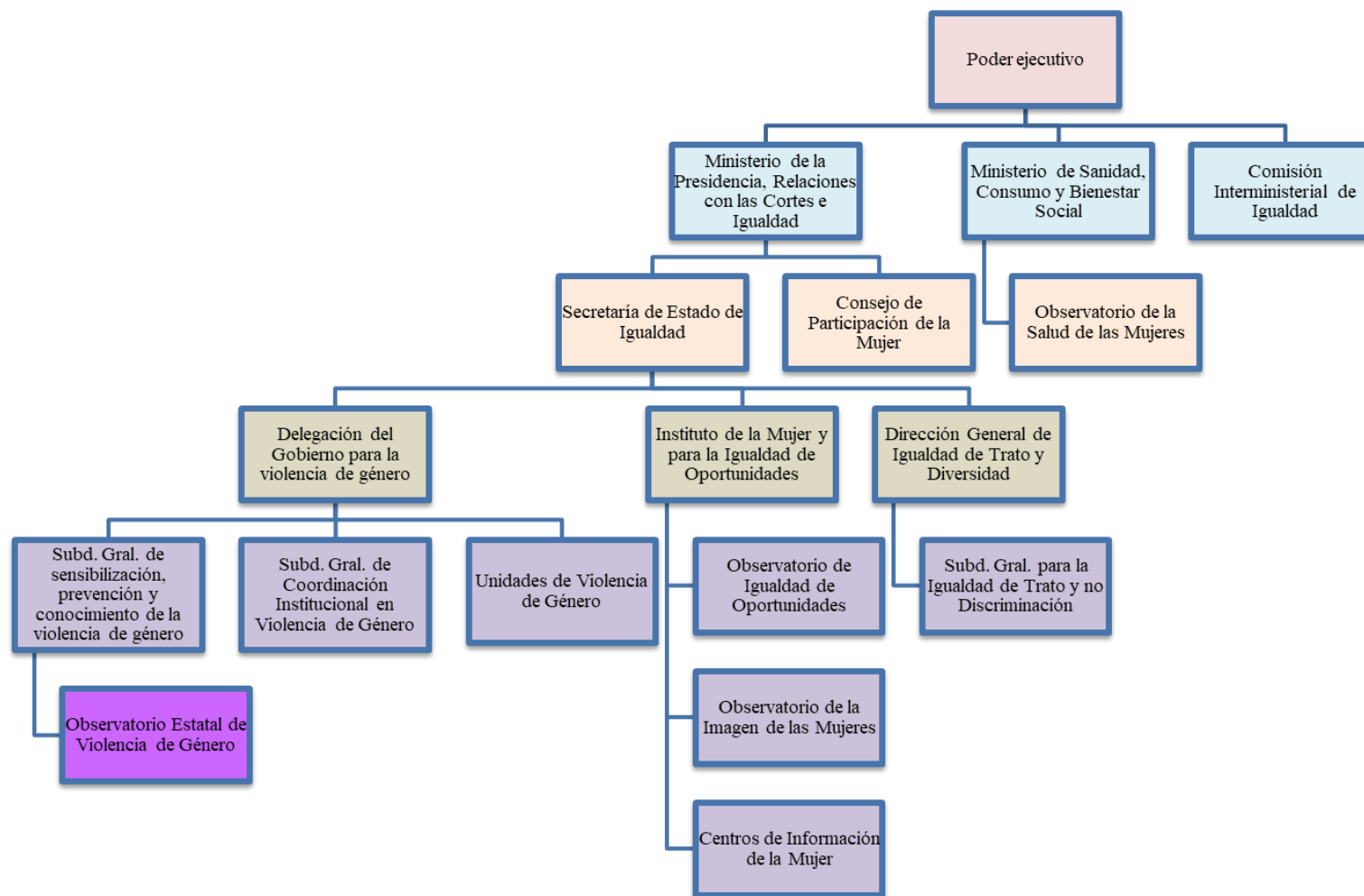
Fuente: Elaboración propia.

³²⁵ Desde 2007 a 2009, estuvo adscrita al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Entre 2009 y 2013 al Ministerio de Igualdad y desde 2013, al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

³²⁶ En su origen fue orgánicamente dependiente del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

³²⁷ Aprobado en el Pleno de 21 de enero de 2009, modificado en su reunión de 16 de marzo de 2011.

Tabla 11 (Organigrama). Organismos de igualdad existentes a nivel estatal (diciembre 2018)



4.5.4. Políticas públicas de representación

En este apartado analizaremos las políticas públicas contenidas en la legislación de igualdad que, según la clasificación de Fraser (1996), contribuyen al objetivo de justicia de género incidiendo sobre la dimensión de la representación.

4.5.4.1. Algunas consideraciones teóricas sobre la representación desde la perspectiva de la paridad

Las mujeres se han encontrado tradicionalmente excluidas de los ámbitos de poder y toma de decisiones. Como se ha visto en el capítulo I, el proyecto político del Estado moderno se asienta sobre la preterición de la mitad de la población, a la que no son reconocidos los más elementales derechos civiles y políticos. En este sentido, faltas del reconocimiento de ciudadanía en la mayoría de las democracias occidentales, las mujeres han sido consideradas antes titulares de derechos sociales, de contenido prestacional, que de derechos políticos, constituyendo principalmente objeto de las políticas públicas más que sujeto activo en la elaboración de las mismas (Hernes, 2003; Sevilla Merino, 2006, entre otras). Como señala Ruth Mestre (2012), una de las principales causas de la inadecuación de las políticas públicas para dar solución efectiva a la situación de desigualdad de género ha sido que las mujeres no han podido participar en la propuesta de soluciones a sus problemas en tanto les ha sido negada la capacidad como sujetos políticos a la vez que se las consideraba objetos de la política (p. 12).

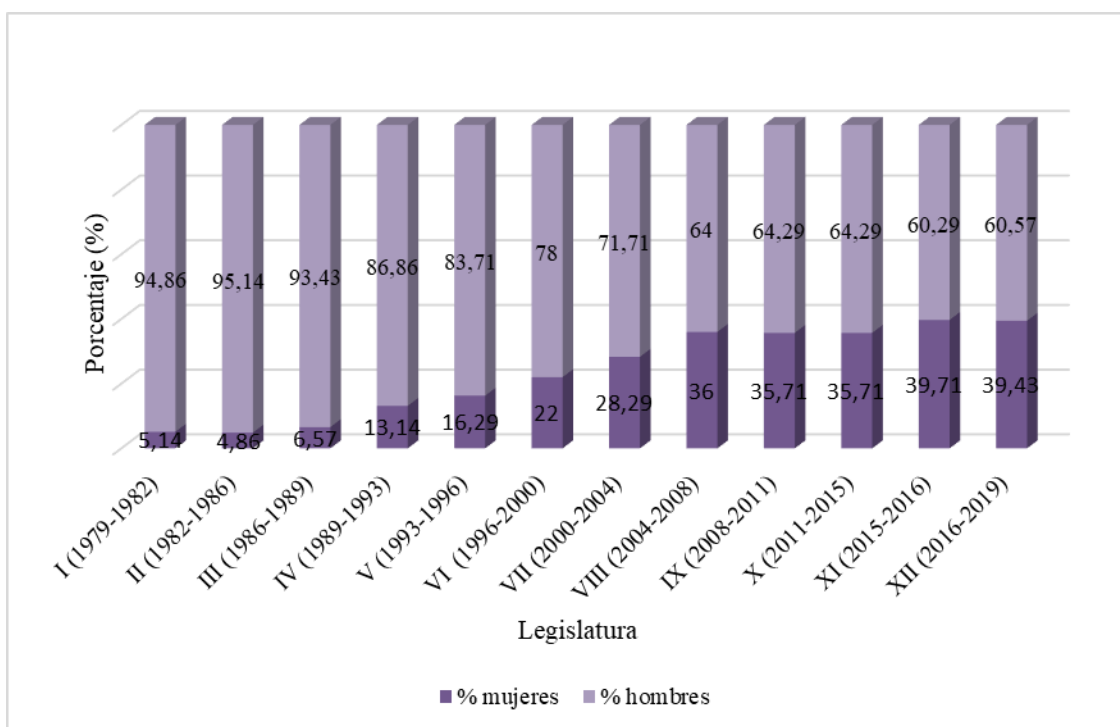
Si bien el tardío reconocimiento del derecho al sufragio de las mujeres viene a suponer cierta quiebra del contrato sexual, esto no acaba de romper con el modelo masculinizado de política, ya que la participación política de las mujeres continúa siendo baja en términos cualitativos y cuantitativos, apreciándose un «déficit crónico de participación de las mujeres en instancias de representación política» (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007: 122), de tal manera que el sistema sexo-género no termina de ponerse en cuestión con la conquista de los derechos políticos por parte de las mujeres. Es más, el reconocimiento de los derechos de participación política a las mujeres, que se generaliza en gran parte de las democracias occidentales a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, viene a coincidir con un período de reforzamiento del modelo de división sexual del trabajo a través de la sublimación cultural de la institución de la

familia nuclear que provoca que, justo en el momento en que tras siglos de lucha se permite a las mujeres participar en política, estas «prefieren» de manera mayoritaria permanecer en los hogares desempeñando el rol que socialmente se les ha asignado como amas de casa.

Este modelo de familia mitigó el potencial que el derecho de sufragio femenino tenía de transformar las bases contractuales del Estado. Más bien, el espacio público se consolidaba con él como espacio masculino en la misma medida que el privado se confirmaba como espacio femenino, sentando las bases para que el Estado democrático siguiera afincado sobre las premisas del contrato social y sexual liberal, con una endémica participación mayoritaria de los hombres en la vida pública, laboral y política, con un espacio público construido en consecuencia sobre las bases del ideal de independencia masculino (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007).

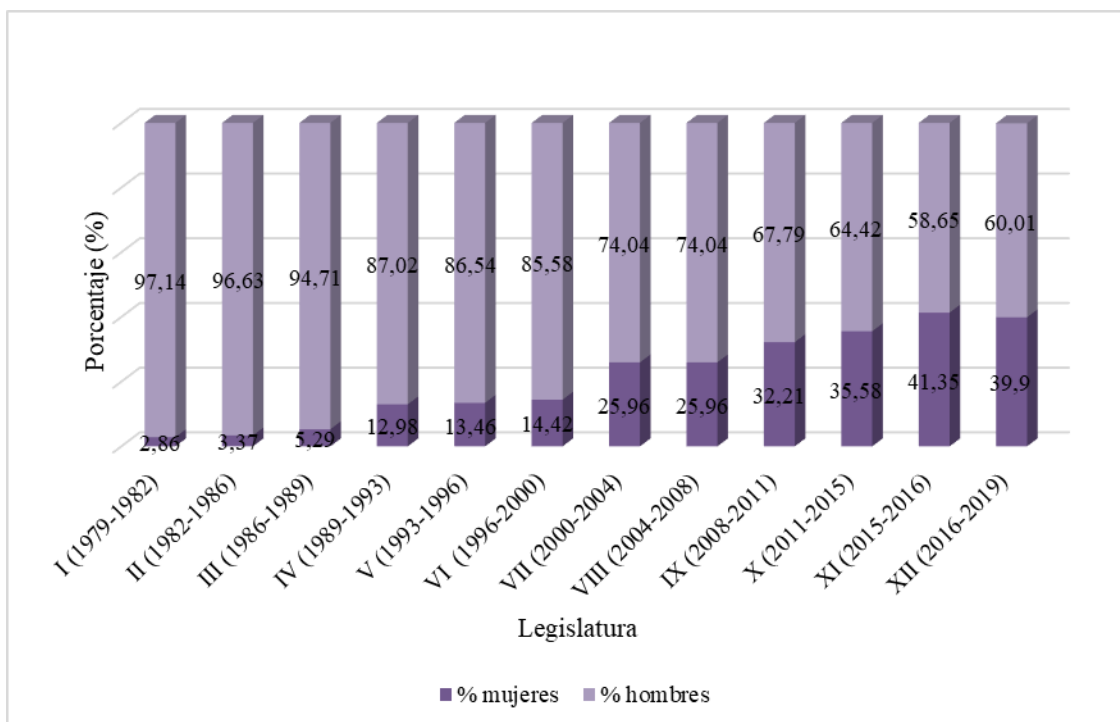
Por este y otros motivos, la participación política de las mujeres se configura en la amplia mayoría de las democracias de manera desigual, a pesar de la instaurada igualdad de derechos. Una igualdad *de iure* que, de la mano de una supuesta libertad de elección, se traduce en la infrarrepresentación femenina en los círculos de poder fruto de la discrecionalidad que acaba desviando los criterios supuestamente neutrales de mérito y capacidad en favor de los varones. En los gráficos podemos apreciar cómo la participación de las mujeres en las Cámaras legislativas estatales ha experimentado un notable incremento desde la primera legislatura del más reciente período democrático de la historia de nuestro país, cuando se situaba en un exiguo 5,14%, hasta superar el 30% en todas las legislaturas a partir de 2004. No obstante, la participación de las mujeres en las asambleas legislativas ha estado sujeta a avances y retrocesos a lo largo de los años y sigue sin equipararse a la participación de los varones, ni siquiera tras la aprobación de la LOIEMH. Como aseguran Ventura Franch y Romaní Sancho (2014), si bien el aumento de diputadas y senadoras producido desde las primeras elecciones de 1977 puede considerarse importante desde el punto de vista numérico, «en realidad no lo es si tenemos en cuenta todas las medidas políticas y legales que se han adoptado desde los años noventa del siglo pasado» (p. 97).

Gráfica 5. Evolución de la presencia de mujeres y hombres en el Congreso de los Diputados (1979-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer.

Gráfica 6. Evolución de la presencia de mujeres y hombres en el Senado (1979-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Instituto de la Mujer.

Además del poder legislativo, el resto de los centros de poder político y económico han permanecido igualmente copados por varones³²⁸. Así, salvo la nada desdeñable excepción del actual Gobierno de la nación, integrado por un 61,1% de mujeres, en el poder ejecutivo la composición ha sido tradicionalmente mayoritariamente masculina de manera que, hasta el año 2003, la presencia de mujeres en el Gobierno se mantiene por debajo del 25% y no es hasta 2009 que se instaura el primer Gobierno paritario, aunque con la llegada del PP al ejecutivo en 2011, la presencia de mujeres vuelve a descender por debajo del 30%. En la misma línea, la presidencia de los ejecutivos autonómicos viene siendo ocupada mayoritariamente por varones, siendo que hasta 1993 no hay ninguna presidenta de una Comunidad Autónoma que sea mujer³²⁹ y en 2019 solo dos de las diecisiete presidencias están ocupadas por mujeres³³⁰.

Esta exclusión —primero formal y más tarde fáctica— de la mitad de la población de los ámbitos de toma de decisiones ha redundado tanto en la configuración del terreno político en términos de lógicas relacionales y disponibilidad a la medida del varón, tal y como sucede con el mercado laboral, como en el hecho de que las disposiciones de carácter general, las normas que han regido la convivencia de la ciudadanía en los distintos niveles de organización territorial, han sido adoptadas por varones, conforme a las lógicas y sensibilidades de estos, sin tener en cuenta la diferente manera de razonar, expresarse o de sentar las prioridades de las mujeres. No pretendemos con esta afirmación caer en esencialismos dualistas sobre la distinta forma de pensar y actuar de mujeres y hombres ni obviar que las inclinaciones ideológicas se superponen en muchas ocasiones al sexo en los posicionamientos políticos (sobran hoy día los ejemplos de representantes mujeres que defienden políticas contrarias a los intereses de su sexo en armonía con la línea de pensamiento del partido en el que militan). No obstante, estamos con Rodríguez y Rubio (2007) cuando afirman que existen intereses específicos de género que, «aunque no afecten e interesen a todas las mujeres por igual, afectan e interesan, de forma global más al conjunto de mujeres que al de los hombres» (p. 138) y

³²⁸ *Vid.* el apartado «Poder y toma de decisiones» de la sección «Mujeres en cifras» del IMIO: <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderTomaDecisiones.htm> (Recuperado el 10/08/2018).

³²⁹ La primera mujer en ocupar la presidencia de una Comunidad Autónoma fue María Antonia Martínez, presidenta de la Región de Murcia entre 1993 y 1005.

³³⁰ Francina Armengol, en las Islas Baleares y Uxue Barkos, en Navarra.

vienen dados tanto por la realidad biológica de las mujeres como por la realidad social de discriminación y marginación de la que son objeto por razón de su sexo. Realidades que los hombres no experimentan y que hace que se sientan, por lo general, menos identificados con intereses relacionados con la maternidad biológica, la crianza, el cuidado de dependientes, la discriminación salarial, etc.³³¹, y, por ende, menos dados a defenderlos.

Es imposible saber cómo sería el mundo si durante siglos las mujeres hubiesen contribuido a gobernarlo en pie de igualdad con los hombres. Lo que sí parece razonable es pensar que una política hecha a la imagen y semejanza de las mujeres sería en algo distinta a la hecha hasta ahora a imagen y semejanza de los hombres, que políticas y formas de actuar que se apoyen en la consciencia de la interdependencia humana disfrutarían de un lugar propio en un mundo que hasta ahora ha venido funcionando en base a la noción de independencia. Es pues razonable esperar que la participación de las mujeres en política en igualdad con los hombres venga a cuestionar los que hasta ahora han venido siendo los parámetros de la normalidad en este mundo clásicamente masculino» (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007: 158).

Tampoco queremos decir que por el hecho de estar en política las mujeres vayan a promover automáticamente regulaciones que favorezcan los intereses de su sexo, pero estamos con Calvo (2017) cuando afirma que «[...] si bien es cierto que la igualdad en la política no es condición suficiente para garantizar la igualdad real entre hombres y mujeres, no es menos cierto que sin igualdad en la política no será sencillo, por no decir imposible, desarrollar unas políticas públicas que de manera transversal y completa aborden todas las manifestaciones de la desigualdad en clave de género» (P. 9).

Por otro lado, como señalan Barrère *et al.* (2012), el paulatino incremento de la participación de las mujeres en los órganos de poder no es algo que se haya producido de manera «natural» tras el reconocimiento formal de los derechos políticos a las mujeres, sino que ha sido el resultado de varios factores, como la presión ejercida por el movimiento de mujeres o los compromisos internacionales asumidos en este sentido (p. 98). Constatada la desigual participación de las mujeres en la representación política, que se identifica como un déficit del sistema democrático que no llega a paliarse con el

³³¹ No pretendemos desmerecer con estas afirmaciones el modelo de representación democrática del Estado moderno, que presupone que los representantes públicos representan y defienden los intereses del conjunto de la ciudadanía, incluso de aquellas personas que no les han votado o con quienes no comparten una identidad ideológica o circunstancial. Negar estas premisas equivaldría a defender la existencia de parlamentos constituidos conforme a reglas de proporcionalidad respecto de cualquier grupo discriminado por entender que los intereses de estos no pueden ser defendidos por quienes no comparten sus circunstancias. No obstante, como enseguida se verá, el hecho de que el proyecto político del Estado democrático se haya construido sobre la base de la exclusión de las mujeres del modelo de ciudadanía otorga un cariz diferenciador a la situación de estas en comparación con la participación política de colectivos sociales marginalizados (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007).

reconocimiento formal de derechos, varias son las declaraciones y compromisos que han sido aprobados desde las instituciones al objeto de fomentar su incorporación generalizada a los ámbitos de decisión. El hito más representativo lo constituye la Declaración de Atenas, adoptada en la cumbre europea «Mujeres en el poder» celebrada en 1992, en la cual se consolida el contenido del término «democracia paritaria»³³² para hacer referencia a la participación igualitaria de mujeres y hombres en los órganos políticos de decisión:

Porque las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad en la representación y en la administración de las naciones; porque las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infra-representación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad; porque una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones puede generar ideas, valores y comportamientos diferentes, que vayan en la dirección de un mundo más justo y equilibrado tanto para las mujeres como para los hombres; porque la infra-representación de las mujeres en los puestos de decisión impide asumir plenamente los intereses y las necesidades del conjunto de la sociedad» (Declaración de Atenas, 1992).

En base a lo cual se reivindica la igualdad de participación de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y se insta a los poderes públicos a «adoptar programas de acción y medidas que permitan asegurar la plena participación de las mujeres en la toma de decisiones en el seno de esos organismos» (í.d.).

La CEDAW (1979) ya había dado cobertura a la reserva de cuotas en los órganos de representación para corregir la infrarrepresentación de las mujeres en el poder, al reconocer en su art. 4.1 la posibilidad de que los Estados adoptaran medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, es decir, acciones positivas. Medidas que deberían cesar en el momento en que se hubieren conseguido los objetivos de igualdad propuestos. Ya en la década de los noventa, los parlamentos nacionales empiezan a adoptar medidas de este tipo en relación con la representación política. El primer país europeo en adoptar una ley de cuotas es Italia, en 1993. Si bien la norma es invalidada por la Corte Constitucional italiana en 1995, a partir de este momento se extiende la tendencia a legislar en favor de las cuotas al resto de Europa y América Latina (Barrère Unzueta, Rodríguez Ruiz, y Zúñiga Añazco, 2012: 8-9). Al igual que en Italia, las cuotas fueron objetadas

³³² El concepto «democracia paritaria» ya había sido utilizado en 1989, en una conferencia organizada por el Consejo de Europa titulada «El principio democrático de igual representación. Cuarenta años de actividad del Consejo de Europa».

constitucionalmente en la mayoría de los países en los que se aprobaron, por entenderse que confrontaban con los principios de igualdad y representatividad.

Para los detractores de las cuotas, la reserva de un porcentaje de puestos para las mujeres en los centros de toma de decisiones suponía una desviación de los criterios de mérito y capacidad (supuestamente objetivos)³³³ hacia la subjetividad derivada de la obligatoriedad legal de incorporar un porcentaje mínimo de mujeres. En este sentido, se entendía que quebraba el principio de igualdad e incluso el derecho de sufragio pasivo de participación política de aquellos que «se quedaban fuera» de las listas electorales en cumplimiento de las cuotas. Así lo explican Rodríguez y Rubio (2007):

[...] las medidas tendentes a equiparar la presencia de mujeres y hombres en las instancias representativas suscitan dudas en torno a su conformidad con principios básicos del Estado, y del modelo de representación propio de éste, principios que distinguen al Estado de formas de organización política pre-modernas. Y es que el Estado descansa en un modelo de representación basado en las nociones de generalidad, unidad e igualdad, un modelo de representación que, en palabras de nuestro Tribunal Constitucional, establece «la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, en razón de la cual son imputados a éstos en su conjunto, y no sólo a quienes votaron en su favor o formaron la mayoría, los actos de aquél» (STC 10/1983, de 25 de febrero, FJ. 2). Presunción que requiere que el voto de los representados sea efectivamente libre e igual. La generalidad de la representación, presupuesto de la generalidad de las leyes y de su conformidad con el principio de igualdad, rige pues, y se rige a su vez por, los principios de libertad e igualdad del voto de los representados, principios éstos que conforman el derecho de sufragio. De ahí que se haya señalado que el terreno político es el terreno de la igualdad formal, un terreno en el que no caben medidas de acción positiva. Estas medidas, se argumenta, atentan contra la unidad y la generalidad de la representación política. Y al hacerlo atentan igualmente contra el derecho de sufragio pasivo de los candidatos preteridos como consecuencia de su aplicación. Mermada queda también, o así se dice, la autonomía de los partidos políticos (p. 116).

³³³ Astola Madariaga (2017) demuestra cómo la supuesta neutralidad de los criterios de mérito y capacidad aplicados a los nombramientos discrecionales sin perspectiva de género se traduce en una ventaja de los varones y en una discriminación de las mujeres. Así, utiliza como ejemplo el nombramiento en 2015 de la persona que presidiría el TSJ de Murcia. Se disputaban el puesto una mujer y un varón, siendo ella quien obtenía mejor puntuación en todos los criterios técnicos, de rango y antigüedad establecidos. En cuanto a los nombramientos discrecionales del poder judicial, el art. 3.1 del Reglamento 1/2010 dispone que estos deben ajustarse a los criterios de mérito y capacidad, favoreciendo la promoción de la mujer con mérito y capacidad. Es decir, podemos interpretar que la situación de igualdad sustancial de méritos y capacidad entre ambos aspirantes deberá romperse en favor de la candidata. No obstante, el CGPJ escoge como presidente al varón, siendo esta decisión recurrida en vía contencioso-administrativa por la magistrada no escogida. Ante el planteamiento del recurso, el TS reconoce que existe «al menos una igualdad sustancial de méritos de ambos aspirantes, que se rompe en varios de ellos en favor de la recurrente, y de forma incluso notoria» (STS 2039/2016, FJ 5). A pesar de que el TS invalida el nombramiento, no lo hace porque se haya inobservado la regla de preferencia de las mujeres en igualdad de méritos, que entiende el Tribunal que no opera de manera automática, sino porque no se ha razonado la excepción a dicha regla. Tras este pronunciamiento, el CPGJ nombra de nuevo como presidente del TSJ de Murcia al candidato cuya elección fue impugnada, motivando las razones de la elección, a pesar de la constatada concurrencia de mayores méritos en la candidata. En este sentido, sostiene Astola (2017) que «[v]istas estas interpretaciones no sólo no es posible favorecer a una mujer con igual mérito y capacidad que un hombre, sino que sigue siendo posible favorecer a un hombre con menos mérito y capacidad» (p. 49).

Esta es el principal argumento que se ha utilizado para cuestionar la constitucionalidad de las leyes que introducían normas de cuotas en las listas electorales. Además, el establecimiento de cuotas para las mujeres conllevó un efecto perverso: la noción de cuota adquiere para gran parte de la sociedad una connotación peyorativa derivada del convencimiento de que las mujeres no acceden a los puestos por mérito y capacidad, sino por el mero hecho de ser mujeres. Como señala Hernes (2003), «[l]a oposición ha manejado principalmente argumentos que se relacionan con las aptitudes de los candidatos. Sostienen que la utilización de reglamentaciones sobre los cupos o contratación preferencial lleva a un descenso de los niveles, y que la política privará a los más meritorios de las recompensas que brinda la sociedad» (p. 35). De esta manera, el establecimiento legal de cuotas fue percibido por ciertos sectores de la sociedad como un privilegio injustificado, como una «usurpación de espacios³³⁴ ganados por mérito y capacidad en virtud de una necesidad de compensación o criterio corrector [...] exigible dada la vulnerabilidad de determinados colectivos» (Tur Ausina, 2014: 674).

No obstante, como bien ha apuntado, entre otras, Amorós (1987), el establecimiento de normas para asegurar la participación de las mujeres en la toma de decisiones no solo no es antidemocrático, sino que dicha participación constituye un factor clave y necesario de cualquier sistema que pretenda calificarse como democrático:

En realidad, el sistema de adjudicación de cuotas o discriminación positiva de las mujeres en las listas de los partidos, imponiendo un tanto por ciento de representación femenina no solo no es antidemocrático sino que se limita a hacer que la democracia representativa lo sea, es decir, refleje en las instancias de representación el colectivo de los individuos representados 'como si' la variable relacionada con el género-sexo fuera meramente aleatoria. O, dicho de otro modo, la abstracción del sistema de sexo-género, que el mecanismo democrático debería producir automáticamente en la medida en que lo fuera, y que hemos tenido ocasión de ver que no se produce en el orden del ser, tratemos de producirla, motivados por esa voluntad ético-política igualitaria que se encuentra en la base misma del principio democrático, mediante procedimientos compensatorios conscientemente elaborados, para aproximarnos algo más al orden del deber ser.

³³⁴ Como señala Ventura Franch (2014), a pesar de que esta generalizada idea de que las medidas que exigen una cuota mínima de participación de las mujeres de en los órganos de poder las están favoreciendo en detrimento de un hombre que está «perdiendo» ese puesto lo cierto es que, por un lado, a esa idea subyace aún el convencimiento colectivo de que son los hombres los más capacitados para desempeñar los puestos de ejercicio de poder, y, por otro, se está obviando el hecho de que no es que las mujeres usurpen por leyes compensatorias espacios que ellos habían ganado por razón de mérito y capacidad, sino que estas normas lo que buscan es restituir a las mujeres la parte proporcional de un espacio que en su totalidad había sido usurpado por los hombres desde el origen. No se trata, por tanto, de una usurpación de espacios que otros han ganado legítimamente, sino de una «reconsideración de aquella parte del sistema democrático que no funcionaba como tal» (p. 98).

El tratamiento de la discriminación es homeostático; solo se cura con la discriminación de signo contrario conscientemente dosificada y controlada (Amorós, 1987: 117-118).

Al mismo tiempo que se generalizan las cuotas en las legislaciones nacionales, surge en Francia un nuevo concepto relacionado con la representación equitativa, el de paridad democrática, que viene a superar algunos de los problemas planteados por las cuotas, pues trasciende su lógica al ir más allá en el planteamiento de un modelo democrático paritario, lo que conllevaría modificaciones más profundas que la mera adición de las mujeres a un espacio copado por hombres y regido por la lógica de la independencia masculina.

Desde la perspectiva cuantitativa, la redefinición de las lógicas del ámbito público no viene dada por la incorporación de las mujeres al espacio político, sino por que haya en política el mismo número de mujeres que de hombres de tal manera que se fuerce también un cambio cualitativo. En efecto, el movimiento paritario no aspira a la participación de un porcentaje más o menos amplio de mujeres en los órganos de poder, sino a una transformación de las propias lógicas de los órganos de poder, a una reformulación de la democracia construida sobre una nueva idea de universalismo realmente incluyente. El déficit del universalismo de la representatividad vendría dado en tanto el reconocimiento generalizado de los derechos de participación política, así como la participación de las mujeres en cada vez más ámbitos de la vida pública no se ha traducido en una participación equitativa en los centros de poder³³⁵, por tanto, se reclama una transformación del sistema democrático. Esta transformación vendría dada en el momento en que los centros de decisión estuvieran ocupados al 50% por mujeres y hombres, pero no se limita a la inclusión cuantitativa de mujeres en un terreno masculino, sino que supone una redefinición de las lógicas de participación del espacio público y de la construcción de las subjetividades masculina y femenina:

Desde este punto de vista, la democracia paritaria implica incidir en el corazón mismo de los sistemas constitucionales, en cuanto que supone revisar sus dos ejes articuladores: ciudadanía y ejercicio del poder. No supone por lo tanto un ataque al modelo representativo heredado del liberalismo, sino más bien un perfeccionamiento democrático de unas estructuras que se crearon para responder a los intereses del varón, blanco, propietario y heterosexual (Salazar Benítez, 2015: 22).

³³⁵ «En el mundo global, la representación política de las mujeres apenas alcanza el 22%, un 25% en Europa y dentro de esta región, países como España han avanzado hasta cerca de un 40%, aunque sólo en los países nórdicos se supera el 40% (Suecia, Finlandia e Islandia)» (Castro García, 2015: 18).

Estas reclamaciones suponen el cuestionamiento de que el sistema político sea por naturaleza democrático y rechazan ese «optimismo normativo» que parte de la premisa de que «basta mejorar su funcionamiento para favorecer la participación de las mujeres» (Barrère Unzueta *et al.*, 2012). Pues, como señalan Rodríguez y Rubio (2007), «aun cuando las mujeres pudiésemos votar, aun cuando pudiésemos ser votadas, el Estado democrático ha seguido siendo un Estado masculino. Y ha seguido siéndolo porque dejar de serlo no era posible sin cuestionar las bases fundacionales del Estado» (p. 143).

En cambio, la lectura de la paridad que se propone en su versión más revolucionaria se asienta sobre las aportaciones de la teoría política feminista que ya hemos desarrollado en el capítulo I, es decir, sobre el hecho de que el Estado moderno y su sistema de representatividad democrática no son universales ni válidos para garantizar la participación efectiva de toda la ciudadanía en condiciones de igualdad, en tanto se han construido sobre la exclusión de las mujeres, que constituyen más de la mitad de la población. En este sentido, como señala Salazar (2017), «[e]l concepto de ‘paridad’ acaba siendo pues un concepto verdaderamente ‘revolucionario’ en cuanto que exige la revisión de las cláusulas del contrato que partió de una determinada concepción de las subjetividades masculina y femenina y de las relaciones entre ambas» (p. 62).

Desde esta perspectiva, la mera imposición de un umbral mínimo de mujeres a través de las cuotas se revela una estrategia insuficiente de cara a lograr la desarticulación del contrato sexual (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007). En cambio, la configuración de los centros de decisión de poder en términos paritarios va más allá de una mera modificación cuantitativa de los órganos de poder, pues conllevaría la incorporación a lo público de los intereses y necesidades tradicionalmente conceptualizados como femeninos:

El hecho mismo de que el parlamento pase a estar compuesto por igual número de hombres que de mujeres lanza el mensaje al conjunto de la ciudadanía de que la política no es un ámbito reservado a hombres independientes, y ni siquiera a un grupo selecto de mujeres que hayan logrado adaptarse a los parámetros masculinos de independencia, sino un ámbito en el que ambos sexos deben encontrarse para debatir acerca del bien común (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007: 152).

Así, incluir por igual a hombres y mujeres en la esfera política implica el rechazo al modelo de independencia masculinizado que ha regido desde la fundación del Estado moderno en el ámbito público para dar cabida en pie de igualdad a la dependencia humana, tradicionalmente asociada a lo femenino y, por ende, al espacio privado:

Superada la percepción de la dependencia humana como un obstáculo para la participación en la esfera pública, se lograría una representación política que lo fuera, no sólo de los individuos en cuanto que se conforman con el ideal masculino, sino también de aquellos aspectos que el contrato sexual conceptualizó como femeninos. El Estado pasaría así a representar a todos los individuos en toda su complejidad, y la autonomía humana que inspira el ideal liberal pasaría a redefinirse teniendo en cuenta que el paradigma debe ser, no el adulto libre de cargas de dependencia, sino un adulto que asume tanto su propia dependencia como sus responsabilidades de cara a los que de él dependen como limitaciones naturales de cualquier proyecto vital (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007: 151).

En este sentido, la composición paritaria se entendería como un rasgo esencial del sistema democrático, como una exigencia del Estado constitucional, entendido este desde la perspectiva de un modelo de ciudadanía inclusiva que superara las limitaciones de la división de espacios, revalorizando la dependencia, culturalmente asociada a lo femenino, e incluyéndola en la agenda política en igualdad de condiciones con los asuntos tradicionalmente considerados «de Estado». En palabras de Octavio Salazar (2017), aspirar a una «sociedad democrática avanzada» exige admitir que «la democracia o es paritaria o no es» (p. 60). En la misma línea, afirma Tur (2014) que la participación equilibrada debe constituir un «sub-principio constitucional cuyo fundamento se encontraría en la democracia misma» (p. 680) en tanto, como aseguran Rodríguez y Rubio (2007), se trata de una «exigencia estructural del Estado democrático» (p. 118).

El modelo de democracia paritaria, por otro lado, permitiría superar algunas de las desventajas asociadas a la reserva de cuotas en tanto, exigir por ley la representación equilibrada de cada uno de los sexos —aunque produzca el resultado de favorecer la incorporación a los órganos de decisión de la mitad infrarrepresentada—, no estaría reservando un porcentaje de puestos a las mujeres, sorteando la ya apuntada estigmatización que esto conlleva. En este sentido, desde las normas que establecen la paridad participativa, no existirían las mujeres cuotas o «en caso de haberlas [...] también hay hombres cuota, o que tan cuota son unos como las otras, desde la correcta filosofía que inspira la norma» (Tur Ausina, 2014: 674).

Por otro lado, otra de las grandes objeciones presentadas al establecimiento legal de medidas para favorecer la participación paritaria de las mujeres en los ámbitos de decisión ha sido la exclusión de otras diferencias de esta regla de proporcionalidad. Es decir, si sostenemos para justificar la necesidad de establecer órganos de representación con una participación igualitaria de hombres y mujeres que un sistema democrático

exige establecer una réplica proporcional entre la identidad de quienes reciben las decisiones y las de quienes las adoptan, se podría inferir la exigibilidad de conformación de los órganos de poder en representación proporcional de todos los grupos sociales sometidos a exclusión, con la consiguiente fragmentación del cuerpo electoral que quebraría con el principio de generalidad que se presupone de la representación. Desde el feminismo, sin embargo, se rechaza la premisa sobre la que descansa este argumento, esto es, la equiparación de la subordinación experimentada por las mujeres con categorizaciones de colectivos marginados o discriminados:

Cuando hablamos de derechos de las mujeres, no hablamos de derechos de un colectivo, sino de más del 52% de la ciudadanía. Ser mujer no implica estar enferma, ni estar discapacitada, aunque indiscutiblemente dentro de la ciudadanía femenina participen colectivos dispares por clase, etnia, edad, enfermedad..., que descansan en factores concretos de subordinación y discriminación. Pero pese a esta interseccionalidad de factores, lo cierto es que el factor sexo-género reatraviesa a todos los demás, hasta el punto de constatar con la experiencia que, la mitad de la humanidad, como son las mujeres, aparecen subdiscriminadas en todos los países y sociedades a escala mundial. [...] Sirva esta reflexión para denunciar la dinámica de recolocar en un mismo paquete institucional — llámese concejalía, área o servicio provincial—: juventud, discapacidad, mujeres y tercera edad; así como el empleo del término «grupos vulnerables» que tanto gusta a Naciones Unidas para calificar la discriminación contra las mujeres y otras poblaciones discriminadas. Ser mujer es ser ciudadana y todo esfuerzo legislativo debe ir dirigido, con la Constitución en la mano, a que las mujeres, puedan participar de la vida social, cultural, económica y política de los pueblos, siendo parte constitutiva del mismo, y no un mero anexo minoritario [...] Significa poder ser visibles, en todas partes, sin tener que pedir permiso, perdón, deberse al dedo de dios, o ser tachadas de cuota privilegiada, como colectivo, con respecto a los hombres, como ciudadanos (Gil Ruiz, 2012: 22-23).

Además, si partimos de la ya señalada idea de que la necesidad de establecer mecanismos legales para garantizar la paridad en los centros de poder viene dada por la exclusión estructural de las mujeres que subyace al origen del Estado moderno, en un momento anterior a la constitución de los colectivos sociales, y que se superpone a cualquier otra exclusión, quedaría justificada la consideración de la diferencia sexual como «criterio identitario irreductible o basal» que no admite competencia (Barrère Unzueta *et al.*, 2012: 59). En el mismo sentido, apunta Tur (2014) que la representación paritaria es necesaria porque la propia sociedad es biológicamente sexuada y que esta consideración no puede equipararse con otras categorizaciones de la sociedad (orientación sexual, creencias...) en tanto se trata de «la división básica, pues el sexo trasciende y se hace presente en todas las categorías humanas. Y por ello ha de estar, hacerse visible, y ser considerado al máximo nivel de gobierno (p. 678).

4.5.4.2. Estrategias para fomentar la paridad electoral

Desde la década de los setenta, desde instancias internacionales se había animado a los gobiernos a poner en práctica medidas que fomentaran la participación de las mujeres en política, a la vez que, de manera voluntaria, algunos partidos políticos habían adoptado sistemas de cuotas³³⁶. No obstante, como hemos visto, estas medidas no se tradujeron en una participación paritaria de las mujeres en política, ni siquiera en una participación significativa hasta entrada la primera década de los 2000. Ante esta situación, la CEDAW emite en 2004 un informe en el que apercibe al Estado español, además de acerca de la falta de una definición legal específica del contenido de la discriminación contra la mujer, por la baja participación de las mujeres en la política y en otros ámbitos de poder. Por ello, la CEDAW insta al Estado español en su informe a modificar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) con el objetivo de lograr «un equilibrio en la cantidad de hombres y mujeres que ocupan cargos políticos» (Barrère Unzueta *et al.*, 2012: 99; Mestre i Mestre, 2008: 32). En consonancia con esta amonestación, la LOIEMH incluye diversas disposiciones que tienen por objeto potenciar la participación de las mujeres en los centros de poder y prevé una modificación de la LOREG para exigir la composición paritaria de las listas electorales.

En efecto, la DA 2ª LOIEMH introduce un art. 44 bis en la LOREG que estipula que las candidaturas presentadas para la elección de representantes del Congreso, el Senado, el Parlamento Europeo, las Asambleas Legislativas de las CCAA, las Corporaciones Municipales³³⁷ y los cabildos insulares canarios, deberán presentar una composición equilibrada entre mujeres y hombres, de forma que cada uno de los sexos suponga como mínimo un 40% de la candidatura. Para buscar un reflejo lo más paritario

³³⁶ «El PSOE estableció en 1982 una cuota mínima reservada a las mujeres que oscilaba en torno al 6% (j), cuota que ascendió al 25% en 1988 y fue incorporada a los estatutos del partido. En 1997 se consolidó como equilibrio de hombres y mujeres en torno al 40/60 (Serra 2008). Izquierda Unida adoptó el sistema de cuotas en sus estatutos en 1995, estableciendo que las listas, tanto para la elección de estructuras internas como en las candidaturas para las instituciones se elaborarán con miras a la paridad, de manera que ningún sexo supere el 60%. Sin embargo, en no pocas ocasiones IU acude a las elecciones en coalición con otros partidos, dejando de lado el objetivo de la lista cremallera. Así, son los mismos partidos los que se imponen criterios nuevos para elegir candidatos ‘siempre que sea posible’. Esta influencia, además, no parece afectar únicamente a los partidos que las adoptan, sino que, aunque sea por efecto tirón, o por simple mimetismo, afectaría también, plausiblemente, a los partidos conservadores que, en principio, y por principio (es decir, contraponiéndolas a la idea de la valía), rechazaban las cuotas» (Barrère Unzueta *et al.*, 2012: 100).

³³⁷ En el caso de las candidaturas a las elecciones municipales, la regla no será exigible en los municipios de 3.000 habitantes o menos.

posible en la efectiva composición de las distintas asambleas y evitar que la regla de paridad se cumpliera incluyendo a las mujeres en los últimos puestos de las listas, lo cual difícilmente se traduciría en su efectiva elección, la norma prevé que la citada presencia mínima debe mantenerse asimismo en cada tramo de cinco puestos.

La disposición también contempla que las Comunidades Autónomas podrán prever en las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de sus Asambleas Legislativas. De hecho, antes de la reforma de la LOREG operada por la LOIEMH, se habían acometido reformas en las leyes electorales de Baleares, Castilla-La Mancha, Andalucía y País Vasco para introducir reglas de paridad en la composición de las listas electorales a las respectivas Asambleas legislativas³³⁸. En el caso de Baleares, Castilla-La Mancha y Andalucía, las disposiciones contemplan el sistema conocido como «listas cremallera», en el cual las candidaturas deben respetar una alternancia estricta entre mujeres y hombres, mientras que la legislación del País Vasco exige una presencia del 50% de cada uno de los sexos en las listas y en cada tramo de seis puestos. Para Salazar (2015), la estrategia de la exigencia de «listas cremallera» resulta más efectiva a la hora de alcanzar el resultado propuesto de configurar los órganos legislativos de manera paritaria que la norma contenida en la LOIEMH, en cuya elaboración considera que el legislador fue «excesivamente prudente» (p. 19).

Por otro lado, resulta sorprendente que la LOIEMH contemple o incentive la paridad en las instituciones públicas y en las empresas pero que no establezca medidas de participación equilibrada en el seno de los partidos políticos, en tanto desempeñan un papel clave en el funcionamiento de la sociedad democrática, pero cuya composición sigue estando fuertemente masculinizada: en 2017 el porcentaje de mujeres en cargos ejecutivos de los partidos políticos en nuestro país se situaba en un 37,25%³³⁹. En este

³³⁸ Ley 6/2002, de 21 de junio de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha; Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía; y Ley 11/2015, de 23 de diciembre, de quinta modificación de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco.

³³⁹ Este porcentaje se acerca más al 50% en aquellos partidos situados ideológicamente más a la izquierda (40,82% en el PSOE; 44,12% en Podemos; y 50% en IU), mientras que los partidos que se encuadrarían en la derecha ideológica se alejan más de la paridad (34,04% en el PP; 32,43% en C's, 28,57% en EAJ PNV). Aunque es ERC el partido que menor porcentaje de mujeres presenta en su ejecutiva nacional

sentido, Tur (2014) señala cómo mientras se introducen normas de paridad en algunos ámbitos, la participación equilibrada no llega a «instituciones emblemáticas para el funcionamiento del sistema político» en una suerte de «paradoja de la participación equilibrada».

4.5.4.3. El debate sobre la constitucionalidad de las cuotas

La constitucionalidad del establecimiento legal de porcentajes mínimos de representación de cada sexo en las listas electorales ha sido cuestionada por entenderse vulnerados el derecho al sufragio pasivo de quienes, en aplicación de la regla paritaria, no son incluidos en las listas, así como la libertad de creación y funcionamiento de los partidos políticos.

No obstante, el TC se ha pronunciado avalando la constitucionalidad de la medida contenida en el art. 44 bis LOREG en la STC 12/2008, de 19 de enero, dictada a raíz de una cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por el Juzgado de lo contencioso administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife y de un recurso de inconstitucionalidad presentado por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso. Los recurrentes estiman que el art. 44 bis LOREG podría estar vulnerando el principio de igualdad (art. 14 CE), el derecho de participación en asuntos públicos (arts. 23 y 68.5 CE) y el derecho de asociación en partidos políticos (arts. 6 y 22 CE). También estiman que la regulación impugnada supone la quiebra de categorías básicas del Estado democrático como el principio de unidad del pueblo soberano, en tanto supone una fragmentación del cuerpo electoral y rompe el universalismo de la democracia representativa.

El TC, sin embargo, falla considerando perfectamente adecuada a los preceptos constitucionales la regulación introducida por la DA 2ª LOIEMH. Para empezar, el Tribunal encuentra el fundamento de la medida en el art. 9.2 CE, en tanto considera a los partidos políticos asociaciones cualificadas por sus funciones constitucionales y, por tanto, idóneas para ser utilizadas como cauce a la hora de cumplir el mandato

constitucional de igualdad sustantiva que el art. 9.2 CE contiene. Por tanto, no hay vulneración de la libertad de los partidos:

Que los partidos políticos, dada «su doble condición de instrumentos de actualización del derecho subjetivo de asociación, por un lado y de cauces necesarios para el funcionamiento del sistema democrático, por otro» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 5), coadyuven por imperativo legal -esto es, por mandato del legislador constitucionalmente habilitado para la definición acabada de su estatuto jurídico-a la realización de un objetivo previsto inequívocamente en el artículo 9.2 CE no es cuestión que pueda suscitar reparos de legitimidad constitucional [...] Y es que, es su condición de instrumento para la participación política y de medio de expresión del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (art. 6 CE) lo que cualifica su condición asociativa como partidos y los diferencia netamente de las demás asociaciones, de manera que es perfectamente legítimo que el legislador defina los términos del ejercicio de esas funciones y cometidos de modo que la voluntad popular a cuya formación y expresión concurren y la participación para la que son instrumento sean siempre el resultado del ejercicio de la libertad y de la igualdad «reales y efectivas» de los individuos, como expresamente demanda el artículo 9.2 CE (STC 12/2008, FJ 5°).

El TC apunta también que la libertad de presentación de candidaturas de los partidos consagrada en el art. 6 CE no es un derecho fundamental, sino una «atribución implícita en la CE y que, además, no se trata de una atribución absoluta, sino que debe ejercerse en respeto de los límites constitucional y legalmente establecidos³⁴⁰. En efecto, «en atención a otros valores y bienes constitucionales protegidos» el legislador ya ha limitado en otras ocasiones esta libertad de confección de las candidaturas, por ejemplo, estableciendo condiciones «referidas a la elegibilidad de los candidatos, a la residencia en algunos supuestos, o incluso a que tales candidaturas hayan de serlo mediante listas cerradas o bloqueadas». Considera por tanto el TC que «esta nueva limitación del equilibrio por razón de sexo [...] ni es la única, ni carece [...] de fundamento constitucional», sino que «resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva del ejercicio de derechos fundamentales» (FJ 5°).

Tampoco entiende vulnerada el Tribunal Constitucional la igualdad, en tanto «estas previsiones no suponen un tratamiento peyorativo de ninguno de los sexos, ya

³⁴⁰ «La gran pregunta que habría que plantearse al respecto es si un sistema democrático debería avalar la existencia de partidos cuyo programa ideológico contradice la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Es decir, si en este sentido la democracia no debería ser ‘militante’ con la igualdad de género, de la misma manera que ha de serlo con la prohibición de cualquier discriminación o con el uso de métodos no violentos para la defensa de una determinada ideología. Por lo que tendría difícil justificación la existencia de un partido cuyo programa, y en virtud de él también sus listas electorales, fuera xenófobo u homófobo, como también un partido que defendiera la superioridad de los hombres o de las mujeres» (Salazar Benítez, 2015: 27).

que, en puridad, ni siquiera plasman un tratamiento diferenciado en razón del sexo de los candidatos, habida cuenta de que las proporciones se establecen por igual para los candidatos de uno y otro sexo» (FJ 5º). En este sentido, considera el TC que el art. 44 bis LOREG ni siquiera establece

«[...] una medida de discriminación inversa o compensatoria (favoreciendo a un sexo sobre otro), sino una fórmula de equilibrio entre sexos, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hombres y mujeres, sino la regla de que unos y otras no podrán integrar las candidaturas electorales en una proporción inferior al 40 por 100 (o lo que es lo mismo, superior al 60 por 100). Su efecto, pues es bidireccional, en cuanto que esa proporción se asegura igualmente a uno y otro sexo» (FJ 3º).

Apostilla el Tribunal que el art. 44 bis LOREG no solo no vulnera el art. 14 CE, sino que persigue su efectividad en el ámbito de la representación política en tanto «si bien mujeres y hombres son formalmente iguales, es evidente que las segundas han estado siempre materialmente preteridas» (FJ 5º) y considera el equilibrio entre los sexos en los órganos de representación política como

[...] determinante para la definición del contenido de las normas y actos que hayan de emanar de aquellos órganos. No de su contenido ideológico o político, sino del precontenido o sustrato sobre el que ha de elevarse cualquier decisión política: la igualdad radical del hombre y de la mujer. Exigir a quien quiera ejercer una función representativa y de imperio sobre sus conciudadanos que concurra a las elecciones en un colectivo de composición equilibrada en razón del sexo es garantizar que, sea cual sea su programa político, compartirá con todos los representantes una representación integradora de ambos sexos que es irrenunciable para al gobierno de una sociedad que así, necesariamente, está compuesta (FJ 8º).

Con respecto a la posible vulneración del art. 23.1 CE y a la fragmentación del cuerpo electoral que los recurrentes aducen que estaría produciendo esta medida, el TC no aprecia que «las medidas controvertidas quiebren la unidad de la categoría de ciudadano o entrañen un riesgo cierto de disolución del interés general en un conjunto de intereses parciales o por categorías», en tanto «el principio de composición equilibrada de las candidaturas electorales se asienta sobre un criterio natural y universal como es el sexo» sin que ello suponga «la creación de vínculos especiales entre electores y elegibles, ni la compartimentación del cuerpo electoral en función del sexo» pues, en caso de ser elegidos, los candidatos representarán al electorado en su conjunto y no solo a los electores de su mismo sexo (FJ 10º).

4.5.4.4. Otras medidas para fomentar la participación de las mujeres en los ámbitos de poder

La LOIEMH incorpora también otras medidas que buscan fomentar la participación equilibrada de mujeres y hombres en otros ámbitos de toma de decisiones, tanto en el espacio público como en el privado. Así, el art. 16 LOIEMH mandata a los poderes públicos a respetar el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de los cargos de responsabilidad que les correspondan; y, más en concreto, el art. 27.3 f) LOIEMH dispone que la Administración pública actuará para garantizar la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los puestos directivos y de responsabilidad profesional del conjunto del Sistema Nacional de Salud; el art. 37.2 LOIEMH dispone que la Corporación RTVE promoverá la incorporación de mujeres a puestos de responsabilidad directiva y profesional y el art. 38.2 establece lo propio con respecto a la Agencia EFE; el art. 52 LOIEMH exhorta al Gobierno a atender el principio de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado cuya designación le corresponda; el art. 53 LOIEMH establece que todos los tribunales y órganos de selección de personal de la AGE responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres; y el art. 54 dispone que la AGE y los organismos públicos designarán a sus representantes en órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres. Por su parte, respecto al ámbito privado, el art. 75 LOIEMH contempla que las sociedades mercantiles obligadas a presentar cuentas de pérdidas y ganancias no abreviadas procurarán incluir en el Consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada.

Si bien resulta positivo que se incorporen medidas tendentes a fomentar la paridad en otros ámbitos más allá del electoral, es fundamental tener en cuenta a la hora de hacer referencia a estas disposiciones de la ley su baja o nula coercitividad. En efecto, a diferencia de la norma introducida en la LOREG por la DA 2ª LOIEMH, que — independientemente de que, como hemos analizado, no materialice lo dispuesto en unos resultados igualmente paritarios— *obliga* a los partidos políticos a respetar la presencia mínima del 40% de cada uno de los sexos en las listas electorales y, en caso de incumplimiento de dicho requisito, la candidatura no será admitida para concurrir a los

comicios por la Junta Electoral correspondiente, las medidas que acaban de ser enumeradas se conciben por el legislador, bien como meras recomendaciones o habilitaciones, bien como mandatos que en todo caso admiten excepciones sin que nada impida que dichas excepciones legalmente permitidas se acaben convirtiendo en regla en la práctica. Así, expresiones como «se procurará», «se promoverá», «siempre que sea posible» o «salvo por razones fundadas y objetivas» despojan de toda normatividad a las medidas que enuncian a la vez que parecen albergar una alusión velada a la dificultad de encontrar mujeres lo suficientemente competentes para ocupar el puesto de cuya designación se trate.

Pensemos, a modo de ejemplo, en que se hubiera intentado que nuestra propia Carta Magna contuviera redacciones tales como que «España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho que procurará la realización de la libertad, la igualdad, la justicia, y el pluralismo político», u otra similar que dijera que «La soberanía nacional reside en el pueblo español. Se fomentará que de éste emanen los poderes del Estado». Y es que parece lógico pensar que nadie admitiría que la democracia, la igualdad, la justicia, o la propia soberanía popular fueran un mero desiderátum (al margen de cuál sea su concreción posterior, para lo que se requiere una adecuada actividad hermenéutica); por lo que tampoco se entiende que subprincipios constitucionales derivados de aquellos —como la participación equilibrada que deriva de la democracia misma—, sean contemplados de este «cauteloso» o «difuso» modo —en lo que, en general, supone un reproche merecido para la LOI—. Una redacción con mandatos imperativos o categóricos es, más bien, lo que procede. Por ello lo que ocurre en este caso concreto y en este tipo de normas, no puede más que evidenciar una deficiente comprensión de aquello que se regula (Tur Ausina, 2014: 381-382).

Este carácter dispositivo de la mayoría de las normas en relación a la composición paritaria de los centros de poder contenidas en la LOIEMH ha provocado, como veremos en el capítulo siguiente, que se produzca una divergencia importante entre el modelo de sociedad paritaria al que la ley parece aspirar y el resultado efectivo de la aplicación de los preceptos en ella contenidos a la realidad social.

4.5.5. Valoración general de las políticas públicas analizadas

A lo largo de todo el capítulo se han analizado un total de 110 previsiones legislativas de igualdad que contienen medidas de justicia de género desde la óptica de la redistribución, del reconocimiento y de la representación, al objeto de determinar en qué medida las leyes de igualdad buscan desarticular las relaciones desiguales y estereotipadas de género subyacentes al modelo tradicional de ciudadanía y romper con las lógicas relacionales de los espacios público-privado. Para enriquecer el análisis se han incorporado además otras dos variables como son la estrategia de intervención

utilizada y el grado de coercitividad presente en la disposición normativa. Las cuatro variables (estrategia de intervención, grado de coercitividad, cuestionamiento de los estereotipos tradicionales de género y redefinición de las lógicas relacionales de los espacios público-privado) se cruzan entre sí para dar lugar a una aproximación lo más comprehensiva posible a la cuestión.

Con respecto a la estrategia de intervención, observamos que, del total de políticas públicas analizadas, son mayoría las que utilizan la estrategia del *gender mainstreaming* (56,3%), mientras que la aproximación antidiscriminatoria tradicional a través de medidas de igualdad de trato y oportunidades está presente en un 24,5% de las medidas analizadas. Encontramos asimismo dos medidas de corresponsabilidad (1,8%) y seis de paridad relativa (5,4%), que son en realidad modalidades específicas de estrategias de igualdad de oportunidades. Por su parte, tan solo el 11,8% de los preceptos contiene medidas de acción afirmativa.

La presencia dominante de políticas de género articuladas a través de la estrategia del *gender mainstreaming* se explica en parte por el propio carácter de las leyes de igualdad analizadas, que se autodefinen como herramientas legislativas que aspiran a trascender los mecanismos tradicionales antidiscriminatorios en favor de una aproximación transversal a la desigualdad. No obstante, la importancia otorgada por las leyes analizadas a la estrategia del *gender mainstreaming* puede resultar cuestionada si tenemos en cuenta el grado de coercitividad presente en las técnicas legislativas empleadas para formalizarlas, que revelan una mayor rigidez de las medidas de igualdad de trato. En efecto, de todas las medidas analizadas, solo 5 (el 4,5%) presentan el grado coercitivo más alto, reforzado, y todas ellas son de igualdad de trato. Además, ninguna de ellas entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía ni contribuye a la redefinición de las lógicas de los espacios público y privado. Esto refuerza la idea de que es el derecho antidiscriminatorio tradicional el que, a pesar de todo, continúa estando más interiorizado y protegido.

Por su parte, un 18,1% de las medidas presentan un grado de coercitividad estándar. Es decir, incorporan un mandato ante cuyo incumplimiento puede recabarse tutela jurisdiccional ante los tribunales conforme a lo dispuesto en otras normas aplicables del ordenamiento jurídico. Todas ellas implican modificaciones de leyes preexistentes de otros ámbitos y la mayoría (14 de 20) son políticas redistributivas. Solo

6 de todas las medidas que tienen un grado de coercitividad estándar entablan un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía (y una de estas 6, el permiso de paternidad, solo parcialmente). Y solo 4 contribuyen a la redefinición de las lógicas de los espacios público y privado.

La gran mayoría de las medidas analizadas, el 77,2%, sin embargo, se incardina dentro de los grados de coercitividad menos severos, es decir, son articuladas a través de técnicas legislativas que plantean dudas acerca de si su naturaleza es verdaderamente vinculante para los sujetos públicos y privados a los cuales van dirigidos, de tal manera que esto puede derivar en una inaplicación de los preceptos. Así, el 46% de todas las medidas analizadas presenta un grado de coercitividad muy bajo, esto es, contemplan un mandato de hacer algo a los poderes públicos, pero no se establecen consecuencias jurídicas frente al incumplimiento del precepto. Por su parte, un 4,5% de los preceptos presenta un grado de coercitividad bajo; un 19%, mínimo; y un 7,1% nulo, es decir, plantean la previsión normativa directamente en términos dispositivos.

En total, solo el 17,4% de las medidas analizadas entablan un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía, y dos de ellas lo hacen parcialmente. De estas, tan solo 10 (el 11%) contribuyen además a la deconstrucción de los paradigmas relacionales del espacio público y/o privado.

Se observa, por tanto, que del total de las medidas contenidas en las leyes de igualdad que han sido analizadas en este trabajo, tan solo un 11% abordan la realidad desde un paradigma de igualdad plenamente transformador. Además, el 60% de estas medidas llevan aparejado un grado de coercitividad nulo, mínimo o muy bajo. Por lo que podemos concluir que las medidas con un mayor potencial transformador son precisamente aquellas que se formulan en términos más vagos e imprecisos, lo cual, como veremos en el capítulo VI, se traduce en una desviación entre los objetivos sentados en el momento de su formulación y su efectiva puesta en práctica.

Tabla 12. Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con políticas redistributivas

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 8 LOIEMH: Todo trato desfavorable relacionado con la maternidad es discriminación directa	Igualdad de trato	(5) Reforzado	No	No
Art. 9 LOIEMH: Se considerará discriminación por razón de sexo cualquier trato adverso o efecto negativo que se produzca en una persona como consecuencia de la presentación por su parte de queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso de cualquier tipo, destinados a impedir su discriminación y a exigir el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres	Igualdad de trato	(5) Reforzado	No	No
Art. 10 LOIEMH: Nulidad de los actos y cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan discriminación	Igualdad de trato	(5) Reforzado	No	No
Art. 13 LOIEMH y 217.5 LEC: Inversión de la carga de la prueba para la parte actora en los procedimientos por discriminación por razón de sexo	Acción afirmativa	(4) Estándar	No	No
Art. 22 LOIEMH: Las corporaciones locales <i>podrán</i> establecer Planes Municipales de organización del tiempo	Gender mainstreaming	(0) Nulo	Sí	Sí
Art. 31.2 LOIEMH: El Gobierno <i>fomentará</i> el acceso a la vivienda de las mujeres	Igualdad de oportunidades	(1) Mínimo	No	No
Art. 31.3 LOIEMH Las Administraciones públicas tendrán en cuenta en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas, en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico, la perspectiva de género	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Sí	Sí

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 33 LOIEMH: Las Administraciones públicas <i>podrán</i> establecer condiciones especiales en sus condiciones de contratación con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo	Igualdad de oportunidades	(0) Nulo	No	No
Art. 34.2 LOIEMH: Las Administraciones públicas <i>podrán</i> establecer en los pliegos cláusulas que otorguen preferencia en la adjudicación de contratos a aquellas empresas que incluyan entre sus condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres	Acción afirmativa	(0) Nulo	No	No
Art. 35 LOIEMH: a la hora de otorgar subvenciones a entes privados, las Administraciones públicas <i>podrán</i> establecer en las bases reguladoras de dichas subvenciones la valoración de actuaciones tendentes a la efectiva consecución de la igualdad por parte de las entidades solicitantes	Acción afirmativa	(0) Nulo	No	No
Art. 42.2. LOIEMH: Los programas de inserción laboral <i>se podrán</i> destinar prioritariamente a sectores específicos de mujeres o contemplar una determinada proporción de mujeres	Acción afirmativa	(0) Nulo	No	No
Art. 43 LOIEMH: Mediante negociación colectiva <i>se podrán</i> establecer medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo	Acción afirmativa	(0) Nulo	No	No
Art. 45.1 LOIEMH y art. 85 LET: Obligación de las empresas de respetar la igualdad de trato y oportunidades en el ámbito laboral, así como de adoptar medidas antidiscriminación	Igualdad de trato	(4) Estándar	No	No
Art. 45.2 LOIEMH: Obligación de las empresas de más de 250 trabajadores de elaborar planes de igualdad	Igualdad de oportunidades	(4) Estándar	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 49 LOIEMH: El Gobierno establecerá medidas de fomento y apoyo a las empresas en la elaboración de planes de igualdad	Igualdad de oportunidades	(2) Muy bajo	No	No
Art. 50 LOIEMH: Creación distintivo empresarial igualdad que podrán utilizar las empresas con fines publicitarios	Igualdad de oportunidades	(3) Bajo	No	No
Art. 55 LOIEMH: La aprobación de convocatorias de pruebas selectivas para el acceso al empleo público <i>deberá</i> acompañarse de un informe de impacto de género. Salvo caso de urgencia	Igualdad de oportunidades	(3) Bajo	No	No
Art. 57 LOIEMH: Cómputo de los tiempos de permisos de maternidad a efectos de valoración para el concurso a puestos de trabajo en el ámbito público	Gender mainstreaming	(4) Estándar	Sí	Sí
Art. 60 LOIEMH: Preferencia en los cursos de formación destinados a empleados/as públicos/as de quienes hayan disfrutado de permisos por nacimiento en el año	Acción afirmativa	(4) Estándar	No	No
Art. 63 LOIEMH: Obligación de todos los Ministerios y organismos públicos de remitir anualmente al Ministerio de Trabajo datos desagregados por sexos de la distribución de su plantilla en relación con el puesto y retribución	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 70 LOIEMH: Prohibición de indagar sobre la situación del embarazo de una mujer en el acceso de bienes y servicios, salvo por cuestiones de salud	Igualdad de trato	(5) Reforzado	No	No
Art. 71 LOIEMH: Prohibición de considerar el sexo como factor de cálculo en primas de seguros	Igualdad de trato	(5) Reforzado	No	No
Art. 74 LOIEMH: Las acciones sociales de las empresas por la igualdad de oportunidades <i>podrán</i> ser utilizadas con fines publicitarios	Igualdad de oportunidades	(3) Bajo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 34.8 LET (DA 11ª LOIEMH): Posibilidad de alterar la jornada laboral por conciliación en los términos que se establezca en la negociación colectiva o previo acuerdo con el empresario	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Sí	Sí
Art. 38.3 LET (DA 11ª.6:) Introduce la posibilidad de que los/as trabajadores/as puedan disfrutar de las vacaciones en fecha distinta si les coincide con la suspensión por maternidad o paternidad. Art 59 LOIEMH: También para lo/as empleado/as público/as	Igualdad de oportunidades	(4) Estándar	No	No
Art. 45.1 d) LET (DA 11ª. 7 LOIEMH): Introduce el riesgo durante la lactancia como causa de suspensión temporal del contrato de trabajo	Igualdad de oportunidades	(4) Estándar	No	No
Art. 48 bis LET: Permiso de paternidad de 13 días introducido por la DA 11ª LOIEMH	Corresponsabilidad	(4) Estándar	Solo parcialmente	No
DT 9ª LOIEMH: Ampliación progresiva del permiso de paternidad hasta alcanzar 4 semanas en 2013	Corresponsabilidad	(2) Muy bajo	Solo parcialmente	No
Art. 1 RD 11/1998 (DA 15ª LOIEMH): Bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la SS de las personas contratadas para sustituir a trabajadoras de baja laboral por riesgo durante la lactancia	Acción afirmativa	(4) Estándar	No	No
DA 2ª Ley 12/2001 (DA 16ª LOIEMH): Bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la SS de las mujeres de baja laboral por riesgo durante la lactancia	Acción afirmativa	(4) Estándar	No	No
Art. 22 bis Ley Empleo (DA 17ª LOIEMH): considera discriminatorias las ofertas de trabajo dirigidas a uno solo de los sexos	Igualdad de oportunidades	(4) Estándar	Sí	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 165.3 LGSS (DA 11ª LOIEMH): Considera computables los períodos de cotización durante la suspensión del contrato de trabajo por paternidad y por riesgo durante la lactancia a efectos de prestaciones de la SS	Gender mainstreaming	(4) Estándar	Sí	Sí
Plan Educa3: ampliación oferta pública educación infantil 0-3 años	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Sí	Sí
Art. 9 LD: Financiación por parte de la AGE de servicios y prestaciones para atender a las personas en situación de dependencia	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	Sí
Art. 18.3 LD: Inclusión la Seguridad Social de las personas cuidadoras no profesionales	Gender mainstreaming	(4) Estándar	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 13. Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la violencia de género

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 31.2 LOIEMH: El Gobierno, en el ámbito de sus competencias, <i>fomentará</i> el acceso a la vivienda de las mujeres en situación de necesidad o en riesgo de exclusión, y de las que hayan sido víctimas de la violencia de género, en especial cuando, en ambos casos, tengan hijos menores exclusivamente a su cargo	Igualdad de oportunidades	(1) Mínimo	No	No
Art. 48 LOIEMH: Las empresas <i>deberán</i> adoptar medidas preventivas contra el acoso sexual, así como un procedimiento específico para dar cauce a las denuncias interpuestas por aquel	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 62 LOIEMH: Con respecto al acoso a las trabajadoras de la AGE y organismos dependientes: Para la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo, las Administraciones públicas negociarán con la representación legal de las trabajadoras y trabajadores, un protocolo de actuación	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 18 LOMPIVG: Se garantizará el pleno acceso a la información y asesoramiento adecuado a su situación personal a las mujeres víctimas de violencia de género	Igualdad de oportunidades	(2) Muy bajo	No	No
Art. 19 LOMPIVG y art. 28 LRBRL: Derecho a la asistencia social integral de las víctimas de VG (información, atención psicológica, apoyo social, educativo, laboral, servicios de acogida, etc.)	Igualdad de oportunidades	(2) Muy bajo	No	No
Art. 19.6 LOMPIVG: Los acuerdos de financiación entre el Estado y las CCAA incluirán compromisos de aportación por parte de la AGE para la financiación de los servicios de atención social integral a las víctimas de VG	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 20.1 LOMPIVG: Reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita a las víctimas de VG en los procedimientos que tengan conexión directa o indirecta con la violencia padecida	Gender maisntreaming	(4) Estándar	No	No
Art. 20.3 LOMPIVG: Formación específica de los abogados de oficio que representen a víctimas de VG	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 27 LOMPIVG: Ayuda económica para las mujeres víctimas de VG con dificultad para encontrar un empleo	Acción afirmativa	(4) Estándar	No	No
Art. 28 LOMPIVG: Preferencia de las mujeres víctimas de VG en el acceso a las VPO y a las residencias públicas para mayores	Acción afirmativa	(4) Estándar	No	No
Art. 32 LOMPIVG: Elaboración de planes de colaboración que garanticen la actuación coordinada de los poderes públicos en materia de violencia de género, así como de protocolos de actuación sectoriales	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 42 LOMPIVG: La Administración penitenciaria realizará programas específicos para internos condenados por delitos relacionados con la violencia de género	Gender mainstreaming	(4) Estándar	No	No
Art. 47 LOMPIVG: El Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales, secretarios judiciales, fuerzas y cuerpos de seguridad y médicos forenses	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 14. Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la educación

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 4.2 LOMPIVG: La Educación Infantil contribuirá a desarrollar en la infancia el aprendizaje en la resolución pacífica de conflictos	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Potencialmente	No
Art. 4.3 LOMPIVG: La Educación Primaria contribuirá a desarrollar en el alumnado su capacidad para adquirir habilidades en la resolución pacífica de conflictos y para comprender y respetar la igualdad entre sexos	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Potencialmente	No
Art. 4.4 LOMPIVG: La Educación Secundaria Obligatoria contribuirá a desarrollar en el alumnado la capacidad para relacionarse con los demás de forma pacífica y para conocer, valorar y respetar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Potencialmente	No
Art. 4.5 LOMPIVG: El Bachillerato y la Formación Profesional contribuirán a desarrollar en el alumnado la capacidad para consolidar su madurez personal, social y moral, que les permita actuar de forma responsable y autónoma y para analizar y valorar críticamente las desigualdades de sexo y fomentar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Potencialmente	No
Art. 4.6 LOMPIVG: La Enseñanza para las personas adultas incluirá entre sus objetivos desarrollar actividades en la resolución pacífica de conflictos y fomentar el respeto a la dignidad de las personas y a la igualdad entre hombres y mujeres	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Potencialmente	No
Art. 4.7 LOMPIVG: Las Universidades incluirán y fomentarán en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Potencialmente	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 6 LOMPIVG: Con el fin de garantizar la efectiva igualdad entre hombres y mujeres, las Administraciones educativas velarán para que en todos los materiales educativos se eliminen los estereotipos sexistas o discriminatorios y para que fomenten el igual valor de hombres y mujeres	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Sí	No
Art. 7 LOMPIVG: Las Administraciones educativas adoptarán las medidas necesarias para que en los planes de formación del profesorado se incluya una formación específica en materia de igualdad	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Potencialmente	No
Art. 8 LOMPIVG: Se adoptarán las medidas precisas para que los Consejos Escolares impulsen la adopción de medidas educativas que fomenten la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 8 LOMPIVG: En el Consejo Escolar del Estado habrá representación del Instituto de la Mujer y de las organizaciones que defiendan los intereses de las mujeres	Gender mainstreaming	(4) Estándar	No	No
Art. 15.3 LOMPIVG: Incorporación a los programas de las titulaciones universitarias de las profesiones sociosanitarias de contenidos sobre violencia de género	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 23 LOIEMH: Incorpora entre los fines del sistema educativo de la educación en la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, a la vez que fija entre los principios del sistema la eliminación de los obstáculos que dificultan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el fomento de la igualdad plena entre unos y otros	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 24.1 LOIEMH: la Administración garantizará un igual derecho a la educación de mujeres y hombres a través de la integración activa, en los objetivos y en las acciones educativas, del principio de igualdad de trato, evitando que por comportamientos sexistas o por los estereotipos sociales asociados, se produzcan desigualdades entre mujeres y hombres	Igualdad de trato	(2) Muy bajo	No	No
Art. 24.2 a) LOIEMH: Se atenderá de manera especial en los currículos de todas las etapas educativas al principio de igualdad entre mujeres y hombres	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 24.2 b) LOIEMH: Se eliminará de los libros de texto y de todos los materiales educativos los estereotipos que supongan discriminación entre mujeres y hombres	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Sí	No
Art. 24.2 c) LOIEMH: Integración del estudio y aplicación del principio de igualdad en los programas de formación del profesorado	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 24.2 e) LOIEMH: Cooperación con otras Administraciones públicas para la difusión de los principios de coeducación y de igualdad efectiva entre mujeres y hombres	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 24.2 f) LOIEMH Establecimiento de medidas educativas destinadas al reconocimiento y enseñanza del papel de las mujeres en la Historia	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Sí	No
Art. 25.2.a) LOIEMH: En el ámbito de la educación superior, las Administraciones públicas promoverán la inclusión, en los planes de estudio que proceda, de enseñanzas en materia de igualdad de mujeres y hombres	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 25.2 b) y c) LOIEMH: Las Administraciones públicas promoverán la creación de posgrados específicos de género y la realización de estudios e investigaciones en la materia	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 15. Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la imagen de la mujer

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 10 LOMPIVG: Será ilícita la publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio	Igualdad de trato	(4) Estándar	No	No
Art. 11 LOMPIVG: El Ente público a quien corresponda velar por que los medios audiovisuales cumplan sus obligaciones adoptará las medidas procedentes para el tratamiento de la mujer conforme a los principios o valores constitucionales	Igualdad de trato	(2) Muy bajo	No	No
Art. 12 LOMPIVG: Reconoce como legitimados para ejercitar ante los tribunales la acción de cesación de publicidad ilícita por utilizar en forma vejatoria la imagen de la mujer a la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, al Instituto de la Mujer u órgano equivalente de cada Comunidad Autónoma, al Ministerio Fiscal y a las asociaciones que tengan como objetivo único la defensa de los intereses de la mujer	Gender mainstreaming	(0) Nulo	No	No
Art. 13.1 LOMPIVG. Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento estricto de la legislación en lo relativo a la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres en todos los medios de comunicación social	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 13.2 LOMPIVG y 39 LOIEMH: La Administración pública promoverá acuerdos de autorregulación que contribuyan al cumplimiento de la legislación publicitaria y de igualdad	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
<p>Art. 14 LOMPIVG: Los medios de comunicación fomentarán la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, evitando toda discriminación entre ellos.</p> <p>La difusión de informaciones relativas a la violencia sobre la mujer garantizará, con la correspondiente objetividad informativa, la defensa de los derechos humanos, la libertad y dignidad de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos. En particular, se tendrá especial cuidado en el tratamiento gráfico de las informaciones</p>	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	No	No
<p>Art. 36 LOIEMH: Los medios de comunicación social de titularidad pública velarán por la transmisión de una imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres en la sociedad, y promoverán el conocimiento y la difusión del principio de igualdad entre mujeres y hombres</p>	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	Sí	No
<p>Art. 37 LOIEMH: Mandatos de igualdad referidos a la corporación RTVE</p>	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
<p>Art. 38 LOIEMH: Mandatos de igualdad referidos a la agencia EFE</p>	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
<p>Art. 40 LOIEMH: Las autoridades a las que corresponda velar por que los medios audiovisuales cumplan con sus obligaciones adoptarán las medidas que procedan para asegurar un tratamiento de las mujeres conforme a los principios y valores constitucionales</p>	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 16. Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la salud y la autonomía reproductiva de las mujeres

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 27.1 LOIEMH: Las políticas, estrategias y programas de salud integrarán, en su formulación, desarrollo y evaluación, las distintas necesidades de mujeres y hombres y las medidas necesarias para abordarlas adecuadamente	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 27.2 LOIEMH: Las Administraciones públicas garantizarán un igual derecho a la salud de las mujeres y hombres, evitando que por sus diferencias biológicas o por los estereotipos sociales asociados, se produzcan discriminaciones entre unas y otros	Igualdad de trato	(2) Muy bajo	No	No
Art. 27.3.a) LOIEMH: La Administración pública adoptará, dentro de las acciones de educación sanitaria, iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de la salud de las mujeres, así como a prevenir su discriminación	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 27.3 b) LOIEMH: La Administración pública fomentará la investigación científica que atienda las diferencias entre mujeres y hombres en relación con la protección de su salud, especialmente en lo referido a la accesibilidad y el esfuerzo diagnóstico y terapéutico, tanto en sus aspectos de ensayos clínicos como asistenciales	Igualdad de trato	(2) Muy bajo	No	No
27.3 c) LOIEMH: La Administración pública considerará dentro de la protección, promoción y mejora de la salud laboral, del acoso sexual y el acoso por razón de sexo	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
27.3 d) LOIEMH: La Administración pública integrará el principio de igualdad en la formación del personal al servicio de las organizaciones sanitarias, garantizando en especial su capacidad para detectar y atender las situaciones de violencia de género	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
27.3 f) LOIEMH: La Administración pública garantizará, siempre que sea posible la obtención y el tratamiento desagregado por sexos e los datos contenidos en registros, encuestas, estadísticas u otros sistemas de información médica y sanitaria	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 15.2 LOMPIVG: Se desarrollarán programas de sensibilización y formación continuada del personal sanitario con el fin de impulsar el diagnóstico precoz, la asistencia y la rehabilitación de la mujer en situación de violencia de género	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 15.4 LOMPIVG: En los Planes Nacionales de Salud se contemplará un apartado de prevención integral en VG	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 17. Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la promoción institucional de la igualdad

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 4 LOIEMH: Integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en la interpretación y aplicación de las normas	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 11 LOIEMH: habilitación genérica a los poderes públicos para adoptar medidas positivas en favor de la mujer: «los poderes públicos <i>adoptarán</i> medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho [...]»	Acción afirmativa	(2) Muy bajo	No	No
Art. 17 LOIEMH: El Gobierno aprobará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades	Igualdad de oportunidades	(2) Muy bajo	No	No
Art. 18 LOIEMH: El Gobierno elaborará un informe periódico sobre el conjunto de sus actividades en relación con la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 19 LOIEMH (y Ley de Impacto de Género): elaboración preceptiva de informes de impacto de género por parte del gobierno de los proyectos de disposiciones de carácter general y planes de especial relevancia	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Sí	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 20 LOIEMH: Los poderes públicos deberán de introducir la variable sexo en las estadísticas y estudios que elabore, así como tener en cuenta la diferente situación de mujeres y hombres a la hora de recoger los datos y elaborar las estadísticas	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	Sí	No
Art. 21 LOIEMH: En el seno de la Conferencia Sectorial de la mujer <i>podrán</i> adoptarse planes y programas conjuntos de actuación para integrar el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus respectivas competencias	Gender mainstreaming	(0) Nulo	No	No
Art. 26.2 LOIEMH: Mandato a los poderes públicos para emprender acciones que promuevan la participación de la mujer en el mundo de la cultura	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 28.1 LOIEMH: Todos los programas públicos de desarrollo de la Sociedad de la Información incorporarán la efectiva consideración del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en su diseño y ejecución	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 28.2 LOIEMH: Elaboración por parte del Gobierno de programas específicos en materia de acceso y formación en tecnologías para las mujeres	Acción afirmativa	(2) Muy bajo	No	No
Art. 28.3 LOIEMH: El Gobierno <i>promoverá</i> los contenidos creados por mujeres en el ámbito de la Sociedad de la Información	Gender mainstreaming	(1) Mínimo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 28.4 LOIEMH: En los proyectos del ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación sufragados total o parcialmente con dinero público, se garantizará que su lenguaje y contenidos sean no sexistas	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No
Art. 29 LOIEMH: El Gobierno promoverá el deporte femenino y favorecerá la efectiva apertura de las disciplinas deportivas a las mujeres, mediante el desarrollo de programas específicos	Acción afirmativa	(1) Mínimo	No	No
Art. 32.2 LOIEMH: Se elaborará una Estrategia Sectorial de Igualdad entre mujeres y hombres en la cooperación española que se actualizará periódicamente	Gender mainstreaming	(2) Muy bajo	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 18. Medidas contenidas en las leyes de igualdad de género vigentes en relación con la dimensión representativa de la justicia de género

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 16 LOIEMH: Los poderes públicos <i>procurarán</i> atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan	Paridad relativa	(1) Mínimo	Sí	Sí
Art. 27.3.e) Las Administraciones públicas observarán la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los puestos directivos y de responsabilidad profesional del conjunto del Sistema Nacional de Salud	Paridad relativa	(2) Muy bajo	Sí	Sí
Art. 37.2 LOIEMH: RTVE <i>promoverá</i> la incorporación de las mujeres a puestos de responsabilidad directiva y profesional	Igualdad de oportunidades	(1) Mínimo	No	No
Art. 38.2 LOIEMH: La Agencia EFE <i>promoverá</i> la incorporación de las mujeres a puestos de responsabilidad directiva y profesional	Igualdad de oportunidades	(1) Mínimo	No	No
Art. 52 LOIEMH: El Gobierno atenderá al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la AGE cuya designación le corresponda	Paridad relativa	(4) Estándar	Sí	Sí
Art. 53 LOIEMH: Todos los tribunales y órganos de selección del personal de la AGE responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas	Paridad relativa	(3) Bajo	No	No

Medida	Estrategia de intervención	Grado de coercitividad	Entabla un diálogo crítico con el modelo de ciudadanía	Redefine las lógicas relacionales del espacio público/privado
Art. 54 LOIEMH: La AGE y los organismos públicos designarán a sus representantes en órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas	Paridad relativa	(3) Bajo	No	No
Art. 75 LOIEMH: Las sociedades obligadas a presentar cuentas de pérdidas y ganancias no abreviadas <i>procurarán</i> incluir en su Consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor la Ley	Paridad relativa	(1) Mínimo	No	No

Fuente: Elaboración propia.

Segunda conclusión parcial: Insuficiencia del planteamiento de las políticas públicas de igualdad de género

Ha quedado constatado a lo largo del capítulo III el gran avance en igualdad de género que se produce en nuestro país a nivel institucional en un corto período de tiempo, desde la reinstauración de la democracia en 1978, con una sustantiva intensificación de los instrumentos y las estrategias de igualdad producida a partir del año 2004. Gran parte de estos avances institucionales en igualdad coinciden con Gobiernos del Partido Socialista, dentro del cual destaca la presencia de sectores de mujeres, feministas de Estado, directamente implicadas en el impulso de medidas favorables a la igualdad efectiva de mujeres y hombres a todos los niveles de la Administración. Por su parte, a pesar de que, cuando ha ocupado el Ejecutivo, el Partido Popular no se ha caracterizado por ser un actor dinámico en lo relativo al impulso de políticas públicas de igualdad, durante los Gobiernos de Aznar se mantuvo esencialmente la maquinaria institucional de igualdad que había sido desarrollada previamente.

Esta maquinaria institucional de igualdad experimenta un sustantivo avance gracias a la intensificación y diversificación de las estrategias puestas a su servicio a partir la entrada en el Gobierno de Rodríguez Zapatero. Así, a partir de 2004, se consolidan estructuras ya existentes, se desarrollan nuevos instrumentos, como planes y programas generales y sectoriales, nuevos organismos institucionales o legislación específica, todo ello acompañado de una financiación inédita (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 69) que pone de manifiesto el lugar prioritario que la igualdad efectiva entre mujeres y hombres pasa a ocupar en la agenda política.

En concreto, las leyes de igualdad, en tanto principales instrumentos utilizados para la incorporación del *gender mainstreaming* a nivel institucional en la época de expansión de las políticas públicas de igualdad, presentan un gran potencial transformador de la realidad social y cultural y se articulan desde una perspectiva de la igualdad que apunta a la superación de la visión del derecho antidiscriminatorio tradicional. No obstante, un análisis más detenido del contenido concreto de las medidas incluidas en dichas normas revela un planteamiento insuficiente o deficitario de las

políticas públicas tendentes a implementar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres que se traduce en avances parciales que no han conllevado la plena institucionalización del *gender mainstreaming* proyectada en el momento de su elaboración.

En este sentido, la visión de la igualdad transformadora que hallamos en las exposiciones de motivos y en los principios contenidos en las normas analizadas no se concreta, por lo general, en artículos con fuerza normativa vinculante. De esta manera, el aludido enfoque deficitario de las políticas públicas de igualdad de género traería causa de dos características fundamentales que presentan la mayoría de las medidas previstas en las leyes de igualdad que se han analizado en el capítulo precedente, a saber: la escasez de medidas que promuevan la desarticulación de las causas últimas que se encuentran en la base de la discriminación de las mujeres, como son las lógicas relacionales y valorativas distintas y jerarquizadas asignadas a los géneros y a los espacios; y el empleo sistemático de técnicas legislativas de dudosa imperatividad en la elaboración de las leyes de igualdad, que no contemplan garantías formales suficientes que aseguren su cumplimiento independientemente de la voluntad política de sus destinatarios.

En efecto, la amplia mayoría de los preceptos analizados se corresponden con políticas públicas que amplían los derechos de las mujeres, mejorando sus condiciones de vida, pero sin cuestionar en última instancia las relaciones de poder que se encuentran en la base de la subordinación; mientras que son una minoría casi anecdótica los preceptos que contienen medidas que cuestionan los roles estereotipados de género, representando el 17,4% del total; y aquellos que apuestan por alterar las lógicas relacionales de los espacios público-privado resultan incluso más escasos, cifrándose en el 11%.

Además, se aprecia un bajo grado de imperatividad en general en todas las políticas públicas de igualdad analizadas, que se acentúa aún más en aquellas medidas que presentan un mayor potencial transformador. Es decir, las que se corresponden con mecanismos tradicionales del derecho antidiscriminatorio sí se encuentran más reforzadas en su formulación, pero las más transformadoras, tienen un grado de coercitividad mínimo, como sucede con los planes municipales de usos del tiempo, cuya elaboración se plantea como mera posibilidad; con el derecho a alterar la jornada laboral por conciliación, cuyo efectivo reconocimiento queda supeditado a la existencia de

pacto individual con el empleador o de que así quede recogido en la negociación colectiva; o con la paridad en los nombramientos de cargos de responsabilidad designados por el Gobierno, que no se formula en términos de obligación, sino de leve apercibimiento («se procurará», dice el precepto).

Si bien en algunos casos las técnicas del *soft law* y de la incorporación de principios generales orientadores de la actividad pública pueden resultar efectivas e incluso aconsejables para fomentar un determinado comportamiento o modificar patrones conductuales arraigados allí donde la normatividad coercitiva no resulta viable, lo cierto es que, en lo atinente a las leyes de igualdad, es mayoritario el uso de estas técnicas legislativas de dudosa imperatividad, incluso cuando las circunstancias de la parcela de la realidad sobre la que pretende incidir la norma admitirían perfectamente una regulación claramente imperativa. De esta manera, la técnica legislativa mayoritariamente empleada (en el 46% de los casos aquí analizados) es el establecimiento de disposiciones dirigidas a los poderes públicos —en términos más o menos laxos, aunque, por lo general, poco concretos— cuyo respeto resulta difícilmente fiscalizable y frente a cuyo incumplimiento no existen mecanismos claros para reaccionar. Esto acaba haciendo depender la efectiva puesta en práctica de las medidas contenidas en las leyes de igualdad, en consonancia con los principios y valores inspiradores que se encuentran tras su promulgación, de la adhesión ideológica y política de los distintos agentes sociales implicados en su efectiva implementación.

En resumen, el deficitario planteamiento de las normas relativas a la igualdad de género se traduce en una institucionalización parcial de los principios y valores de igualdad que subyacen a las citadas leyes. En este sentido, un Estado en el cual el *gender mainstreaming* ha quedado institucionalizado de manera débil a la par que las normas de igualdad no presentan una eficacia jurídica vinculante indubitada se constituye como un escenario en riesgo de manera permanente a los retrocesos en las conquistas en igualdad alcanzadas.

**TERCERA PARTE: CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICAS
PÚBLICAS DE IGUALDAD**

CAPÍTULO V. La crisis económica y su impacto sobre la situación de la mujer

Desde hace tiempo, el dinero ha dejado de ser un instrumento del intercambio para convertirse en un fin en sí mismo, en un objeto más, e incluso principal, de intercambio. En lugar de que los medios de pago y su suministro a los sujetos económicos estén al servicio de la financiación necesaria de la producción de bienes y servicios y, por tanto, de la satisfacción de las necesidades humanas, se utilizan preferentemente para proporcionar rentabilidad financiera al margen de la lógica real de los intercambios, jugando a obtener ventajas en los movimientos al alza o la baja de los precios. La especulación financiera se ha convertido en el imán en torno al que gira el dinero y eso ha convertido a la economía en un gigantesco casino que cada vez se desentiende más de la producción real, de las necesidades humanas que, evidentemente, no se pueden satisfacer con papeles financieros o con beneficios contables si no con bienes y servicios.

Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 76.

5.1. La crisis del Estado del bienestar: una cuestión ideológica

5.1.1. Surgimiento y auge del Estado del bienestar

Ya se ha apuntado en el capítulo II que el Estado del bienestar surge como una especie de anomalía democrática implantada en el sistema capitalista (Esping-Andersen, 2000: 103), fruto del pacto entre capital y trabajo que se forja tras la Segunda Guerra Mundial en el mundo occidental y cuya articulación jurídica queda inscrita en las Constituciones sociales de posguerra, que reconocen una serie de derechos de contenido prestacional a la ciudadanía a la vez que institucionalizan al máximo nivel normativo la protección de la propiedad privada y los postulados básicos de la economía de mercado.

La asunción de la responsabilidad estatal para con los riesgos inherentes al mercado obedeció principalmente a una estrategia de los poderes públicos por frenar la creciente conflictividad social derivada de los levantamientos populares en reivindicación de mejores condiciones de vida salvando, en lo esencial, los postulados básicos de funcionamiento del sistema capitalista. Esta particular coyuntura en la que nace el Estado del bienestar ha llevado al constitucionalista Gerardo Pisarello (2011) a calificarlo como un modo de «reformismo social preventivo».

En este sentido, el primer ensayo de modelo de Estado social fue desarrollado en Alemania por Bismark en 1871 en un contexto en el que la necesidad de respuestas por parte de los poderes públicos ante la llamada «cuestión social» se tornaba perentoria ante la presión ejercida por parte de las clases populares a través de manifestaciones públicas más o menos violenta de su descontento. Mientras que dentro de los movimientos revolucionarios se planteaban debates entre quienes abogaban por una insurrección que supusiera la ruptura radical con el modelo de Estado y quienes confiaban en la efectividad de las reformas hechas desde la legalidad para alcanzar sus objetivos, la apuesta por una economía mixta o lo que después llegó a denominarse como «Tercera vía» empezaba a perfilarse como una hipotética solución que contentara a todas las partes y se materializaba en tímidos avances democratizadores y reformas sociales. Como señala Pisarello (2011), la «[...] legalización del Partido Socialdemócrata (SPD), en 1890, y su ingreso en el *Reichstag*, dio alas a quienes consideraban que era posible conseguir reformas incisivas por la vía electoral» (p. 117).

Sin embargo, tanto la inestabilidad propia del período de entreguerras como la Revolución rusa de octubre de 1917, que tuvo una gran influencia en Europa, trajeron consigo una sucesión de protestas masivas de obreros y levantamientos populares que amenazaban el poder establecido. En Alemania, los levantamientos populares acabaron con el reinado de Guillermo I en 1918 e instauraron una República. No obstante, la deriva más radical del Gobierno provisional instaurado, singularizada en la llamada «Liga Espartaquista», que aspiraba a una transformación socialista profunda de la sociedad alemana, fue brutalmente reprimida, sus principales líderes, Rosa Luxemburg y Karl Liebknecht, asesinados y el Partido Socialdemócrata (SPD) encargado de reconducir el proceso constituyente que se había iniciado con la caída de la monarquía desde una perspectiva reformista.

Resultado de este proceso fue la aprobación de la Constitución de Weimar de 1919, que reconocía una serie de derechos prestacionales básicos a la ciudadanía, como educación, vivienda o trabajo; amparaba la planificación de sectores económicos estratégicos en función del interés general; otorgaba un papel preeminente a los sindicatos en la negociación de las condiciones laborales; preveía la posibilidad de expropiación de la propiedad privada por razones de utilidad pública; y que contemplaba, en definitiva, el control público de la economía en beneficio del interés

general. Por su parte, el carácter mixto de la Constitución de Weimar venía dado por la convivencia de los aspectos señalados con otros principios de carácter liberal. Con todo, como señalara el socialdemócrata Otto Kirchheimer, se trataba, de entre todas las Constituciones de entreguerras «la que de modo más claro ha rechazado definitivamente el *laissez faire, laissez passer* con que las constituciones del siglo XIX se enfrentaban a las cuestiones económicas» (Pisarello, 2011: 130).

No obstante, el crack del 29 y la recesión económica que le siguió volvieron a convulsionar a la sociedad europea de tal modo que el nazismo se acabó alzando con el poder cuando Adolf Hitler alcanzó el cargo de canciller alemán en 1933. En España el proceso fue similar: los avances democratizadores y socialistas introducidos por la Constitución republicana de 1931 se vieron truncados por el alzamiento militar de 1936, la Guerra Civil que lo siguió, y la instauración de la dictadura de corte fascista que mantuvo a Franco en el poder hasta su muerte en 1975. Por el contrario, el resto de Europa queda liberada del fascismo con el triunfo de los aliados en contienda mundial en 1945, lo cual deja un escenario en el que resurgen con fuerza los principios del constitucionalismo social que se habían empezado a perfilar en el período de entreguerras. No obstante, el escenario de la geopolítica mundial había cambiado sustancialmente desde entonces y el enfrentamiento soterrado entre Estados Unidos como primera potencia mundial y la Unión Soviética, como fantasma amenazante de la estabilidad de los poderes de occidente, en una Guerra Fría entre quienes otrora se aliaran para derrotar al fascismo no constituía el escenario más óptimo para alcanzar un consenso político democrático fuerte. En este sentido, según Domínguez Vila (2016):

El Estado Social en las democracias occidentales europeas, no fue producto ni aspiración de ninguna utopía revolucionaria, sino el pragmático decurso del capitalismo liberal hacia una sociedad más justa e igualitaria en oportunidades y sufragadora de las necesidades básicas de los ciudadanos según el estándar de calidad de vida autoimpuesto por esas sociedades, como reacción a la revolución rusa y al reparto de Europa en áreas de influencia de la post segunda guerra mundial (p. 190).

Así, la versión socialdemócrata contenida en las Constituciones de entreguerras como la de Weimar, en las que ya de por sí se renunció en gran medida a las aspiraciones rupturistas de socialistas y comunistas, se descafeinó aún más en las Constituciones sociales mixtas de posguerra, caracterizadas por su moderación. El pacto entre capital y trabajo del que fueron fruto estas Constituciones y en virtud del cual la clase trabajadora renunciaba a la lucha por la democratización de los medios de

producción, mientras que las fuerzas capitalistas se comprometían a reconocer determinados derechos sociales y un cierto control público a su actividad³⁴¹ se reveló poco más tarde como un acuerdo en el que realmente no existía tal posición de igualdad entre las partes:

Este tipo de horizonte, mucho más asimétrico de lo que la palabra «consenso» puede sugerir, se encontraba bien retratado en el llamado Acuerdo de Detroit, de 1946. Allí, uno de los grandes magnates de la industria automovilística, Henry Ford, reconoció expresamente el papel de los sindicatos en la negociación salarial, enmendando de ese modo su propia política antisindical de tono nazi-fascista mantenida durante los años treinta. Como contrapartida, los sindicatos de la Federación Estadounidense del Trabajo y del Congreso de Organizaciones Industriales— la AFL-CIO— renunciaba a poner en cuestión las prerrogativas de poder y control de los propietarios y de los ejecutivos de las empresas, enmendando así su activismo a favor de la democracia industrial mantenido una década atrás (Pisarello, 2011: 139-140).

Este modelo social y económico de «liberalismo embridado» (Harvey, 2009) que se proyectó tanto hacia dentro de los Estados en las Constituciones sociales de posguerra como en el ámbito internacional a través de acuerdos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1949) o los Acuerdos de Bretton Woods³⁴², trajo consigo un período de crecimiento económico y relativa prosperidad en el mundo occidental en el que la sensación de seguridad derivada de la situación de pleno empleo masculino y del respaldo estatal mediante el reconocimiento de derechos sociales llevaba a la clase trabajadora a reclamar una participación cada vez mayor en el reparto de la renta nacional. Por su parte, la tasa de ganancia empresarial se iba reduciendo cada vez más y el modelo productivo se reveló incapaz de seguir generando riqueza para absorber las exigencias sociales en un momento en el que la alta productividad de las industrias no encontraba salida en un mercado que se encontraba saturado.

³⁴¹ «Tal vez, el mejor retrato del pensamiento de la época se encuentra en el influyente texto escrito por dos eminentes sociólogos, Robert Dahl y Charles Lindblom, que fue publicado en 1953. En opinión de ambos autores, tanto el capitalismo como el comunismo en su versión pura habían fracasado. El único horizonte por delante era construir la combinación precisa de Estado, mercado e instituciones democráticas para garantizar la paz, la integración, el bienestar y la estabilidad» (Harvey, 2009: 16).

³⁴² «Los Acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, realizada en el complejo hotelero de Bretton Woods, (Nueva Hampshire), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se establecieron las reglas para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. En él se decidió la creación del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el uso del dólar como moneda internacional» (Harvey, 2009: 16 *in fine*). «Los Acuerdos de Bretton Woods tenían el objetivo de establecer ciertas reglas comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo. Su objetivo era desmundializar el capitalismo especulativo que había conducido a la crisis de 1929 a través de una serie de herramientas económicas: tipos estables de cambio [...] estricta regulación del flujo internacional de capitales, autorización de políticas expansivas que permitieran a los gobiernos prevenir las depresiones dentro de cada país» (Pisarello, 2011: 140).

Lógicamente esto constituía una mezcla explosiva: por un lado, los trabajadores empoderados gracias al pleno empleo y reivindicando constantemente más salarios y mejores condiciones de trabajo; y, por otro, las empresas enfrentadas a condiciones cada vez más difíciles a la hora de vender sus productos y, por tanto, de obtener beneficios. La consecuencia fue la génesis de una crisis profunda y muy extensa en todas las economías capitalistas que no solamente afectaba a los mecanismos económicos sino también a los políticos y culturales e ideológicos porque, lógicamente, los trabajadores que habían vivido relativamente satisfechos del capitalismo del bienestar comenzaron a manifestar su descontento y a deslegitimarlo (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 52)

Se produjo lo que se denominó como una «crisis de acumulación de capital»:

El crecimiento tanto del desempleo como de la inflación se disparó por doquier anunciando la entrada en una fase de ‘estanflación’³⁴³ global que se prolongó durante la mayor parte de la década de 1970. La caída de los ingresos tributarios y el aumento de los gastos sociales provocaron crisis fiscales en varios Estados (Gran Bretaña, por ejemplo, tuvo que ser rescatada por el FMI en la crisis de 1975- 1976). Las políticas keynesianas habían dejado de funcionar. Ya antes de la Guerra árabe-israelí y del embargo de petróleo impuesto por la OPEP en 1973, el sistema de tipos de cambio fijos respaldado por las reservas de oro establecido en Bretton Woods se había ido al traste (Harvey, 2009: 18).

En este contexto, emergen movimientos políticos y sociales alternativos de diversa índole que convergen en la crítica a un sistema que se revela incapaz de generalizar el bienestar prometido. Así, movimientos como el Mayo francés del 68, el movimiento por los derechos civiles en EE. UU. o la victoria democrática de partidos de izquierdas en países de América Latina y África supusieron una recuperación de las abandonadas aspiraciones democratizadoras de cambio radical del sistema que habían sido acalladas por las concesiones articuladas a través de los sistemas de protección social y el orden establecido vuelve a tambalearse. Como señalan Gálvez y Torres (2010), «[l]a amenaza fue tan suficientemente poderosa que indujo a los grandes poderes del momento a poner en marcha respuestas políticas que les permitieran atajar la crisis del modelo productivo a su favor, recomponer la lógica de rentabilidad que le es consustancial y, al mismo tiempo, frenar el creciente poder de los grupos y movimientos sociales que aspiraban a establecer un nuevo orden social y económico» (p.53).

³⁴³ El término «estanflación» hace referencia a la situación económica en la que no existe crecimiento económico en un país, se haya estancado, pero persiste el alza de los precios y los salarios.

5.1.2. *La ofensiva neoliberal contra el Estado social*

En 1947, un reducido grupo de pensadores pertenecientes a las élites económicas de diversos países occidentales, entre los que se encontraba el economista estadounidense Milton Friedman, se reúnen en un balneario suizo a petición del filósofo austriaco Friedrich Von Hayek y crean la denominada Mont Pelerin Society con el objetivo de defender una vuelta a los postulados económicos liberales como una manera de preservar «los valores centrales de la civilización» frente a las teorías que defendían la intervención estatal en la economía lo cual, a su juicio, suponía una amenaza «al orden central capitalista». Como recoge Pisarello (2011) Hayek «reprochaba a los constitucionalistas sociales de posguerra haber favorecido una ‘democracia ilimitada’ que se obstinaba en extender su influencia a las cuestiones económicas» y abogaba por «colocar ‘el orden espontáneo’ del mercado a resguardo de las urnas» (p. 171).

Si bien, en un primer momento, la capacidad de influencia de este grupo de intelectuales en la deriva económica mundial fue más bien limitada, a partir de los años setenta su pensamiento adquiere un protagonismo inédito hasta el punto de que el neoliberalismo llegó a consolidarse «como una nueva ortodoxia económica reguladora de la política pública a nivel estatal en el mundo del capitalismo avanzado» (Harvey, 2009: 28). Como señala David Harvey (2009), «[e]l neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio» (p. 8). En este sentido, según apunta Fraser (2012), el neoliberalismo «no es más que un segundo momento en el desarrollo de esa misma fe de ‘autorregulación’ del mercado propia del siglo XIX» que aspira a «eliminar las trabas que los regímenes de gobernanza (tanto nacionales como internacionales) nacidos tras la segunda guerra mundial imponían al mercado» (p.15).

Aunque en la década de los ochenta las recetas económicas propias de este «liberalismo económico resucitado» serían exportadas al centro, el primer «experimento» de aplicación de las teorías económicas neoliberales tiene lugar en un país de la periferia, concretamente en Chile, durante la dictadura instaurada tras el golpe de Estado que Pinochet perpetró contra el presidente Salvador Allende, el 11 de

septiembre de 1973. Allende había llegado al Gobierno de la mano de Unidad Popular con el objetivo de alcanzar el socialismo para Chile, aplicando medidas como el control estatal de áreas clave de la economía, la nacionalización del cobre, la aceleración de la reforma agraria o la expansión de derechos políticos y sociales básicos (Pisarello, 2011: 167). Frente a la materialización de este nuevo modelo de Estado, claramente a favor de las clases populares y amenazante para el poder de las élites económicas chilenas, se promovió por parte de estas —con el apoyo de Estados Unidos— un golpe de estado que reprimió brutalmente a la izquierda del país y desmanteló los movimientos sociales y, en general, cualquier forma de organización popular.

Una vez instaurada la dictadura militar en el país, el general Pinochet encomendó la reestructuración del sistema económico a un grupo de economistas chilenos conocido como los «Chicago Boys». El nombre venía dado por su procedencia, ya que se habían formado en la Universidad de Chicago, bajo la influencia Milton Friedman, fundador de la Escuela de Economía de Chicago y miembro de la Mont Pelerin Society:

Pinochet puso a estos economistas en el gobierno donde su primer trabajo fue negociar los créditos con el FMI. El fruto de su trabajo junto al FMI fue la reestructuración de la economía en sintonía con sus teorías. Revirtieron las nacionalizaciones y privatizaron los activos públicos, abrieron los recursos naturales [...] a la explotación privada y desregulada [...] privatizaron la Seguridad Social y facilitaron la inversión extranjera directa y una mayor libertad de comercio. El derecho de las compañías extranjeras a repatriar los beneficios de sus operaciones chilenas fue garantizado. Se favoreció un crecimiento basado en la exportación frente a la sustitución de las importaciones [...] (Harvey, 2009: 15).

Estas medidas conllevaron una recuperación inmediata de la tasa de crecimiento de la economía chilena, aunque los efectos perjudiciales para la economía doméstica no tardaron en revelarse. Lo que sí se alcanzó en términos absolutos fue la restauración del poder de clase, que se había visto cuestionado durante el Gobierno de Allende. Por lo demás, la experiencia chilena sirvió para apoyar un giro al neoliberalismo de las principales potencias en el resto del mundo.

Así, de manera simultánea, en la década de los ochenta, Margaret Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos se erigieron como los máximos defensores del repliegue estatal en favor del libre mercado, de la instauración de las recetas neoliberales y en los más feroces críticos de las políticas económicas keynesianas sobre las que hasta entonces se habían sostenido los sistemas públicos de

protección social. El ataque a la socialdemocracia de la primera ministra británica supuso

[...] enfrentarse a los sindicatos, atacar todas las formas de solidaridad social que estorbaban a la flexibilidad competitiva [...], dismantelar o revertir los compromisos del Estado del bienestar, privatizar empresas públicas [...], reducir impuestos, incentivar la iniciativa empresarial y crear un clima favorable a los negocios, para inducir una gran afluencia de inversión extranjera [...] Todas las formas de solidaridad iban a ser disueltas en favor del individualismo, la propiedad privada, la responsabilidad personal y los valores familiares [...] «La economía es el método», señaló, «pero el objetivo es cambiar el alma» (Harvey, 2009: 28).

Otra de las principales líneas argumentales de Thatcher fue la demonización sistemática del gasto público como responsable último de todos los males de la economía producto del «lastre generado por el Estado del bienestar» (Pisarello, 2011: 170). En este sentido, la dama de hierro promovió la necesidad de privatizar los servicios públicos, así como de desregular el mercado laboral. Como recoge Pisarello (2011), en una escenificación de la defensa de sus políticas, Thatcher enarboló un día en la Cámara de los Comunes la obra *The Constitution of Liberty*, de Hayek, y declaró: «Esto es lo que creemos» (p. 170).

Por su parte, el dismantelamiento del modelo de producción propio del fordismo, que había favorecido el auge de la organización sindical de los trabajadores y que se había transformado fruto de las innovaciones tecnológicas y de un nuevo modelo productivo en el que las unidades de producción se encontraban más fragmentadas, conllevaron un debilitamiento del poder de organización y negociación de la clase trabajadora que no supo reaccionar frente a la ofensiva neoliberal lanzada desde los Gobiernos³⁴⁴. Por otro lado, el descrédito y la destrucción de lo público se convirtió en una estrategia para fomentar el consumo: las personas pasaban de ser ciudadanos incluidos en la sociedad a través del trabajo a serlo en la medida en que consumían, pues se concebía el consumo como único mecanismo de integración social. En este contexto, el nivel de vida de la clase trabajadora disminuyó considerablemente a causa de la devaluación de las condiciones laborales, que rebajaban su poder adquisitivo, y de

³⁴⁴ No faltaron tampoco las iniciativas orquestadas para desmovilizar a la clase trabajadora y a la ciudadanía en general con el objeto de desactivar cualquier posible oposición frente a la recuperación del *statu quo* de las clases dominantes. Así, en 1975 el magnate David Rockefeller funda la denominada Comisión Trilateral, una entidad privada formada por empresarios, políticos e intelectuales de los *tres lados* del capitalismo (América del Norte, Europa Occidental y Japón) desde la que se proponía la rebaja paulatina de los derechos democráticos constitucionalmente reconocidos como una vía para limitar la participación de la ciudadanía en las decisiones económicas y preservar así el libre funcionamiento del mercado.

estas políticas regresivas de austeridad pública, que disminuían el impacto de las transferencias sociales.

Pero, ¿cómo consiguieron las élites económicas convencer a la población de que no había alternativa al neoliberalismo?³⁴⁵ La descrita desmovilización de la clase trabajadora constituyó el caldo de cultivo ideal para desplegar toda una «estrategia política y cultural orientada a recuperar la legitimación del *statu quo*» (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 56) de las clases dominantes. Una ofensiva ideológica tan agresiva que consiguió que la población aceptara más o menos pacíficamente —al menos sin necesidad de recurrir a mecanismos violentos de coacción de manera sistemática, como en el caso de Chile— que la situación de bienestar generalizado, de salarios elevados y de pleno empleo fuera sustituida por un escenario de malestar social en el que el paro y la precariedad laboral cobrarían todo el protagonismo.

Para que cualquier forma de pensamiento se convierta en dominante, tiene que presentarse un aparato conceptual que sea sugerente para nuestras instituciones, nuestros instintos, nuestros valores y nuestros deseos, así como también para las posibilidades inherentes al mundo social que habitamos. Si esto se logra, este aparato conceptual se injerta de tal modo en el sentido común que pasa a ser asumido como algo dado y no cuestionable. Los fundadores del pensamiento neoliberal tomaron el ideal político de la dignidad y de la libertad individual, como pilar fundamental de lo que consideraron «los valores centrales de la civilización». Realizaron una sensata elección ya que efectivamente se trata de valores convincentes y sugestivos. En su opinión, estos valores se veían amenazados no solo por el fascismo, las dictaduras y el comunismo, sino por todas las formas de intervención estatal que sustituían con valoraciones colectivas la libertad de elección de los individuos (Harvey, 2009: 11).

Las ideas neoliberales se propagaron a través de distintos canales de manera simultánea, desde las universidades hasta las iglesias, pasando por los medios de comunicación o los partidos políticos. Sus defensores apelaban a las tradiciones y a los valores culturales en un intento de identificar su ideología con el «sentido común»:

Un proyecto manifiesto sobre la restauración del poder económico en beneficio de una pequeña élite probablemente no cosecharía un gran apoyo popular. Pero una tentativa programática para hacer avanzar la causa de las libertades individuales podría atraer a una base muy amplia de la población y de este modo cubrir la ofensiva encaminada a restaurar el poder de clase» (Harvey, 2009: 469).

En este sentido, el principal objeto de ataque de la ofensiva ideológica neoliberal fue el debilitamiento de los postulados ideológicos que sostenían el Estado del bienestar

³⁴⁵ *There Is Not Alternative*, fue uno de los eslóganes —abreviado por sus siglas, TINA— popularizados por Margaret Thatcher para justificar la necesidad de la implementación de las recetas neoliberales, fuertemente agresivas con lo público.

como un medio para virar la política económica en aras de la contención del gasto público y asegurar la desregulación de los mercados. Los sistemas de provisión social se identificaron de esta manera como un obstáculo al crecimiento económico y los derechos prestaciones como «lujos» no sostenibles económicamente.

Finalmente, la caída del Muro de Berlín en 1989 y la pérdida de hegemonía de la URSS como amenaza al polo occidental, así como el desarrollo progresivo de la globalización mundial, favorecida por el auge de las nuevas tecnologías, dibujaron un nuevo contexto internacional en el que las élites económicas afianzaron su posición predominante, otrora cuestionada por el avance de las mayorías sociales. Por otro lado, los Acuerdos de Bretton Woods se habían abandonado en 1971 y el valor del dinero emitido por los Estados, que en su día se correspondiera con las reservas de oro estadounidense, queda sin ningún patrón referencial que lo conecte con la existencia real de bienes que lo respalden³⁴⁶. En este escenario, la desregulación de los mercados financieros y de los flujos de capital definirían la evolución de la economía mundial en las décadas subsiguientes, una evolución marcada por una vertiginosa financiarización, cuyas consecuencias analizaremos a continuación.

5.1.3. Las particularidades del Estado del bienestar español

Precisamente en el momento en que el gasto público y la intervención estatal eran considerados a nivel internacional como los peores enemigos del crecimiento económico, es cuando en España comienza la andadura democrática con la Constitución del 78, tras cuarenta años de dictadura franquista, y comienza a articularse el Estado del bienestar. No obstante, llegábamos en un momento en el que las políticas keynesianas se encontraban totalmente deslegitimadas desde la perspectiva ideológica y en el que las

³⁴⁶ «La Ley del Patrón Oro estadounidense fue aprobada en 1900, y llevó a la creación del Sistema de Reserva Federal, el banco central del país. Podías llevar tu papel moneda al Estado y este te daba una cantidad de oro determinada por un tipo de cambio específico [...] en 1945, se firmaron los acuerdos de Bretton Woods. Cuarenta y cinco de los aliados de la Segunda Guerra Mundial [...] se incorporaron a un sistema que fijaba el tipo de cambio de su moneda frente al dólar estadounidense. El valor de su moneado quedaba asegurado por cuanto siempre podía canjearse por dólares, los cuales, a su vez, siempre se podían canjear por oro. El oro no se oxida, y es para siempre. Todo el oro que se ha encontrado en la Tierra podría fundirse y almacenarse en un recipiente de solo cuatro kilómetros y medio cúbicos. Lo escaso resulta valioso. En 1971 se abandonó el sistema de Bretton Woods. Hoy en día, los billetes de banco que tienes en cartera son solo pedazos de papel. Adquieren valor de la misma forma que lo hacen otros bienes. Por nuestro deseo de ellos [...] Hoy son los bancos centrales los que tienen la responsabilidad de asegurarnos que podemos confiar en el dólar, el euro, la libra y la corona» (Marçal, 2016).

masas se encontraban desmovilizadas para dar respuesta a la ofensiva neoliberal ante la confianza generalizada y consiguiente despolitización que habían generado en el continente las décadas de Estado del bienestar.

De esta manera, en la historia del Estado del bienestar español parecen solaparse sin solución de continuidad la etapa de su desarrollo incipiente con la de la crisis estructural del modelo —que empieza a tener efecto directo en las políticas públicas a partir de 1993— en la que se ve sumido actualmente, sin que realmente pueda identificarse una fase de auge o desarrollo pleno de las políticas sociales. En este sentido, Vicenç Navarro (2006) hace alusión al *subdesarrollo* o la *desconvergencia social de España* para referirse al escaso desarrollo del Estado del bienestar en nuestro país en comparación con el resto de países de nuestro entorno. De este modo, Navarro utiliza como indicadores el gasto público total, el gasto público social y el gasto público social por habitante del Estado español en comparación con la media de la UE-15 para apoyar su tesis. Las causas de esta situación de escaso desarrollo social las encuentra en dos factores: «el escaso poder que las clases populares han tenido en la historia de nuestro país» y «el escaso poder que las mujeres tienen en España» que son las que «cubren las enormes insuficiencias del Estado del bienestar en nuestro país» (Navarro, 2006: 25-26). Para analizar estas causas debemos remontarnos a los antecedentes históricos del Estado del bienestar en España, cuyo desarrollo puede dividirse en dos fases: la relativa a los seguros sociales y aquella en la que se instaura el sistema nacional de Seguridad Social.

5.1.3.1. Antecedentes: los seguros sociales

Durante la mayor parte del siglo XIX, la aceptación de las tesis económicas liberales que propugnaban que el Estado debía abstenerse de intervenir en las relaciones privadas, las cuales quedaban satisfactoriamente reguladas por el mercado, gozaban de gran acogimiento en España y la atención a las personas incapacitadas para cubrir sus necesidades mediante la inserción en el mercado laboral se gestionaba a través de la beneficencia, la cual, más allá de la intervención subsidiaria —y escasamente dotada en términos económicos— de los entes locales a través de algunos hospicios, asilos y hospitales públicos que tenían como objetivo preservar el orden público frente a posibles epidemias o revueltas sociales, queda en manos de la Iglesia católica, que, ante

la abstención de los poderes públicos, ostenta un papel preeminente en nuestro país en lo referente a la prestación caritativa de servicios a las personas pobres e incapaces (Martínez Herrero, 2007: 60). No obstante, más allá de la intervención benéfica en casos extremos, la población española no se encontraba de ninguna manera asegurada contra las contingencias vitales, más allá del ahorro privado e individual que cada sujeto pudiera llevar a cabo en previsión de estos riesgos. Lo más que llegaron a intervenir los gobiernos liberales en materia de previsión social fue a través de la promoción de «un sistema de ahorro voluntario» establecido desde 1935 «sobre la base de las Cajas de Ahorros y Montes de Piedad, y a permitir las Sociedades de Socorros Mutuos» (Comín Comín, 2010: 22-23). En efecto, «en un principio, fueron los propios trabajadores los que, atendiendo a las vicisitudes que se producen en su actividad laboral o profesional, que derivaban en la pérdida provisional o permanente de su medio fundamental de vida (salario), por causas diversas (laborales o no), decidieron que debían arbitrar mecanismos para ‘auto protegerse’» (Blasco Lahoz y Salcedo Beltrán, 2017: 7).

Pero entre finales del siglo XIX y principios del XX la tendencia ideológica comienza a cambiar y los políticos, siguiendo a los intelectuales de la época, empiezan a preocuparse por la llamada «cuestión social», esto es, por el hecho de que los seguros privados no alcanzaran a cubrir los riesgos y las necesidades de gran parte de la clase trabajadora y las negativas consecuencias sociales que ello acarrea. Consecuentemente, en 1883 se crea un órgano gubernamental para tratar esta cuestión social, es decir, todo lo relacionado con las condiciones de vida de la clase obrera ante la generalización de la preocupación pública a este respecto, la denominada Comisión de Reformas Sociales. Aunque los reformistas partidarios de la intervención pública para la previsión social siguen encontrando resistencia por parte de los defensores del pensamiento económico liberal clásico, que seguían manteniendo que la intervención estatal era perjudicial para el crecimiento económico porque incrementaba el déficit público y desincentivaba la participación en el mercado laboral. Por ello, la primera forma de intervención pública contra los riesgos sociales se presenta en una versión muy moderada: los seguros sociales, ya existentes en el ámbito privado, que empiezan siendo primero de suscripción voluntaria y gestión privada y solo fomentados y financiados parcialmente por el ente público, y luego directamente gestionados por el Estado con el objetivo de cubrir los riesgos de los asalariados industriales de manera más completa. En el año 1900 se aprueba la Ley de Accidentes de Trabajo, la cual, por

primera vez, reconoce la responsabilidad directa y objetiva de los empresarios por los accidentes sufridos por sus trabajadores y fomenta la suscripción de seguros, creando el Seguro de Accidentes de Trabajo, el primer seguro social aprobado en nuestro país. Como hemos dicho, su suscripción era voluntaria y su gestión privada, la ley que lo regulaba simplemente aconsejaba a las empresas que suscribieran un seguro de accidentes de trabajadores con las aseguradoras sugeridas por el Estado. Los principales problemas que presentaba este modelo venían constituidos por las altas primas que había que pagar por su suscripción frente a la limitada capacidad de ahorro de los trabajadores y el hecho de que muchos empresarios ni siquiera cumplían con su obligación de pagar su parte. En otros países, como Alemania, se había optado por establecer la obligatoriedad de suscribir los seguros para dotar de mayor seguridad al sistema, pero en España no fue así hasta 1919. Antes de esa fecha, la suscripción de los seguros sociales permanece como voluntaria.

En 1908, se crea el Instituto Nacional de Previsión con la finalidad inicial de promover un nuevo seguro voluntario, el seguro de vejez. Asimismo, el nuevo ente pasa a gestionar también el Seguro de Accidentes, aumentando así los riesgos con cierta cobertura pública, aunque, como hemos dicho, en esta fase embrionaria de la protección social en España, la participación del Estado todavía es mínima. En efecto, el carácter voluntario de los seguros y las altas primas que había que pagar por los mismos hicieron que su suscripción fuera muy limitada quedando, por tanto, la mayoría de la población sin asegurar frente a los riesgos. Tras la crisis de 1917 y una vez quedan patentes las limitaciones del sistema de seguros voluntarios, el Gobierno se plantea establecer un sistema de cobertura general y de suscripción obligatoria. Con tal objetivo, es aprobado en 1919 un Plan de Seguros Sociales y con él, el primer seguro obligatorio que se instaura en nuestro país, el Retiro Obrero Obligatorio, cuyo objetivo era asegurar frente a la vejez —que era considerada una invalidez por razones de edad— a los asalariados de edades comprendidas entre los 16 y los 65 años con ingresos anuales inferiores a las 4.000 pesetas.

En esta línea de desarrollo de la cobertura pública de las contingencias vitales experimentadas por los trabajadores, en 1923 se establece el subsidio de maternidad que concedía a cada mujer asalariada afiliada al Régimen Obligatorio de Retiro Obrero que diera a luz un *subsidio, subvención o premio* de 50 pesetas a fin de sufragar dos

semanas de baja laboral. El objetivo de esta medida era reducir la mortalidad y morbilidad infantil y materna, que se incrementaban notablemente debido a que las mujeres se veían obligadas a seguir desempeñando las pesadas labores fabriles inmediatamente antes e inmediatamente después del parto, sin dar lugar a la recuperación. Sin embargo, la dictadura de Primo de Rivera y la oposición que van a presentar tanto las compañías privadas de seguros como sectores con gran peso en el seno de la dictadura como empresarios, terratenientes y un amplio sector de la Iglesia hacen que el proyecto de ampliación y generalización de la cobertura pública de los riesgos sociales quede congelado. Dicho proyecto es retomado en la II República.

En efecto, la Constitución republicana de 1931 definía a España en su artículo primero como una «República democrática de trabajadores de toda clase», establecía la posibilidad de que la propiedad pudiera ser socializada, así como la nacionalización de los servicios públicos y aquellos que afectaran al interés general y se comprometía a proteger a los trabajadores y a asegurarles una existencia digna mediante la regulación de un amplio sistema de seguros obligatorios que incluía tanto contingencias ya previstas anteriormente, tales como el accidente y la vejez, como la extensión a otros riesgos, entre ellos enfermedad, paro, invalidez y muerte. También preveía la intervención pública en las relaciones laborales, estableciendo el mandato constitucional al legislador de regular cuestiones como la jornada de trabajo, el salario mínimo y las vacaciones anuales remuneradas. En cumplimiento de estas disposiciones constitucionales, en el breve período de vigencia de la II República, se fueron desarrollando poco a poco las distintas figuras con las que se pretendía dotar a España de un sistema de previsión social a la altura de los de otros países de nuestro entorno. Así, más seguros, como el de maternidad, se tornan obligatorios, lo que hizo aumentar el número de asegurados y las prestaciones concedidas y conllevó cierta pérdida de protagonismo de las aseguradoras privadas. En esta línea, entre 1932 y 1935 el Gobierno encargó al Instituto Nacional de Previsión la elaboración de un proyecto de unificación y coordinación de los seguros sociales entre los que, finalmente, se incluía el seguro sanitario. No obstante, el alzamiento militar en 1936 impidió su aprobación y la Guerra Civil paralizó totalmente este proyecto de Estado social. Tras la guerra, durante la dictadura militar de Franco, se impulsa de nuevo el intervencionismo estatal pero desde otra perspectiva, más asistencialista, como veremos a continuación. En todo caso, los casi cuarenta años de dictadura van a hacer mella en el desarrollo del sistema

de provisión social español que ya había empezado a gestarse con retraso con respecto a otros países de nuestro entorno y que acaba configurándose como un Estado del bienestar infradesarrollado en términos comparativos.

Los primeros años de la dictadura franquista están marcados por el clasismo social y la falta de apoyo institucional hacia la clase trabajadora, hostilidad en parte explicada por el hecho de que gran parte de la misma estuviera integrada en el bando republicano, derrotado en la contienda (Martín, 2017). Sin embargo, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y con el desarrollo de los Estados del bienestar en las democracias europeas, se extiende en la comunidad internacional una preocupación más intensa para con el bienestar de la ciudadanía³⁴⁷ que, en cierta manera, llega incluso a permear al Gobierno y las instituciones franquistas. Así, en un intento por dar una mejor imagen del régimen ante el resto de potencias internacionales y granjearse el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, el gobierno franquista pretende blanquear la dictadura mediante la adopción de políticas sociales de corte similar a las puestas en práctica por los sistemas garantistas de la posguerra (Martín, 2017: 369). Sin embargo, ni en su origen ni en su desarrollo, el sistema de provisión social de España estuvo a la altura de los más garantistas sistemas de previsión nacional gestados al calor de la socialdemocracia.

Durante la dictadura, la política social del Estado español compagina de manera simultánea la previsión social con las acciones caritativas y de beneficencia (Martínez Herrero, 2007: 62). Desde la Guerra Civil, la beneficencia había sido gestionada por el Auxilio Social, una organización de socorro humanitario impulsada y gestionada por la Falange que, si bien en un primer momento se crea con el objetivo de prestar asistencia a los perjudicados del bando nacional, termina constituyéndose como la organización de caridad por excelencia del Régimen, que asistía en términos caritativos a aquellos pobres y desamparados que no quedaban cubiertos por las exiguas instituciones de previsión social franquista que, en todo caso, estaban orientadas a la protección de los trabajadores cotizantes, quedando sin cobertura todo aquel que no desarrollara una actividad profesional. En cuanto a la previsión social pública —la «obra social» del Estado

³⁴⁷ En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que hacía alusión en su artículo 22 al derecho de toda persona a la seguridad social y a «obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad».

franquista—, las principales figuras son el Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI), instaurado a partir de 1947 y que se correspondería con el antiguo Retiro Obrero, y el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), creado en 1942. Pero la escasez de recursos destinados a la previsión social por parte del Régimen evidenciaba la insuficiencia de estos seguros sociales para dar cuenta de la protección de todos los trabajadores, lo que lleva al Gobierno franquista a apoyarse en formas alternativas de protección social. Así, a partir de 1946, los seguros sociales públicos se compaginan sin mucha coordinación con las Mutualidades Laborales. Financiadas de manera compartida por el Estado y las empresas y organizadas por ramas profesionales y de suscripción obligatoria, las Mutualidades cubrían todas las contingencias pero presentaban una baja intensidad protectora fruto del escaso presupuesto invertido en protección social. En el mismo sentido, a partir de 1941 se regularon instituciones privadas de previsión sin ánimo de lucro con el objetivo de que contribuyeran a suplir las deficiencias del sistema público existente (Comín Comín, 2010: 32).

Sobre todo, las deficiencias de la protección social franquista tuvieron como principal efecto la absorción de los riesgos sociales por parte de las familias y, dentro de estas, de las mujeres en particular. Como señala Navarro (2006), al calor de una tradición política con una visión de la familia muy conservadora, las insuficiencias del Estado del bienestar español se traducen en una sobrecarga de las mujeres en el trabajo doméstico y de cuidado y asistencia a personas dependientes.

5.1.3.2. El nacimiento del Sistema Nacional de Seguridad Social

Mientras que en el resto de Europa, las insuficiencias mostradas por los seguros sociales dieron lugar a la creación de los sistemas de Seguridad Social en el período comprendido entre 1942 y 1948³⁴⁸, en España la fase de los seguros sociales se mantiene hasta 1967, fecha en la que se pone en marcha el sistema general de la Seguridad Social, previsto en la correspondiente Ley de Bases que había sido aprobada en 1963, que regulaba un sistema heredero de la protección social anterior y que reproduce en gran medida su estructura y deficiencias. En este sentido, como se ha

³⁴⁸ De hecho, los seguros sociales son considerados como la *bisagra* que conecta el Estado liberal, absolutamente desentendido de las necesidades sociales de la ciudadanía más allá de la beneficencia excepcional, con el Estado social, caracterizado por un elevado volumen de actividad pública centrada en garantizar el bienestar de la población.

puesto de manifiesto en el análisis precedente, los distintos seguros sociales y demás mecanismos de previsión social están conectados desde el inicio con el trabajo asalariado, es decir, solo van a cubrir a los trabajadores mientras que el resto de la población va a quedar, en principio, excluida de este modelo de protección social primitivo que es el germen sobre el que se asienta la ciudadanía social característica de los Estados del bienestar.

Con una doble influencia del modelo de los seguros sociales potenciado por Bismarck en Alemania y del modelo de Seguridad Social británico inspirado en el informe Beveridge³⁴⁹, que se exporta a buena parte de los países de Europa, el sistema de Seguridad Social que se instaura en España, con dos décadas de retraso con respecto al resto de países de nuestro entorno, es una mezcla entre un régimen profesional de transferencias sociales —que ofrece una amplia cobertura a los trabajadores y, de manera residual, un régimen asistencialista para otros segmentos de la población— y un sistema sanitario de carácter universalista.

El nuevo sistema de cobertura de las contingencias sociales que se articula en torno a la Seguridad Social, estaba inspirado en los principios que regían los sistemas de las democracias europeas, a saber: unificación de la regulación, financiación y gestión pública, universalización de las prestaciones para la población activa, redistribución de la renta y coordinación con otras funciones públicas; sin embargo, las deficiencias formales de la puesta en práctica de estos principios llevada a cabo por el Gobierno franquista a la hora de configurar el Sistema Nacional de Seguridad Social supuso que, en la práctica, su ejecución se alejara bastante del modelo propuesto. Por el contrario, «se impusieron las inercias históricas, las presiones de los grupos de interés y la descoordinación de la política económica del régimen autoritario» (Comín Comín, 2010: 36-37) que llevaron, una vez más, a la desconvergencia del sistema español con otros Estados del bienestar europeos y a la utilización de la Seguridad Social, más que

³⁴⁹ «El informe Beveridge (1942) estableció los principios del nuevo sistema de aseguración general, que implicaba un plan estratégico para atender conjunta y coordinadamente todos los seguros y servicios sociales, con una gestión pública y financiación centralizada, abogando también por una política fiscal de pleno empleo; la cobertura del sistema sería universal y la aseguración obligatoria para todos los trabajadores; la relación entre las primas y las prestaciones medias tendría que ser actuarial; las prestaciones habrían de situarse ligeramente por encima del nivel de subsistencia, para evitar que los trabajadores acudieran a la beneficencia y, por el otro lado, para reducir los gastos y no retraer la oferta de trabajo. Además, en el plan de Beveridge, el Estado del Bienestar también asumió la función asistencial, para proteger a quienes no cotizaban, centralizando y modernizando las instituciones de la beneficencia, y financiándola con transferencias desde el Presupuesto» (Comín Comín, 2010: 34).

como una herramienta para corregir las desigualdades y proveer de bienestar a la ciudadanía, como «arma política» y «elemento propagandístico del régimen» (íd.).

Así, a pesar de estar sustentada sobre el principio de financiación y gestión pública, la gestión de la Seguridad Social, aun bajo la tutela del Ministerio de Trabajo, siguió llevándose a cabo por múltiples entidades gestoras, con personalidad jurídica independiente. En el mismo sentido, los seguros sociales no llegaron realmente a ser unificados ya que, superpuestos al régimen general de la Seguridad Social, se conservaron varios regímenes especiales que, en la práctica, desplazaban o incluso delegaban a la subsidiariedad el régimen general. Por otra parte, tampoco se dotó, de manera complementaria, al sistema de servicios sociales gratuitos y universales. En cuanto a la financiación pública y la redistribución, «el franquismo no estableció ni los impuestos progresivos, ni las transferencias a la Seguridad Social», por lo tanto «las cotizaciones sociales de los trabajadores [...] persistieron como el recurso financiero fundamental, sin apenas transferencias del Estado.» (Comín Comín, 2010: 37). Esto derivó en una crisis de financiación y solvencia con causas estructurales que trató de enmendarse con reformas legislativas en los últimos años de la dictadura de manera infructuosa. En consecuencia, a la muerte del dictador, España se encontraba a la cola en desarrollo social de la Unión Europea de los 15, en la cual el gasto social medio se establecía en el 22% del PIB, mientras que en nuestro país solo alcanzaba al 14% del PIB.

5.1.3.3. El Estado social de la democracia

En la dinámica de todos los cambios estructurales e institucionales que trajo la transición a la democracia, la decisión sobre el modelo de Estado se presenta como una de las más relevantes que era necesario tomar: si seguir con las instituciones asistenciales y de tintes corporativistas del franquismo o si instaurar un nuevo régimen de provisión social en términos universales en consonancia con el carácter democrático del nuevo modelo de Estado que se funda. La disyuntiva no estuvo exenta de polémica. La diferencia más inmediata entre ambos sistemas radicaría en la disparidad de fines perseguidos por los sistemas de protección social autoritarios con respecto a los democráticos. Así, si bien la protección social puede llevarse a cabo desde una perspectiva democrática, como vía para aumentar la igualdad entre la ciudadanía,

también tiene cabida, como se ha visto, en un contexto de Gobierno autoritario, como un medio de control de la población y para asegurar el orden público:

Pronto habrá que reconocer que tales trazas no son propias solo de los Estados democráticos sino también de sistemas políticos dictatoriales. La gran diferencia que los distinguía venía dada por la disparidad de los fines perseguidos. En el caso democrático, la socialización del derecho y las políticas sociales eran un medio para lograr una ciudadanía plena, proteger la dignidad de las personas y emancipar a los sectores subalternos. En el caso autoritario, sin embargo, eran el expediente necesario para fabricar consenso en torno a liderazgos cesaristas y para integrar orgánicamente a las fuerzas sociales en las estructuras del Estado a fin de disciplinarlas. Ahora bien, en numerosas ocasiones la socialización autoritaria no constituyó sino el disfraz externo de una operación encubierta: la impudorosa elevación a categoría pública de lo que durante el liberalismo solo había constituido un instituto privado. Esto se aprecia, por ejemplo, en la disciplina jurídica de la familia. Tanto las repúblicas democráticas de entreguerras como las dictaduras ulteriores declararon su intención de protegerla como institución de notoria trascendencia social, pero mientras en las primeras se consagraba constitucionalmente la igualdad entre sus miembros en las segundas se volvió muchas veces a sancionar legalmente su jerarquización patriarcal interna (Martín, 2017: 337).

Aunque no podemos coincidir del todo con Martín a este respecto, pues, como se ha demostrado, las políticas públicas de los Estados del bienestar desarrolladas al amparo de Gobiernos democráticos también son instrumentalizadas en pos de la reproducción de una visión tradicional y normativa de la familia y contribuyen así al mantenimiento de la distribución desigual de poder entre mujeres y hombres en el seno de la misma, sí es cierto que se puede establecer una diferenciación entre la configuración y vigencia de un sistema nacional de protección social en función de si el mismo viene desarrollado como una evolución del garantismo democrático para con la población, o bien desde la visión caritativa del paternalismo autoritario.

A la hora de calificar el modelo de Estado en la Constitución de 1978, esta cuestión polémica sobre la naturaleza de la protección social se entrecruza con otra derivada de la ya mencionada contradicción que parece suponer el establecimiento de medidas sociales en un contexto de economía capitalista. En este sentido, la consideración de España como un Estado *social* fue vista por los pensadores críticos de izquierdas como una doble concesión al sistema económico y a la ideología autoritaria que concebía la provisión social en términos asistenciales: en efecto, el apelativo de *social* en referencia al Estado encontraba su antecedente más inmediato en la Ley franquista de Sucesión a la Jefatura del Estado de 1947, en la que se calificaba a España como un *Estado católico, social y representativo*. Por lo que respecta a la consideración de los Estados del bienestar como un parche, la calificación del Estado español de *social* en este sentido era considerada, «más que un avance en sentido democratizador», una

«involución histórica», una manera de amortiguar los efectos negativos del capitalismo salvaje, asegurando al mismo tiempo la pervivencia de este sistema de producción, una renuncia, en definitiva, a la construcción de una sociedad verdaderamente igualitaria (Martín, 2017). Esta fue la postura argüida en el debate constituyente por quienes renegaban de la calificación de España como un *Estado social y democrático* y eran partidarios de una fórmula que incluyera el epíteto *democrático* pero obviara el *social*:

Solo el Estado de derecho exigía separación de poderes, principio de legalidad, jerarquía normativa capaz de «realizar la seguridad jurídica» y «garantía de los derechos fundamentales». Y sobre el social, se sugería, en alusión tácita a las ambiciones sociales de la dictadura, que era «posible imaginar una situación de bienestar sin el consentimiento de los gobernados», pero en ese caso, «tal bienestar carecía de moralidad y legitimidad [...]». Y es que el Estado social no gozaba de buen crédito entre los círculos de izquierda de los 1970. Calificándolo como *Stato assistenziale*, se recordaba que solo intervenía en la «distribución» para compensar las «desigualdades económicas ligadas al proceso de producción, cuya fisionomía y titularidad no alteraba [...] En vísperas de 1978, existía, por tanto, una notable acumulación doctrinal en torno a la problemática del Estado social. La situación, en términos sintéticos, era esta: los juristas procedentes del régimen celebraban el modelo como sistema para encauzar las relaciones económicas capitalistas; por su parte, los vinculados al socialismo aspiraban a superarlo mediante la instauración de un Estado democrático o bien mantenerlo para extraer de él toda su potencialidad socialista [...] No es casual que fuese Manuel Fraga, ministro de la dictadura, el responsable de la inclusión del apelativo social» (Martín, 2017: 370-375).

Esta contradicción entre el sistema de producción capitalista y la protección social de la ciudadanía queda finalmente plasmada en la Constitución española del 78 en cuyo artículo 1.1 se define al Estado como *social y democrático de Derecho* y en cuyo contenido encontramos elementos pertenecientes a ambas corrientes ideológicas: por un lado, la declaración de que toda la riqueza del país queda subordinada al interés general (art. 128.1 CE), la consideración de algunos derechos sociales como derechos fundamentales (el derecho a la educación del artículo 27 CE o el derecho a huelga del artículo 28.2 CE) o el establecimiento de un catálogo de derechos económicos, sociales y culturales en el capítulo III del título primero como Principios rectores de la política social y económica; por otro, se da cobertura constitucional a instituciones como *la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado* (art. 38 CE) y el derecho a la propiedad privada y a la herencia (art. 33 CE) que suponen la consagración constitucional del liberalismo económico, en el que se profundiza más recientemente a través de la reforma del artículo 135 CE para introducir la estabilidad presupuestaria de las cuentas públicas como principio constitucional.

La interpretación sistemática de la Constitución, exige que una norma sea interpretada siempre en relación con el resto de preceptos que integran el derecho en

que se inserta (Pérez Royo, 2018). En este sentido, articulada junto con los preceptos mencionados, la cláusula del Estado social supone la aceptación constitucional de las prácticas del liberalismo atenuadas por la posibilidad de intervención estatal para corregir las insuficiencias más graves de este sistema mediante una provisión social limitada. Una provisión social que se va a articular constitucionalmente, no en términos de verdaderos derechos con garantías de exigibilidad, sino como «principios rectores» cuya exigibilidad va a depender de las leyes que los desarrollen, va a depender, por tanto, de la existencia de mayorías parlamentarias coyunturales favorables a la contención de la acumulación capitalista en favor de un Estado más social. Esta regulación de los derechos sociales como derechos de configuración legal que se diferencia de la manera en que se constitucionalizan otros derechos, considerados por el Constituyente como fundamentales, casa con la distinción teórica de la existencia de tres generaciones distintas de derechos, considerándose los derechos civiles y políticos, pertenecientes a la primera y segunda generación, respectivamente, como derechos de reconocimiento o «gratuitos» cuyo respeto va a depender de la mera abstención o no interferencia por parte del Estado o de terceros en su disfrute; mientras que los derechos sociales, económicos y culturales (derecho al trabajo, derecho al medio ambiente, derecho a la salud, derecho a la vivienda...), conquistados más tardíamente en el tiempo estarían caracterizados por su contenido prestacional, es decir, por la exigencia de una actitud activa y onerosa por parte del poder político para asegurar su efectivo cumplimiento. En consonancia con esta distinción teórica, el Constituyente de 1978 estableció en el artículo 53 de la Constitución Española distinto régimen de garantías para los derechos, que se articulan en tres niveles de protección diferenciados: los derechos considerados fundamentales (los contenidos en el capítulo segundo del título primero) vincularán a todos los poderes públicos y su ejercicio solo podrá ser regulado mediante una ley que deberá respetar, en todo caso, su contenido esencial. Además, a los derechos recogidos en la sección primera del capítulo segundo del título primero de la Constitución (derecho a la libertad ideológica y de culto, derecho a la integridad física, derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, libertad de expresión, derecho de reunión y asociación, etc.), así como al derecho a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y al derecho a la objeción de conciencia (art. 30 CE) se les reconoce un plus de protección, pues cualquier ciudadano que considere vulnerado alguno de estos derechos, ya sea por un particular o por el propio Estado, va a poder

reaccionar judicialmente contra tal violación a través de un procedimiento preferente y sumario ante la jurisdicción ordinaria y, subsidiariamente, mediante la interposición de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, los derechos sociales, contenidos en el capítulo tercero bajo la rúbrica «Principios rectores de la política social y económica» se configuran como principios orientadores de la actividad de los poderes públicos que solo van a poder ser alegados ante un tribunal en la medida en que así lo dispongan las leyes que los desarrollen, es decir, no se va a poder exigir judicialmente su respeto y cumplimiento. Se trata de derechos cuyo reconocimiento no forma parte en todo caso del pacto constituyente —un marco normativo fundamental que no puede ser contradicho por el poder legislativo—, sino que va a estar a lo que las distintas fuerzas políticas en el poder consideren en cada momento³⁵⁰.

La Constitución española del 78 otorgaba al legislador, por tanto, la posibilidad de elegir entre dos modelos distintos, dependiendo de si fortalecía las cláusulas relativas a los derechos sociales o si le daba preeminencia a una regulación extensiva de los derechos de propiedad y, por ende, se profundizaba en la estructura capitalista del Estado. Así, el Estado del bienestar español queda consagrado constitucionalmente de una manera que implica que su efectividad va a quedar en manos de las mayorías parlamentarias que coyunturalmente se vayan constituyendo. Esa mayoría parlamentaria en principio favorable al cambio hacia un modelo de Estado más social llega en 1982, con el primer gobierno del socialista Felipe González, precisamente en un momento en el que el panorama internacional estaba empezando a cambiar a este respecto y el Estado del bienestar estaba entrando en una profunda crisis y cuestionamiento teórico. En este sentido, el auge de las ideas neoliberales y el contexto económico internacional, definido por la crisis del petróleo, conlleva la expansión de la percepción generalizada del Estado del bienestar como una rémora al crecimiento económico, como un obstáculo para el proceso de acumulación propio del sistema capitalista. En consonancia con este cambio de paradigma, el Ejecutivo de González, lejos de profundizar en la estructura democrática y social del Estado haciendo uso de las posibilidades brindadas en este sentido por la Constitución, se dedica a acometer una serie de reformas estructurales para debilitar el —ya estructuralmente deficiente— sistema de provisión social de nuestro país (Martín, 2017). Además, las deficiencias en la formulación jurídico-

³⁵⁰ Para un análisis más profundo sobre las garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales, *vid.* Pisarello, 2007; Pisarello, García, y Olivas, 2010; Abramovich y Courtis, 2002.

constitucional del Estado social se han puesto de manifiesto en las sucesivas crisis económicas, que se han ido saldando con un repliegue de la actividad pública social y un retroceso en el contenido de los derechos. Un retroceso que, como hemos visto, no se ve contenido por la previsión constitucional de los mismos, que en realidad quedan sometidos a la voluntad y discrecionalidad del legislador, sin ninguna cláusula constitucional que lo impida explícitamente. No obstante, a pesar de que constitucionalmente no se prevé ninguna cláusula de no reversión de las conquistas en derechos sociales adquiridas, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido algunos límites con respecto a la reversión de las conquistas sociales: partiendo de una aplicación limitada de la interdicción de la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales consagrada en el artículo 9.3 como principio constitucional básico, se establece la imposibilidad de suspender la eficacia de derechos concretos reconocidos normativamente y ya adquiridos por sus titulares (SSTC 49/2015 y 216/2015). Asimismo, el Tribunal exige que la regresión sea justificada y que la misma no se fundamente solo en términos genéricos, apelando a un contexto de crisis económica o a la obligación de cumplir con los requisitos de déficit público (STC 81/1982) y que sea proporcional a las circunstancias que la justifican. Del mismo modo, la doctrina sentada por el Constitucional hace referencia a un *núcleo o reducto* del derecho *indisponible por el legislador* ligado a la dignidad de la persona (STC 31/1994). No obstante, y como veremos a continuación, estas limitaciones jurisprudenciales no han impedido que el sistema de protección social de nuestro país se haya visto progresivamente desmantelado y los derechos constitucionalmente reconocidos, desvirtuados alegando dificultades económicas para su mantenimiento.

5.2. Sobre las causas de la Gran Recesión: la crisis financiera de 2008

La crisis financiera que se desencadena en el verano de 2008 y que poco más tarde se traslada a la economía real (Walby, 2009), con consecuencias catastróficas experimentadas por toda la población mundial³⁵¹ tiene su origen más inmediato en la generalización de las llamadas hipotecas *subprime* en Estados Unidos. Como señalan

³⁵¹ Como apunta Nancy Fraser (2012) se trata de una crisis multidimensional, cuyo lado más obvio es el financiero pero que entraña otras dimensiones no menos relevantes, relativas a aspectos sociales, económicos y políticos.

Gálvez y Torres (2010), para evitar que la economía del país se derrumbara tras los atentados del 11 de septiembre, las autoridades estadounidenses acordaron una bajada generalizada de los tipos de interés que provocó que tanto las familias como las empresas recurrieran masivamente al endeudamiento para aprovechar así las mejores condiciones fiscales, sobre todo en relación con la vivienda:

El nivel de vida de la clase media estadounidense había aumentado muy poco desde los años setenta. Para los políticos de todos los colores era crucial que, a pesar de la creciente brecha social, se sintieran como triunfadores. ¿Qué iba a ser de Estados Unidos si el sueño americano se iba al garete, si ya no colaba el cuento de una clase media que cada vez vivía mejor? La fantasía de la casa propia era la solución. Todas las familias norteamericanas debían tener la posibilidad —no los medios, la posibilidad— de acceder a una vivienda en propiedad (Marçal, 2016: 91).

Esta situación generó «la mayor burbuja financiera de la historia de la humanidad (Marçal, 2016: 91), «[...] es decir, una situación en la que los compradores creen que los precios de algún producto van a subir indefinidamente y que, por tanto, será muy rentable comprar pensando solamente en vender más o menos rápidamente; o, en el caso de esta burbuja inmobiliaria, en aumentar la riqueza financiera gracias al mayor precio de la vivienda que se adquiría» (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 22). Así, «[e]ntre 1997 y 2006, los precios de los inmuebles en Estados Unidos aumentaron un 124 por ciento. En el momento álgido del furor inmobiliario, se compraban 160.000 casas a la semana» (Marçal, 2016: 91).

Los bancos se vieron altamente favorecidos por esta situación, pues su negocio aumentó con el consiguiente incremento de sus beneficios. No obstante, como los tipos de interés de referencia legalmente establecidos, como hemos dicho, eran muy bajos, debían buscar estrategias que les permitieran vender cuantos más créditos posibles y concederlos a tipos de interés más elevados. De esta manera, las entidades financieras comienzan a ofrecer créditos a todo tipo de personas que los solicitaran —incluso dirigiéndose específicamente a minorías vulnerables con bajo nivel de renta—, prácticamente sin exigir ninguna prueba de solvencia al deudor³⁵². La ventaja para los bancos consistía en que, ante el riesgo de impago, podían exigir intereses mucho más elevados a este tipo de deudores. Sin embargo, se abusaba del desconocimiento de estas

³⁵² En este contexto se popularizó el término NINJA (*No Income, No Job and No Asset*) para referirse a los préstamos concedidos a personas de bajos recursos (Gálvez Muñoz and Torres López, 2010: 22).

personas con respecto a lo que estaban contratando y la información con respecto a los tipos de interés abusivos que se les exigiría en caso de impago no era clara:

La Oficina de Responsabilidad del Gobierno de Estados Unidos («*US Government Accountability Office*»), que es el organismo oficial que audita, evalúa e investiga para el Congreso, mostró su preocupación con respecto a la falta de información de los prestatarios a la hora de enfrentarse a préstamos complejos. Y llegó a responsabilizar directamente a la publicidad engañosa de los bancos e intermediarios, y a la utilización perversa de la «letra pequeña» (Gálvez Muñoz and Torres López, 2010: 33).

Por otro lado, los bancos comenzaron a hacer negocio entre sí vendiendo y comprando los créditos con elevado riesgo de impago que concedían. Cuando una entidad financiera alcanzaba el límite máximo legalmente establecido de créditos que podía emitir en relación con su capital, vendía los contratos de préstamos hipotecarios a otros bancos a través de sociedades de inversión y, a su vez, estas sociedades los vendían a otras entidades a tipos de interés más elevados como productos financieros derivados. Además, estas hipotecas se agruparon en paquetes, mezclando las de mala calidad (*subprime*) con las de buena calidad (*prime*): «con estos mecanismos piramidales y de empaquetamiento de deuda los bancos podían incluir en un mismo producto tanto activos de alto riesgo como de bajo riesgo, con la ventaja de que estos productos finales eran muy poco transparentes y es prácticamente imposible conocer su contenido» (Gálvez Muñoz and Torres López, 2010: 25). Finalmente, las Agencias de Calificación —entidades privadas dedicadas a la valoración de los productos financieros, contratadas y pagadas por los bancos— terminaron de rizar el rizo otorgando la máxima valoración a los créditos hipotecarios que más tarde se revelarían como activos tóxicos de cobro incierto.

En un primer momento, quienes fundamentalmente compraron estos productos financieros derivados fueron los grandes especuladores de todo el mundo, que abusaron de esta forma fácil a la vez que arriesgada de multiplicar sus beneficios. De esta manera se produjo un crecimiento sin precedentes de la economía financiera que daba la falsa impresión de una economía mundial en buen estado. Sin embargo, esta situación no se correspondía con el estado de la economía «real» (Walby, 2009: 3). El nivel de generalización de estas prácticas de casino en el mundo financiero y la inconsistencia de un sistema basado en un dinero que no existía se pone de manifiesto con datos como que en 2008, el banco West LB, con un capital de 7 millones de euros, acumulaba 25.000 millones en productos opacos y tóxicos (Gálvez Muñoz and Torres López, 2010:

27). Por otro lado, finalmente estos productos financieros acabaron llegando también a inversores individuales y a los pequeños ahorradores, que los contrataban sin tener ni idea de que estaban invirtiendo en productos que tenían su base en hipotecas concedidas por los bancos de manera arriesgada y cuya previsión de cobro era incierta.

Durante años, este sistema permitió a los bancos acumular beneficios extraordinarios, pero llegó un momento en que la burbuja estalló y las inconsistencias del sistema derivaron en una serie de consecuencias negativas que se fueron encadenando: para empezar, la Reserva Federal de EE. UU. subió los tipos de interés y, consiguientemente, aumentaron las cuotas de las hipotecas. Ante las expectativas de subida de precios en el mercado inmobiliario, disminuyó considerablemente la inversión en vivienda, lo que provocó el freno del sector de la construcción (actividad en la cual se había basado la economía de muchos países, como España, durante los años de bonanza económica) y trajo consigo altas tasas de desempleo. Millones de trabajadores, ahora en paro, dejaron de pagar los créditos hipotecarios que habían suscrito con las entidades financieras, «[c]uando esto último sucedía, los productos financieros derivados de las hipotecas individuales titulizadas [...] perdían de inmediato su valor porque sus activos subyacentes (las hipotecas que se encontraban en la base de la pirámide) dejaban de proporcionar los flujos de dinero esperados» (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 26).

De esta manera, cuando estalló la burbuja y tanto las familias como las empresas dejaron de hacer frente a las cuotas de los créditos suscritos, se puso de manifiesto la inconsistencia de este sistema y los bancos estadounidenses comenzaron a quebrar en cadena debido a la falta de liquidez y a la pérdida de confianza en los productos financieros que se vendían entre ellos. Dado que con los productos financieros se comercia fácilmente a nivel global, pronto esta situación se contagia a los bancos de todo el mundo lo cual genera una crisis de confianza entre las propias entidades que las llevó a dejar de concederse créditos entre sí y a los particulares, pues nadie se fiaba de la solvencia de nadie. Así, el cierre del grifo del crédito en un modelo económico en el que todos los actores dependen altamente de la financiación ajena «hundió sin remedio los mercados, paralizó casi por completo a millones de empresas que tuvieron que despedir a trabajadores y dio lugar a que los hogares redujeran el gasto en consumo que es al fin y al cabo de lo que viven las empresas» (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 28).

Todos estos acontecimientos revelaron la inconsistencia de las premisas a partir de las cuales se desarrolla el funcionamiento «natural» de las instituciones económicas en el sistema capitalista. Como señala Marçal (2016) la crisis económica ha demostrado que, lejos de lo que se pretende transmitir, «[...] los mercados financieros no son sistemas racionales. Se componen de personas. El comportamiento económico es emocional y colectivo, no individual y racional» (p. 82).

En esta línea, algunas autoras han hecho también una lectura en clave de género del origen de la debacle financiera, apuntando que las decisiones que condujeron al colapso fueron tomadas fundamentalmente por hombres, dada la generalizada masculinización tanto del sector financiero estadounidense como de los altos cargos de las instituciones públicas encargadas de controlarlo, de los centros de poder y adopción de decisiones económicas y financieras, en definitiva, controlados por varones.

[...] el comportamiento de los responsables de las finanzas [...] fue el típicamente masculino que tan a menudo predomina en la esfera pública donde los hombres han sido siempre los generadores de los valores dominantes, sencillamente porque ellos han sido los que mayoritariamente la han ocupado. Una manera de actuar propia de los prepotentes responsables de esos organismos, acostumbrados a usar el poder de modo arbitrario y que lleva a establecer como verdades absolutas los juicios que solo son resultado de preferencias o prejuicios de quien tienen poder [...] Se trata de una prepotencia muy típica de los ambientes masculinizados como los de Wall Street, un espacio sociofinanciero en el que no es casual que en los últimos años se hayan prodigado las demandas por discriminación de género e incluso en el que se habla lisamente de progresiva «desaparición de las mujeres» (Gálvez Muñoz y Torres López, 2011: 37).

En efecto, la presencia femenina tanto en Wall Street y los grandes bancos de inversión de todo el mundo como en instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional es meramente testimonial. Pérez del Río (2011: 156) señala con respecto a estas dos instituciones que el número de mujeres se cifra entre el 4 y el 16%, según los cargos que se analicen. En este sentido, no solo resulta destacable que la actitud arriesgada de quienes de manera irresponsable aumentaron sus beneficios a costa de inflar una burbuja ficticia obedeciera a valores y patrones de comportamiento coincidentes con el rol típicamente masculino³⁵³, sino también que esta ausencia de mujeres en la adopción de decisiones financieras supone un grave déficit democrático, más si tenemos en cuenta, como analizaremos a continuación, que las consecuencias de dichas decisiones las afectaron especialmente a ellas, dada su mayor vulnerabilidad.

³⁵³ Croson y Gneezy (2009) analizan varios estudios en los que se recogen evidencias de la mayor predisposición de los hombres a correr riesgos.

Women are under-represented in most financial decision-making [...] those affected by the risk of financial decision-making have an entitlement to be included in its governance. This is a democratic principle. [...] So there is a democratic argument for their inclusion. Women may have different priorities and practices in financial decision making, which may be advantageous to the social system as a whole as well as to women. One of these is their approach to risk taking (is there excessive risk-taking in financial decisions in a gendered culture, in which women are largely absent?) (Walby, 2009: 6).

Por otro lado, un análisis serio de esta Gran Recesión revela que la misma no obedeció a circunstancias coyunturales ni a un fallo anecdótico del normal funcionamiento del sistema, como desde algunas tribunas se ha intentado hacer ver, sino que se trataría más bien de una crisis estructural, sistémica³⁵⁴, cuyo acaecimiento obedece al funcionamiento naturalmente inestable propio de los bancos, pero también de las instituciones y autoridades financieras, tanto nacionales como internacionales, que han rehusado a proteger los intereses de la ciudadanía frente a los de las entidades financieras. Como señalan Gálvez y Torres (2010):

Puede decirse que los inversores financieros han gozado de una libertad sin precedentes para especular de cualquier forma en los mercados financieros, para generar cualquier tipo de innovación financiera, y para poner en marcha una auténtica ingeniería orientada a crear liquidez a través de cualquier tipo de procedimiento, por muy arriesgado que fuese y por muy perjudicial que resultase para la actividad productiva (p. 31).

En la línea de esta connivencia de las autoridades para con los intereses de los bancos, la principal respuesta de los Estados ante la generalización global de la crisis financiera se materializó en inyecciones millonarias de liquidez a los bancos que, con su codiciosa mala praxis especulativa la habían generado, provocando una segunda crisis, que analizaremos enseguida: la crisis de la deuda soberana.

³⁵⁴ «Por tanto, cuando hablamos de la crisis, es necesario señalar que no se trata solo de un fenómeno de carácter coyuntural comenzado en 2007 y que vaya a superarse con la aplicación de una serie de medidas de ajuste, sino que se trata de una crisis sistémica y civilizatoria, que conlleva una quiebra de los procesos vitales en sentido amplio, y que puede estar suponiendo un punto de inflexión histórico y transformando las relaciones de poder a través de tres procesos principalmente. Estos serían, financiarización, deterioro del mercado de trabajo e individualización de los riesgos» (Gálvez Muñoz y Rodríguez Modroño, 2016: 6).

5.3. La gestión de la crisis económica: las políticas de ajuste estructural abordadas por el Gobierno³⁵⁵

5.3.1. Los planes de recuperación y la crisis de la deuda

En la respuesta que desde las instituciones se da al estallido de la burbuja inmobiliaria y a la crisis financiera es posible distinguir dos etapas bien diferenciadas por el tipo de políticas que se implementan en cada una de ellas. En un primer —y más breve— período, que discurre entre los años 2008 y 2009, cuando los efectos más devastadores de la crisis aun no eran del todo patentes en algunos países, los Gobiernos recurrieron a la puesta en práctica de políticas expansivas de corte keynesiano que supusieron la inyección de dinero público a determinados sectores estratégicos de la economía, como la banca y algunas industrias. A partir del año 2010, en cambio, con el desencadenamiento de la crisis de la deuda (especialmente grave en los países mediterráneos) la aproximación por parte de los Gobiernos a la situación de crisis económica varía sustancialmente, en gran medida también debido a las directrices emanadas de las instituciones económicas de la UE, y se articulan —moderadamente al principio y de manera más intensa después— una serie de medidas de ajuste estructural y consolidación fiscal que generaron una gran desigualdad³⁵⁶.

En todo caso, lo que resulta común a ambas formas de abordar la situación de crisis es la falta de perspectiva de género, ausente en prácticamente todos los planes de recuperación implementados, que no tuvieron en cuenta los distintos efectos que tanto la crisis como las medidas adoptadas para tratar de paliarla tuvieron en mujeres y hombres (Lahey y de Villota, 2013; Castaño et al, 2015; Gálvez y Torres, 2010; Bettio

³⁵⁵ En este apartado se incluye parte de la investigación realizada para la elaboración de mi trabajo de fin de máster sobre la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, cuyos resultados fueron publicados en la Revista Internacional de Pensamiento Político (*vid.* Flores Anarte, 2014).

³⁵⁶ Según datos del Gobierno, la economía española cerró 2013 con un crecimiento del 0.2% del PIB, lo cual lleva a situar 2014 como el año del fin de la recesión económica. Además, se produce en ese año una cierta recuperación del gasto público dentro del ciclo electoral (Gálvez Muñoz, 2016: 15). No obstante, no es posible afirmar que en 2014 se hayan dado por finalizados los efectos de la crisis en tanto, por un lado, el carácter estructural de las reformas que se vayan a cabo en el período 2008-2014 hace que sus efectos permanezcan en el tiempo y, por otro, el carácter conservador del Gobierno central presidido por Mariano Rajoy se traduce en el mantenimiento de muchas de las políticas regresivas y de limitación del gasto público social. Por otro lado, y aunque aún es pronto para afirmarlo con rotundidad, parece que el cambio al Gobierno socialista de Pedro Sánchez en junio de 2018 ha supuesto cierta recuperación de las políticas sociales que se habían abandonado en el período anterior, con un especial énfasis en las políticas públicas de igualdad de género.

et al, 2012; Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015; Pérez del Río, 2011). Ni en los planes de recuperación articulados para tratar de dar respuesta a la crisis a nivel comunitario³⁵⁷ —como se advirtió desde el Lobby Europeo de Mujeres (EWL, 2012)— ni en los nacionales —con respecto a los cuales era obligatoria por ley la presentación de un informe de impacto de género— se consideraron las circunstancias específicas de la mitad de la población que, como se ha demostrado en el análisis de crisis pasadas, hacen más vulnerables a las mujeres frente a los efectos negativos de la recesión económica.

En una primera etapa de la crisis, como decíamos, los Gobiernos articulan medidas de estímulo económico de carácter contracíclico para tratar de estimular la economía a través de la inversión pública en determinados sectores clave. Así, se pusieron en marcha obras públicas, con el objeto de reactivar el sector de la construcción, que era el que más estaba sufriendo las consecuencias de la crisis por el estallido de la burbuja hipotecaria y se articularon planes de choque para intervenir en otros sectores económicos, mediante subvenciones a industrias como la del automóvil.

Analizando estos planes desde la perspectiva de género que no tuvieron en cuenta los Gobiernos que los articularon resulta reseñable el hecho de que los sectores de la economía en los que se concentraron las subvenciones públicas se encuentran fuertemente masculinizados, de tal manera que las políticas contra el desempleo tuvieron como objetivo fundamental paliar el paro masculino, mientras que hacía las mujeres se dirigieron otro tipo de políticas públicas, centradas en la revitalización de su rol tradicional en el ámbito doméstico como madres y esposas (Ruiz Garijo, 2013:16).

«[...] se trata de planes de gasto que fundamentalmente procuran hacer frente a la pérdida de empleo y actividad en los sectores generalmente muy masculinizados en los que la crisis se ha manifestado principal y más fuertemente, como la construcción o el automóvil, y en menor medida, el turismo. Anyta Nyberg ha analizado el European Recovery Plan del diciembre de 2008 que reúne 500 medidas anticrisis puestas en marcha por los 27 estados miembros, comprobando que no se han realizado estudios previos sobre la masculinización o feminización de los diversos sectores económicos o el impacto de género de las medidas. Así, el 30% de las medidas de recuperación se han dirigido al mantenimiento de sectores industriales y las empresas, concentrándose en la construcción, la automoción y el turismo [...]» (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 136).

³⁵⁷ «De los Planes Nacionales de Reforma aprobados en 2011 para el conjunto de la UE27 (integradas por un total de 102 políticas) solo en el 9,8% de los casos en los que se ha tenido en cuenta la previsión del impacto de género en las medidas aprobadas. Austria, Islandia, Finlandia y Holanda son los únicos países en los que, ya sea total o parcialmente, se han elaborado evaluaciones previas del impacto de género de los planes de consolidación fiscal» (Castro García, 2015: 244).

En el caso concreto de España, se articuló a finales de 2008 el Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo, que incluía medidas de inversión pública, estímulo fiscal, mejora de acceso al crédito y estabilidad del sistema financiero, centrado igualmente en el estímulo de sectores de la economía fuertemente masculinizados:

Uno de sus programas estrella fue un programa de inversión local de gran magnitud (13.000 millones) dirigido a compensar la caída del empleo, reactivar la construcción y apoyar las inversiones de los ayuntamientos. La puesta en marcha de este programa es tremendamente significativa de la debilidad de la estrategia del GM en el Estado español, especialmente teniendo en cuenta que en el momento de elaboración existían aún el Ministerio de Igualdad y la Secretaría General de Políticas de Igualdad y se estaban dando los últimos coletazos del intenso impulso a la igualdad que caracterizó las dos legislaturas del presidente socialista Rodríguez Zapatero. Ni se elaboraron los preceptivos informes de impacto de género establecidos por la Ley de igualdad de 2007 (Alarcón et al.: 2011), ni se ha encontrado ninguna referencia a los términos «igualdad», «género», o ni siquiera «mujer» en los documentos informativos, los informes de seguimiento y de impacto territorial de los Fondos accesibles en la web del Ministerio, o incluso en un amplio informe elaborado de análisis del impacto del FEIL. Tampoco los entes locales implicados tuvieron en cuenta el posible impacto de género diferencial a la hora de elaborar las propuestas de inversión (Alarcón y Colino: 2011 y Alarcón et al.: 2011)²⁹. Finalmente, pese a que este programa permitió hacer efectivos casi 700.000 contratos de trabajo en el periodo 2009-2010, teniendo en cuenta su orientación hacia al sector de la construcción, sus beneficios previsiblemente se concentraron mayoritariamente en los trabajadores hombres (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 80-81).

Este tipo de políticas de reacción frente a la crisis revelan un fuerte sesgo de género y una persistencia del modelo del ganapán masculino como imaginario vertebrador de las políticas públicas, orientadas fundamentalmente a paliar el paro masculino, lo cual «[...] pone en evidencia que si bien hay una elevada tolerancia al paro y exclusión de las mujeres [...] no ocurre lo mismo con la perspectiva de que los hombres adultos estén en desempleo, incumpliendo su propio 'mandato de género'» (Castro García, 2015: 238).

Por otro lado, otro de los sectores fundamentalmente afectado por la crisis fue la banca privada, que adolecía de una falta de liquidez que amenazaba la estabilidad del sistema económico de todo el mundo al encontrarse el sector financiero totalmente globalizado. En España, las primeras entidades en verse afectadas por la falta de liquidez cuando estalla la burbuja inmobiliaria fueron las cajas de ahorro, que habían financiado masivamente y, en ocasiones, de manera temeraria, a promotoras, inmobiliarias y empresas de la construcción con créditos que ahora no podían cobrar.

Tras una reunión extraordinaria del Eurogrupo, celebrada en París en octubre de 2008, en la que se barajaron diversas soluciones para hacer frente a la incierta

estabilidad financiera de la zona euro, el Gobierno español, presidido por el socialista Rodríguez Zapatero, adopta diversas medidas legislativas tendentes a encarar la situación de crisis de las entidades financieras. Así, es aprobado el Real Decreto 6/2008, de 10 de octubre, por el que se crea el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros, dotado de 30.000 millones de euros, ampliables hasta los 50.000 para comprar activos financieros de las entidades en apuros. Por su parte, se aprueba también el Real Decreto 7/2008, de 13 de octubre, de medidas urgentes en materia económico-financiera en relación con el Plan de Acción concertada en los países de la Zona Euro, en el cual se dispone que el Estado avalaría con una cantidad de 100.000 millones de euros a las entidades financieras, haciendo frente a los créditos contraídos por los bancos hasta dicha cantidad, en caso de que estos tuvieran dificultades para pagar a sus acreedores. No obstante, estas medidas no fueron suficientes para sacar a las entidades financieras de la situación de falta de liquidez y a continuación se produjeron sucesivas inyecciones de dinero público a la banca privada, así como nacionalizaciones de las mismas, con la consiguiente asunción por parte del Estado —de los contribuyentes— de las deudas privadas que dichos bancos habían asumido con otras entidades de crédito.

Así, para cubrir las pérdidas de las entidades de crédito se crea en 2009 el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)³⁵⁸ con el objetivo de reforzar la situación de las entidades financieras, adquiriendo el Estado participaciones de las mismas, o bien inyectándoles fondos directamente. El FROB estuvo dotado en un inicio de 9.000 millones de euros, de los cuales 6.750 millones estaban financiados a cargo de los Presupuestos Generales del Estado. Esta cantidad se vio incrementada posteriormente, ampliando el capital del Fondo a través de la emisión de deuda pública hasta los 15.000 millones de euros. Por su parte, el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, una reserva alimentada con recursos de bancos y cajas privadas para garantizar los saldos de los depositantes y ahorradores en caso de falta de liquidez de alguna entidad financiera, también pasa a financiarse parcialmente con recursos públicos.

En este contexto, en mayo de 2010, se produce un giro radical hacia las políticas de austeridad (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 80). El presidente Zapatero, que

³⁵⁸ Creado por Real Decreto-ley 9/2009, de 26 de junio, sobre reestructuración bancaria y reforzamiento de los recursos propios de las entidades de crédito.

hasta entonces se había caracterizado por una defensa más o menos explícita de las políticas de corte social, cede a las presiones internacionales e inicia un plan de austeridad que introdujo los mayores recortes que hasta entonces se habían experimentado en la democracia española, por un importe de 15.000 millones de euros (el 1,5% del PIB español) (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 81), y que contemplaba la reducción de los salarios de los empleados del sector público; la congelación de las pensiones y aumento de la edad de jubilación de los 65 a los 67 años; recortes en las prestaciones por dependencia y en la ayuda al desarrollo; la aprobación de una reforma laboral que abarataba el despido, fomentaba la contratación a tiempo parcial y, en definitiva, devaluaba y precarizaba aún más las condiciones de vida de la clase trabajadora.

Sin embargo, al mismo tiempo, continúan las medidas de rescate bancario, que supusieron inyecciones millonarias de dinero público a las entidades financieras. Entre 2009 y 2011, varias fueron las entidades financieras intervenidas, nacionalizadas o que experimentaron procesos de fusión o absorción tendentes a sanear sus cuentas, todo ello con cargo a fondos públicos del Estado español³⁵⁹. No obstante, poco después se pone de manifiesto que los costes del proceso de reestructuración bancaria que se estaba llevando a cabo en nuestro país eran inasumibles para el Estado: en mayo de 2012, una de las entidades con problemas financieros, el grupo BFA-Bankia, presenta un plan de ayuda pública en el que se revela el gran agujero de más de 37.000 millones de euros que acumulaba la entidad producto de créditos inmobiliarios tóxicos, para sanear el cual solicitaban 19.000 millones de euros de dinero público (El Mundo, 31/05/12). Este hecho precipitó que el Gobierno, presidido por Mariano Rajoy, solicitara ayuda financiera a la Unión Europea. En junio de 2012 se formalizó el acuerdo por el que el Eurogrupo se comprometía a conceder una línea de crédito al Estado español de hasta 100.000 millones de euros³⁶⁰. A diferencia de lo que había sucedido con Grecia e Irlanda, intervenidos anteriormente por la UE, el crédito concedido a España lo era exclusivamente para financiar el saneamiento y reestructuración de su sector financiero,

³⁵⁹ Entre 2009 y 2011 el Banco de España había intervenido dos cajas de ahorro, Caja Castilla-La Mancha y Cajasur y en el año 2011 se nacionalizan otras cuatro, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Catalunyacaixa, Novagalicia Banco y Unnim, y se interviene el Banco de Valencia.

³⁶⁰ Memorando de entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012. BOE núm. 296, de 10 de diciembre de 2012.

por lo que sólo se utilizaría con este fin, integrándose el capital directamente en los fondos del FROB. Además, la ayuda concedida por el fondo europeo pasaría a engrosar la deuda pública estatal y se contabilizaría como gasto público, con el consiguiente impacto negativo sobre el déficit.

En realidad, no existe una cifra consensuada acerca de la cantidad de dinero público que han obtenido los bancos a consecuencia del rescate financiero. En septiembre de 2012, el Banco de España publicaba una nota informativa en la que desglosaba los montantes de las ayudas concedidas a cada entidad desde mayo de 2009 y con cargo a qué fondo se habían efectuado, cifrando la cantidad total en 61.366 millones de euros³⁶¹. A pesar de que los líderes políticos no cesaron de repetir entonces que el dinero inyectado a la banca no se repercutiría sobre los contribuyentes³⁶², en 2017 el Banco de España aumentaba la cifra hasta los 77.000 millones de euros³⁶³ y reconocía que la mayor parte de ese dinero público inyectado a la banca privada, 60.600 millones, no se recuperarían nunca³⁶⁴. Al mismo tiempo, los beneficios de la banca no han dejado de aumentar desde entonces³⁶⁵, mientras que la ciudadanía se ha llevado la peor parte³⁶⁶.

³⁶¹ Nota informativa sobre las ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español (2009-2013). Fuente: Banco de España.

³⁶² «El Gobierno descarta consecuencias para los ciudadanos por el rescate» (La Vanguardia, 13/6/12).

³⁶³ Sin embargo, el Banco de España solo incluía en sus cálculos las inyecciones directas de capital público efectuadas a entidades financieras, obviando otras formas que, aunque en la práctica conllevaron comprometer dinero público para pagar las deudas de los bancos, en la contabilidad formal no figuran como deuda pública. Así, a esos 77.000 millones de euros deberían sumarse otras cantidades como la de los avales prestados por el Estado a créditos contraídos por entidades financieras, las invertidas en esquemas de protección de carteras de activos (EPA) o la de la participación pública en la Sociedad de Gestión de Activos Inmobiliarios Procedentes de la Reestructuración Bancaria (conocida como Sareb o banco malo). Así, el economista Eduardo Garzón, calculaba en 2013 que, integrando estas ayudas indirectas, las ayudas a la banca se cifrarían en realidad en 536.447 millones de euros, que han supuesto el 14,38% del incremento total de la deuda pública estatal registrado desde 2009 (lamarea.com, 27/06/13).

³⁶⁴ «El Banco de España cifra en 60.600 millones las pérdidas por el rescate a la banca» (El Confidencial, 16/06/17).

³⁶⁵ «El beneficio de la gran banca española se dispara un 22% en 2018 y supera los 16.600 millones de euros» (eldiario.es, 01/02/19).

³⁶⁶ La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH, 2013) calculó en un informe elaborado a partir de datos del CGPJ que entre 2008 y 2012 se llevaron a cabo al menos 244.278 desahucios en nuestro país. Las estadísticas oficiales, que se empiezan a elaborar a partir del año 2013 por el Banco de España, revelan que desde el inicio de la crisis unas 400.000 familias han perdido su vivienda (Voz pópuli, 21/07/16). Por su parte, un reciente estudio realizado por investigadores de la Universitat Rovira i Virgili de Tarragona apunta a que los bancos rescatados con dinero público han protagonizado cerca del 65% de desahucios (20minutos, 23/01/19).

A juicio de Walby (2009), los Gobiernos que inyectaron capital a los bancos provenientes de los impuestos de la ciudadanía podrían haber aprovechado la coyuntura para exigir de las entidades financieras la implementación de medidas que favorecieran la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como la exigencia de composición paritaria de los consejos de administración de las entidades intervenidas; la limitación de los astronómicos salarios de los directivos de los bancos, en su gran mayoría, varones; o la inclusión de los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación entre los objetivos de las corporaciones. Sin embargo, salvo alguna rara excepción, como en el caso de Islandia, donde se colocaron mayoritariamente a mujeres a cargo de las entidades rescatadas, ningún Gobierno procedió de tal manera (p. 15).

Por otro lado, hay que señalar que la deuda pública constituye, junto con los impuestos, el principal recurso que utilizan los Estados para financiar sus políticas. En consecuencia, para financiar esas inyecciones de capital a la banca, tuvieron que emitirse grandes cantidades de deuda pública, lo que generó en varios países de la Unión Europea —fundamentalmente en Grecia, Portugal, Irlanda y España— la denominada crisis de la deuda soberana. Así, mientras que en 2007, inmediatamente antes del estallido de la crisis financiera, el PIB español había aumentado un 3,8%, por encima de la media de la UE, y la deuda pública se cifraba en el 36,3%, con un superávit en las cuentas del 1,9%, en los años subsiguientes la prima de riesgo se dispara y el nivel de endeudamiento público comienza una escalada frenética, hasta superar el 100% del PIB en el año 2012. Este aumento indiscriminado del nivel de endeudamiento estatal es producto de una conversión de la deuda privada (de las entidades financieras rescatadas) en deuda pública, lo cual da lugar en Europa a una segunda fase de la crisis, mucho más recesiva y prolongada (Castaño *et al*, 2015: 12): la crisis de la deuda soberana.

Conviene apuntar que la prima de riesgo —término que hace referencia a un indicador económico que se utiliza para calcular el interés que debe pagar un país al vender su deuda pública—, es establecida por las mismas Agencias de Calificación que habían estado otorgando la máxima valoración a los activos tóxicos que empezaron a distribuirse en las entidades financieras estadounidenses y cuya generalización desencadenó el colapso financiero que dio lugar a la crisis. Durante años, estas agencias han variado sus informes de calificación de la deuda atendiendo a factores e intereses

privados. En esta línea de actuación, han aprovechado el contexto de crisis para calificar intencionadamente a la baja la deuda de algunos países, lo que se traduce en el inmediato beneficio de la banca privada, que adquiere los bonos en condiciones muy favorables³⁶⁷. Y hablamos de banca privada, porque son los principales tenedores de deuda pública estatal ya que, técnicamente, ni el Banco Central Europeo ni los Bancos Centrales estatales tienen permitido comprar deuda de los Estados, pues así lo prohíbe tanto la legislación comunitaria (artículo 123 TFUE) como sus estatutos. La dinámica habitual es que los bancos centrales prestan dinero a bajo interés a la banca privada que, a su vez, presta dinero a los Estados a intereses mucho más elevados, obteniendo suculentos réditos económicos en estas operaciones. Un «negocio redondo», como bien resume Lina Gálvez (2016),

[l]a denominada «crisis de la deuda soberana» que ha tenido lugar en los países de la periferia europea se debe al traspaso de las deudas de los bancos al estado y a la especulación financiera a través de la elevación de la «prima de riesgo». Se trata de una especulación consentida por los estados, y aprovechada con creces por los inversores privados, que debilita el poder negociador de los estados y aumenta su deuda a base de deuda, lo que ampliamente disminuye las posibilidades de gasto (sobre todo de gasto social), preparando el terreno para el deterioro de los servicios públicos y para su futura privatización» (p. 8).

En mayo de 2010, el BCE anunció que compraría bonos de deuda pública con el objetivo de inyectar liquidez, pero no directamente a los Estados, sino en mercados secundarios, es decir, a los bancos privados. A cambio de la compra de los bonos de deuda, el BCE exigió al Gobierno español que emprendiera una serie de reformas estructurales de la economía de marcado corte neoliberal. De esta manera, la crisis de la deuda soberana conllevó una intensificación de las políticas de austeridad, en gran medida condicionadas por las exigencias de la UE como contrapartida a los préstamos concedidos a los Estados que estos emplearon en hacerse cargo de la deuda privada del sector financiero. En efecto, el que fuera presidente del BCE, Jean Claude-Trichet y el ex gobernador del banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordoñez, remitieron en agosto de 2011 una carta al entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, en la que se *sugería* todo un paquete de medidas económicas como condición

³⁶⁷ En febrero de 2011, algunos colectivos sociales de nuestro país, como ATTAC o el Observatorio de Derechos Sociales y Económicos, presentaron una querrela ante la Audiencia Nacional contra las tres agencias de rating internacionales (Moody's Standard & Poors y Fitch Ratings) por alterar con su actividad los precios de la deuda pública española (art. 284.1º CP) y por utilizar información relevante a la que han tenido acceso en uso de su actividad en beneficio propio (art. 285.1 CP). La querrela, admitida a trámite por la AN, fue finalmente desestimada por considerar el tribunal que no existían indicios suficientes acerca de que la actividad de las agencias hubiera alterado los precios del mercado.

sine qua non para que los bancos de la Eurozona siguieran comprando bonos de deuda pública española. En la carta, cuyo contenido no se hizo público hasta el año 2014 (El País, 19/12/2014) a pesar de los rumores sobre su existencia desde que Mariano Rajoy, entonces en la oposición, hiciera alusión a la misma en el Congreso de los Diputados³⁶⁸— se exigía la puesta en práctica de severas medidas laborales y fiscales y de austeridad pública³⁶⁹, como la privatización de empresas, la liberación de servicios públicos, la flexibilización del mercado de trabajo a través de una reforma de la negociación colectiva, la moderación de los salarios, la reducción de los costes por despido o la eliminación de los límites a la concatenación de trabajos temporales. Por su parte, para sanear las finanzas públicas, desde Frankfurt se proponía un estricto control presupuestario de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, así como la limitación del gasto y la introducción de una cláusula de reducción automática del déficit fiscal.

En la misma línea, en los años subsiguientes se suceden una serie de acuerdos y recomendaciones provenientes de las instituciones comunitarias que exigen la implementación de medidas tendentes a reforzar las reformas estructurales que ya habían empezado a emprender por el Gobierno de Zapatero y que, posteriormente, fueron asumidas como una auténtica hoja de ruta por los Gobiernos conservadores presididos por Mariano Rajoy. Así, en julio de 2012 se firma el Memorándum de entendimiento con la Comisión Europea, que recoge, ya formalmente, las condiciones exigidas a cambio del rescate concedido al sector bancario español; y en 2013 se suscribe el Pacto de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza y se aprueba el Two-pack, un nuevo paquete legislativo que aumenta la vigilancia de las cuentas públicas de los Estados por parte de las instituciones comunitarias para verificar que cumplen con las

³⁶⁸ «[...]pero sí le hice una pregunta porque es usted el que puede responderla; es una pregunta que tanto yo como el resto de las señoras y señores diputados tienen derecho a saber. La pregunta es: cuando el Banco Central Europeo comenzó a comprar deuda pública española ¿le remitió a usted o a algún ministro del Gobierno una carta?, ¿nos puede decir si se la remitió o no y cuál es su contenido? Yo entiendo que si usted no me responde a esa pregunta es que no nos ha remitido —al Gobierno de España— ninguna carta. Quiero que me lo responda, señor presidente del Gobierno» Mariano Rajoy en Pleno del Congreso de los Diputados, de fecha 23 de agosto de 2011. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 268, p.30.

³⁶⁹ Lina Gálvez (2013) cuestiona la idoneidad del empleo del vocablo «austeridad» en referencia al tipo de medidas que se han puesto en práctica por parte de los Gobiernos en respuesta a la crisis «[...] porque solo se traduce en el recorte de algunos tipos de gastos públicos y no de todos, como los financieros, o porque no es capaz de reducir finalmente el montante de deuda de los estados, que es lo que aparentemente persigue» (p. 80).

pautas de ajuste mediante la exigencia de que los Gobiernos remitan a la Comisión Europea los proyectos de presupuestos para que esta se pronuncie al respecto antes de que sean tramitados en el parlamento nacional correspondiente. Se generaliza así un contexto de nueva gobernanza económica, caracterizado por la estricta supervisión de la llamada Troika —integrada por el Consejo Europeo, la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional— respecto del cumplimiento de las políticas de ajuste exigidas, lo cual ha supuesto un desplazamiento de los parlamentos nacionales como centros de toma de decisión a otras instituciones con respecto a las cuales no existe un control directo por parte de la ciudadanía, con el consiguiente déficit democrático que ello implica³⁷⁰.

A este respecto resulta interesante tener en cuenta el contraste existente entre la influencia que, como se ha visto en el capítulo III, la UE ejerció en su día sobre los Estados miembros para promover la incorporación de estructuras institucionales de género y la adopción de medidas legales que favorecieran la igualdad de oportunidades y el papel que ha jugado fundamentalmente a partir del desencadenamiento de la crisis de la deuda como una especie de «acicate» de las políticas regresivas y de austeridad. En este sentido señalan Lombardo y León (2015) cómo los resultados del Eurobarómetro trasladan una percepción negativa de la UE por parte de la ciudadanía: «Cada vez más se asocia a la UE con normas y discursos que apoyan el proyecto neoliberal de reformas y austeridad que ha afectado y afecta de manera muy concreta a las políticas sociales y de igualdad. En el contexto de la crisis económica, la europeización se percibe cada vez más como una ‘intrusión’ de la Unión Europea en la soberanía nacional» (p. 24).

5.3.2. Las medidas de consolidación fiscal: estabilidad presupuestaria mediante reducción drástica del gasto público

Una de las principales consecuencias de las medidas articuladas por parte de los Gobiernos como respuesta a las exigencias de los poderes financieros en el contexto de

³⁷⁰ «Por ello desde diferentes ámbitos se ha venido hablando de deudocracia para hacer referencia a este mecanismo de gobierno basado en la deuda que ha acabado generando una transferencia de rentas de la ciudadanía a los poderes financieros y a los acreedores de la deuda pública. El concepto se populariza a raíz del documental Debtocracy que muestra las causas y los impactos de la crisis de la deuda en Grecia, véase: www.debtocracy.org» (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 78).

la crisis de la deuda ha sido el repliegue de la actividad del Estado mediante políticas de austeridad traducidas en una reducción drástica del gasto público social. La incidencia que sobre la vida de las personas han tenido estas medidas ha llevado a las profesoras Benería y Sarasúa (2011) a calificar la gestión de la crisis de «crimen económico contra la humanidad», llamando a la articulación de mecanismos regales que permitan la responsabilización criminal de quienes «han acumulado sumas millonarias» a costa de la proliferación de créditos basura³⁷¹.

No obstante, la versión «oficialista» de las causas de la recesión económica, que durante años ha sido esgrimida como excusa para justificar los recortes presupuestarios en servicios públicos, ha sido la insostenibilidad financiera de un Estado del bienestar caracterizado por un gasto social desmedido del que se ha beneficiado una ciudadanía que ha vivido «por encima de sus posibilidades» y que ha hecho que la deuda pública aumente generando la consabida crisis. Gálvez (2013) hace alusión, en este sentido, a la «versión culpabilizadora de las políticas deflacionistas del neoliberalismo»:

[C]uando las políticas deflacionistas pasan a denominarse de austeridad resultan envueltas en un discurso moral, performativo, que no solo permite presentar como intrínsecamente bueno (como lo es en el imaginario colectivo todo lo que es austero) el recorte de gasto que conllevan sino también demonizar todo lo que implica gasto excesivo o evitable, innecesario, de lujo, o despilfarrador (p. 83).

Como remedio a la crisis, por tanto, las políticas de los Estados debían pasar necesariamente por una reducción drástica del gasto público que devolviera las arcas públicas a la situación de equilibrio presupuestario. A juicio de quienes defienden las políticas de austeridad, la reducción de la deuda pública y la situación de equilibrio de las cuentas de los Estados devolvería la confianza a los inversores, reactivando la economía. No obstante, las experiencias históricas de crisis pasadas demuestran que las políticas de austeridad no contribuyen a sacar a los países de la recesión:

[...] lo cierto es que la austeridad ni siquiera funciona para lograr los fines que se supone persigue y los pocos casos en los que ha sido útil para reducir la deuda lo ha hecho a costa de devaluaciones monetarias y de pactos acomodaticios con los sindicatos en etapas de fortaleza de las clases trabajadoras que hoy día no se dan prácticamente en ningún país. Las más de las veces ha provocado problemas sociales graves, revueltas, inestabilidad política, asesinatos, genocidios,

³⁷¹ Con el objetivo de dirimir responsabilidades políticas a este respecto se creó una Comisión de investigación en el Congreso de los Diputados cuyas conclusiones —aprobadas con los votos a favor de PP y PSOE, la abstención de Podemos y Compromís y el voto en contra de Ciudadanos— rechazan cualquier responsabilidad de los representantes políticos en la crisis financiera y señalan a las personas responsables de la adopción de las decisiones en el seno de las distintas entidades.

guerras, crisis de mortalidad, y en definitiva, gran sufrimiento de la población. (Gálvez Muñoz, 2013: 82).

Además, la limitación del recurso al endeudamiento público en un país con una política fiscal claramente regresiva supone, de facto, el drástico debilitamiento de los mecanismos para financiar los servicios sociales satisfactorios de derechos. A pesar de ello, el convencimiento de que es necesario aplicar estrictas reglas de control del nivel de endeudamiento de los Estados como condición indispensable para el crecimiento económico ha constituido uno de los ejes centrales del pensamiento neoliberal³⁷². En este sentido, las reglas sobre estabilidad presupuestaria de las cuentas públicas se vienen dando en el contexto europeo desde que se formula el principio en 1992 en el Tratado de Maastricht, como criterio a seguir por los Estados miembros en aras de alcanzar la convergencia nominal de sus economías. Posteriormente, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), aprobado por el Consejo Europeo en 1997, se introducen unos límites concretos al déficit estructural y al nivel de endeudamiento estatal. Estos límites deberían ser respetados por los Estados miembros con el objetivo de alcanzar, a largo plazo, una situación de equilibrio o superávit comercial en sus finanzas públicas. Así se recoge en el artículo 126 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo artículo 104 del Tratado de la Comunidad Europea), que reenvía a un Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, el cual establece que los Estados no podrán alcanzar un nivel de déficit estructural superior al 3% de su Producto Interior Bruto, ni emitir un volumen de deuda pública que supere el 60% del PIB. No obstante, a pesar de que tanto el PEC como el TFUE ya preveían una política de seguimiento de las finanzas públicas de los Estados por parte de la Comisión y un procedimiento sancionador para el caso de que algún Estado supere dichos márgenes, lo cierto es que el incumplimiento de los límites al déficit público de manera reiterada por parte de distintos Estados del UE no había desencadenado mayores consecuencias. Desde el estallido de la crisis económica, además, el incumplimiento de los límites al déficit establecidos en el PEC había sido sistemático por parte de la mayoría de los países de la UE, que, como hemos visto, habían recurrido al endeudamiento para evitar el colapso

³⁷² A pesar de haber recuperado el viejo eslogan de Thatcher y haberse generalizado el discurso de que la reducción del gasto público y las políticas de austeridad en general son la única alternativa para salir de la recesión, lo cierto es que es solo *una* de las alternativas y existen otras opciones, de contenido más democrático (Walby 2013). En este sentido, Michalowski (2008) explora las posibilidades legales, dentro del vigente marco internacional, de que los compromisos nacionales e internacionales para con los derechos sociales de la ciudadanía puedan oponerse al pago de la deuda.

financiero. Ante esto, en el Consejo Europeo celebrado el 4 de febrero de 2011, la canciller Angela Merkel, apoyada por el Gobierno francés, presentaba un proyecto de pacto de competitividad, en el que se proponían distintas medidas para frenar la recesión y fomentar el crecimiento económico, entre ellas, la limitación del gasto público, solicitando la inclusión del principio de estabilidad presupuestaria en las constituciones de los países miembros. Dicha recomendación se hizo efectiva en el Consejo Europeo de diciembre de ese mismo año, del que surgió un Pacto fiscal, suscrito por 26 estados miembros de la Unión (todos, menos Gran Bretaña) que contenía distintas disposiciones o «reglas de oro» tendentes al saneamiento de las finanzas públicas, entre las que se preveía que los presupuestos de las administraciones públicas deberían estar equilibrados o con superávit, considerando que se da tal situación cuando el déficit estructural es inferior al 0,5% del PIB. Asimismo, el Pacto prescribía que esta norma debía ser integrada por los Estados miembros en su Constitución o en una norma de nivel equivalente. Los acuerdos del pacto se formalizaron en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, firmado el 2 de marzo de 2012. Por su parte, España había incorporado el principio de estabilidad presupuestaria a su ordenamiento jurídico, en consonancia con lo dispuesto en el PEC y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y había procedido a una reforma «expres» de la Constitución para incluir el principio de estabilidad presupuestaria en la misma en el verano de 2011.

En efecto, en agosto de 2011, el entonces presidente socialista, Rodríguez Zapatero, habla por primera vez en el Congreso de la conveniencia de reformar la Constitución del 78 para introducir en la misma el principio de estabilidad presupuestaria³⁷³. En la misma intervención, el presidente anunciaba haber alcanzado un acuerdo con el principal partido de la oposición para llevar a cabo la reforma constitucional que, según lo dispuesto en el art. 167 CE requería el acuerdo de 3/5 de cada una de las Cámaras para su aprobación. Al cabo de tres días del anuncio de Zapatero, el 26 de agosto, los grupos parlamentarios Socialista y Popular, presentaban en el Congreso el texto de la propuesta de reforma de la Constitución, que planteaba las siguientes novedades respecto de la anterior redacción del artículo 135 CE: (1) el principio de estabilidad presupuestaria como rector la actividad de todas las

³⁷³ Sorprendente declaración, si tenemos en cuenta que se habían convocado elecciones anticipadas para el 20 de noviembre.

administraciones públicas; (2) la prohibición al Estado y a las Comunidades Autónomas de incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos por la Unión Europea para sus Estados miembros, debiendo fijarse por ley orgánica el límite máximo permitido³⁷⁴; (3) prioridad absoluta del pago de los créditos destinados a satisfacer el capital y los intereses de la deuda pública; (4) el volumen de deuda pública queda sometido al valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea³⁷⁵; y, por último, (5) se establecen tres casos excepcionales que, de ser apreciados por la mayoría absoluta del Congreso, habilitarían la superación de los límites establecidos para el déficit y el volumen de deuda, a saber: catástrofes naturales, recesión económica y situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado.

Junto con la propuesta de reforma, en el mismo escrito se solicitaba la tramitación de la misma por el procedimiento de urgencia y su aprobación en lectura única, dos mecanismos especiales de tramitación de las leyes regulados en los Reglamentos de las Cámaras que, conjugados, dieron como resultado la aprobación de una reforma constitucional en un cortísimo período de tiempo, viéndose las garantías constitucionales y parlamentarias reducidas a su mínima expresión y sin participación directa de la ciudadanía a través de referéndum³⁷⁶. Tras una tramitación parlamentaria caracterizada fundamentalmente por la celeridad de sus trámites y por la oposición del

³⁷⁴ PP y PSOE también habían llegado a un acuerdo acerca del contenido de la Ley Orgánica que desarrollaría las normas contenidas en el nuevo artículo 135 CE. En abril del año siguiente se aprobaba la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en la que se dispone que el límite máximo que no deberá rebasar el déficit estructural del conjunto de administraciones públicas de nuestro país es del 0,4% del PIB. Cifra que se encuentra dentro del valor de referencia del 3% del PIB, establecido por el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, al que reenvía el artículo 126.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Curiosamente, a pesar de la rapidez que caracterizó la sustanciación del procedimiento de reforma, justificada por sus proponentes en la urgente necesidad de contar con una norma que garantizara de cara al mercado internacional la austeridad pública de nuestro país, la Disposición final séptima de la Ley Orgánica 2/2012 dispone que el cumplimiento los límites previstos para el déficit y la deuda pública, no será exigible hasta el año 2020.

³⁷⁵ El TFUE remite al Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que fija el volumen máximo de deuda pública que pueden emitir las administraciones en el 60% del PIB.

³⁷⁶ El art. 167.3 CE dispone que, cuando la reforma de la Constitución es parcial y no afecta a ninguna de las materias enumeradas en el art. 168.1 CE, solo se someterá a referéndum el texto aprobado en las Cortes cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cada una de las Cámaras. En el momento de la reforma del art. 135 CE, más del 90% de los parlamentarios de cada una de las Cámaras pertenecían al PP o al PSOE, grupos proponentes de la reforma por tanto, a pesar de que el resto de grupos disintieran de la misma, no alcanzaban el mínimo necesario para solicitar la celebración del referéndum.

resto de grupos parlamentarios minoritarios, la reforma del artículo 135 CE es aprobada por el Congreso de los Diputados el 2 de septiembre, en el Senado el 7 y publicada en el BOE el 27 de septiembre de 2011, entrando en vigor ese mismo día.

Llegados a este punto, es necesario señalar que la relación de causalidad existente entre estabilidad presupuestaria de las cuentas públicas y desmantelamiento del Estado social no puede entenderse si no se concreta la noción de estabilidad presupuestaria atendiendo al contexto en que se utiliza el término: el equilibrio de las cuentas públicas es un Estado que puede alcanzarse, bien a través de un aumento de los ingresos públicos, bien a través de la reducción del gasto; sin embargo, en la práctica tiende a identificarse de manera exclusiva y automática con esto último. Así, asistimos en los últimos tiempos a una sucesión de pactos, rebajas y amnistías fiscales (de las que por lo general salen beneficiados las grandes fortunas y las rentas del capital) que hacen que el Estado deje de ingresar miles de millones de euros cada año; acompañadas de sucesivos reales decretos que, mediante la eliminación o rebaja de la calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales, consagran una reducción selectiva del gasto público que es especialmente agresiva con el gasto social³⁷⁷. En este sentido, la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria —cuando ésta es entendida como meta a alcanzar únicamente a través de políticas de selectiva austeridad pública— constituye un golpe estratégico al Estado del bienestar dentro de la dinámica de recortes en derechos sociales y rebaja de libertades públicas que viene caracterizando a los cambios legislativos introducidos en nuestro país en los últimos tiempos.

Por otro lado, el hecho de que el principio se encuentre constitucionalizado agrava aún más sus efectos negativos, pues cercena cualquier posibilidad de poner en práctica políticas económicas alternativas que apuesten por incrementar el gasto público como medio para estimular la economía y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Las Constituciones modernas están caracterizados por una rigidez formal que obedece precisamente a la propia configuración de los textos constitucionales como normas supremas que establecen jurídicamente la organización política de un Estado y cuyo contenido ha de inspirar e informar el resto de las normas del ordenamiento jurídico.

³⁷⁷ El politólogo Vicenç Navarro calculaba en 2011 que la corrección del fraude fiscal de las grandes fortunas, la banca y las grandes empresas representaría unos ingresos de 44.000 millones de euros, con los que se podrían cubrir los recortes efectuados en servicios sociales, como por ejemplo los recortes en sanidad, educación y servicios sociales, que habían supuesto un ahorro a las cuentas públicas de 25.000 millones de euros.

Esta rigidez formal se traduce en la previsión en las propias Constituciones de unos mecanismos rigurosos y garantistas de reforma que sirven para asegurar que su contenido, que en teoría ha sido fruto de un amplio consenso social entre distintas opciones políticas e ideológicas, va a ser estable, duradero en el tiempo. El incluir normas de control presupuestario en las Constituciones, choca de pleno con esta concepción de texto estable, de marco jurídico general y habilitante que debe contener los principios inspiradores de un sistema social en el que quepa el desarrollo jurídico y económico de diversas opciones políticas sin que para ello sea necesario redactar una nueva Constitución. El dotar de rango constitucional a reglas que establecen la limitación del déficit dentro de márgenes tan reducidos, constriñe radicalmente la capacidad de actuación de los poderes públicos, sesgando una de las herramientas más utilizadas por la Administración —sobre todo en períodos de crisis o de bajo crecimiento económico— como es el recurso al endeudamiento público para la obtención de liquidez para financiar su actividad, estimular la economía y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Tal y como señala el Magistrado del TSJ de Cataluña, Miguel Falguera (2011), al introducir esta regla en la Constitución «ya no vamos a estar compelidos a una norma legal —como tal modificable—: se nos dice que debemos pensar nuestro ordenamiento jurídico en su globalidad desde una perspectiva neoliberal» (p. 14). En el mismo sentido, apunta Francisco Balaguer (2013) que con esta reforma se aspira «a una concepción global del entero sistema constitucional a partir de la economía» (p. 450)³⁷⁸.

Las estipulaciones contenidas en el nuevo artículo 135 CE fueron precisadas en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que contempla en su artículo 12 lo que se ha denominado como «regla de gasto», según la cual ninguna Administración pública podrá aumentar su gasto por encima de la tasa de

³⁷⁸ Balaguer (2013) propone una lectura constitucional de la crisis económica, en lugar de una lectura economicista de la Constitución, de tal manera que, si bien dicha interpretación de la crisis no sería contraria al principio de equilibrio presupuestario, sí cuestionaría que dicho equilibrio «sólo se pueda conseguir mediante políticas de reducción del gasto que limiten los derechos sociales» (p. 453), un planteamiento que considera cuestionable, en tanto no se han tenido en cuenta las cargas financieras que se producen a través del aumento de la prima de riesgo y del endeudamiento suplementario que se ha generado debido a la dependencia del BCE para hacer frente a los especuladores financieros, por comparación a los Estados de la UE que no están en la zona Euro y cuyos bancos centrales siguen teniendo posibilidades de hacer frente a la crisis en el contexto nacional. En segundo lugar, la interpretación constitucional de la crisis cuestiona que se ponga el acento exclusivamente en la reducción del gasto sin tener en cuenta otras medidas de incremento de los ingresos, como la lucha contra el fraude fiscal, que también podrían contribuir al equilibrio presupuestario» (í.d.).

referencia de crecimiento del PIB que fije el Gobierno, independientemente de que sus cuentas tengan superávit. Esto ha supuesto una importante limitación de la autonomía financiera de los entes territoriales infraestatales a la vez que bajo la medida subyace una consideración negativa del gasto público que considera necesaria su reducción, no ya solo en el escenario de déficit presupuestario, sino incluso cuando las cuentas de una Administración concreta se encuentran perfectamente saneadas³⁷⁹.

El argumento más difundido y utilizado para justificar la reducción del gasto público social, como decíamos, ha consistido en intentar presentar al Estado del bienestar como un «lujo insostenible», incompatible con el crecimiento de la economía a niveles competitivos y al gasto público «desmedido» como el principal responsable de la crisis de la deuda soberana. Sin embargo, los datos acerca del gasto público y del gasto público social en España no revelan precisamente esos «excesos» que desde algunas tribunas se han querido hacer ver, sino más bien un Estado del bienestar que nace tarde y viciado, en un entorno internacional en el que las ideas neoliberales ya estaban empezando a cuestionar la viabilidad económica de los sistemas de protección social más sólidos, lo cual conlleva que el período de desarrollo incipiente del Estado social español de la democracia se solape sin solución de continuidad con la crisis estructural del modelo. Así lo relata Vicenç Navarro (2006):

La desconvergencia social de España tiene su origen en 1993, cuando se iniciaron políticas públicas durante el gobierno socialista que incluyeron una reducción muy notable del gasto público en protección social per cápita, que desde 1996 fue creciendo a un ritmo mucho más lento que el europeo. Todo ello en el contexto de una política económica fiscal de austeridad del gasto público (alabada por los *establishments* financieros, mediáticos y políticos) que tuvo como objetivo alcanzar el equilibrio presupuestario. El gobierno del PP desde 1996 continuó estas políticas de austeridad del gasto público social, responsable del crecimiento del déficit social, utilizando el incremento de los ingresos del Estado para alcanzar el déficit presupuestario público cero. El deseado equilibrio presupuestario se alcanzó al inicio de los años 2000 a costa de aumentar considerablemente el déficit social de España con la UE (p. 47).

En efecto, las cifras contenidas en las estadísticas oficiales revelan que los niveles de gasto público en España ya se situaban por debajo de la media europea en el

³⁷⁹ En aplicación de la regla de gasto y de la habilitación contenida en el art. 25.1.a) de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, el Ministerio de Hacienda, con Cristóbal Montoro a la cabeza, intervino en 2017 las cuentas del Ayuntamiento de Madrid por haber aumentado el gasto público social por encima del límite fijado por el Gobierno (eldiario.es, 07/11/2017), a pesar de que, desde que Manuela Carmena accediera a la alcaldía en 2015, el consistorio de la capital se ha caracterizado por un saneamiento importante de las cuentas públicas que no ha sido óbice para el fortalecimiento de los servicios públicos y el aumento de las prestaciones sociales a los madrileños. Así, Carmena ha reducido la deuda del Ayuntamiento de Madrid en un 54% desde que gobierna y cerró el ejercicio económico en 2018 con 1.000 millones de superávit (eldiario.es, 01/02/2019).

momento de introducir la norma sobre estabilidad presupuestaria en la Constitución que dio cobertura a las oleadas de recortes posteriores a 2011 así como que, desde entonces, el gasto público y, sobre todo, el gasto en protección social, no han dejado de disminuir. Así, según datos de Eurostat, en 2011 el volumen de gasto público de España, que se situaba en el 45% del PIB, ocupaba uno de los últimos lugares en la lista de los países de la UE-15, por encima únicamente de Alemania y Luxemburgo y por debajo de la media de toda la UE, que se sitúa en el 50% del PIB. Por su parte, el gasto en protección social del año 2009 se cifraba en España en el 25%, también por debajo de la media de los países de la Eurozona, que se situaba en un 30,2% del PIB y ocupando el penúltimo lugar respecto de los países de la UE-15, solo por delante de Luxemburgo. Además, los datos referidos al año 2016 revelan un descenso del gasto público en general en nuestro país, que se sitúa en el 42,1% del PIB y continúa por debajo de la media de la UE (aunque esta también se ha reducido hasta el 46,2% del PIB); así como —y sobre todo— una reducción drástica del gasto en protección social, es decir, del gasto destinado a las transferencias sociales y a los servicios públicos, que pasa a situarse en un 16,8%, con una reducción de más de 8 puntos desde el año 2009³⁸⁰. De todo ello podemos extraer la conclusión de que las políticas de estabilización fiscal agresivas puestas en marcha en toda la Unión Europea como respuesta a la crisis de la deuda generada por la crisis de las entidades financieras han tenido un impacto negativo en el gasto público en general y, en especial, en el gasto público social.

Esto se ha traducido en la reducción de las partidas presupuestarias para la financiación de servicios públicos y prestaciones sociales. En este sentido, el Programa de Estabilidad 2012-2015 y el Plan Nacional de Reformas presentados por el Gobierno de Mariano Rajoy a las autoridades económicas comunitarias contenían previsiones de ahorro económico que se alcanzarían a través de recortes presupuestarios a servicios públicos como la educación o la sanidad. Ello se materializaba a través de sucesivos Reales Decretos, como el RD 14/2012, de medidas urgentes de racionalización del gasto público en el ámbito educativo, cuya puesta en práctica erosiona la calidad de la educación pública española mediante la aplicación de medidas como el aumento de la ratio de alumnos por aula o el aumento del precio de las tasas de matrícula universitarias, y en cuya exposición de motivos se aludía directamente a «la

³⁸⁰ Fuente: Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/cofog/>) (Recuperado el 24/01/2019).

consecución del inexcusable objetivo de estabilidad presupuestaria derivado del marco constitucional y de la Unión Europea»; o como el Real Decreto 28/2012, de medidas de consolidación y garantías del sistema de la Seguridad Social, que suspendía la revalorización de las pensiones, con la inherente pérdida de poder adquisitivo de las personas de tercera edad justificando esta medida igualmente en «la necesidad de cumplir con el objetivo de déficit público»; o como el Real Decreto 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad, que reducía el importe de las prestaciones por desempleo, suprimía la paga del mes de diciembre de los empleados públicos y reducía las cuantías de las prestaciones de ayuda a la dependencia, entre otras medidas de ahorro, y que también era justificado en su exposición de motivos en la necesidad de «garantiza que España cumple rigurosamente sus compromisos fiscales dentro del marco de Déficit Excesivo establecido por la Unión Europea».

En este sentido, no faltan los informes y estudios que revelan como efecto directo de la recesión económica el adelgazamiento —cuando no el desmantelamiento— del Estado del bienestar y de los sistemas de provisión social que le son propios, sobre todo en aquellos países que, como España, se han visto afectados además por la crisis de la deuda soberana (Oxfam Intermón, 2013), lo cual tiene una repercusión directa en el retroceso en las condiciones de igualdad (Bettio *et al.*; 2012; EWL, 2012).

5.4. El impacto diferenciado de la crisis en mujeres y hombres

Las políticas de austeridad que el Gobierno, bajo la presión constante de las autoridades económicas internacionales, empieza a poner en práctica a partir del año 2010 como respuesta a la crisis de la deuda —fundamentalmente la desregulación del mercado laboral y los recortes en el gasto público— presentan tanto un impacto desigual entre mujeres y hombres, más agravado para aquellas, como un retroceso importante en las conquistas de igualdad alcanzadas hasta entonces, derivado del desmantelamiento de los organismos, planes y programas institucionales de igualdad de género que se habían desarrollado en décadas precedentes y, fundamentalmente, en la etapa inmediatamente anterior al desencadenamiento de la crisis. Además, este giro a hacia un modelo más neoliberal en lo económico, ha tenido un correlato en lo

ideológico que se traduce en el resurgimiento de valores e ideas de corte conservador que cuestionan derechos conquistados y propugnan la revitalización del papel tradicional de las mujeres.

Desde la primera de las perspectivas apuntadas, referida al impacto diferenciado de la crisis en mujeres y hombres, más acusado para ellas y agravado por la falta de perspectiva de género en las políticas de recuperación llevadas a cabo por los Gobiernos, desde el propio inicio de la recesión han proliferado los estudios que han puesto de relieve el sesgo de género de los efectos de la crisis, sobre todo desde el ámbito de la economía feminista, tanto a nivel internacional (Addabbo *et al.*, 2014; Villa y Smith, 2010; Bettio *et al.*, 2012; European Women's Lobby, 2012; Karamessini y Rubery, 2014; Walby, 2009, entre otras), como nacional (Castaño *et al.* 2015, Gálvez Muñoz y Torres López, 2010; Gálvez Muñoz, 2012, 2016; Pérez del Río, 2011; Ruiz, 2014; Vincent *et al.*, 2013, entre otras).

Esta manera especialmente gravosa en que la crisis ha afectado a las mujeres obedece a la posición desigual que estas ocupan en todas las relaciones sociales con respecto a los varones, que redundan en su especial vulnerabilidad económica fruto de condicionantes históricos, como la tradicional regulación restrictiva del acceso al empleo de las mujeres y la consecuente participación desigual de estas en el mercado laboral formal, así como el acceso limitado a determinados bienes y derechos esenciales como la educación, la formación profesional, el crédito o la herencia (Gálvez y Rodríguez, 2011a: 2). Históricamente, las crisis económicas han incidido en la situación de las mujeres perpetuando y agravando las desigualdades existentes, así como reproduciendo otras nuevas.

Una de las autoras que más ha trabajado en los últimos años el efecto de la Gran Recesión en la situación de las mujeres, tanto a nivel nacional como internacional, ha sido la economista Lina Gálvez, quien apoya sus teorías en el análisis histórico de los efectos sociales y económicos de períodos de recesión pasados. En este sentido, la autora extrae (Gálvez Muñoz y Rodríguez Modroño, 2011; Gálvez Muñoz, 2012, 2013) una serie de pautas históricas que se reproducen de manera común en todos los períodos recesivos que estudiados: (1) que, tras la crisis, el empleo masculino se recupera con mayor facilidad que el de las mujeres, que acaba mucho más precarizado; (2) que las crisis normalmente se saldan con una intensificación del trabajo de las mujeres,

especialmente el no remunerado; y (3) que de las crisis se suele salir con retrocesos importantes en los avances de igualdad conquistados en épocas de expansión. A continuación, vamos a hacer un repaso por la literatura existente sobre los efectos de la crisis económica en las mujeres, sistematizándolos a partir de las pautas propuestas por Gálvez.

(1) Mayor precarización de las condiciones laborales: Como se ha apuntado en el apartado anterior, las políticas de recuperación que se ponen en marcha en un primer momento para tratar de paliar los efectos de la crisis adolecen de falta de perspectiva de género, pues no tienen en cuenta el efecto desigual de los procesos de recesión económica sobre mujeres y hombres, a la vez que presentan un importante sesgo ideológico de género en su articulación, en tanto descansan sobre el estereotipo del varón ganapán. En efecto, al contraerse la economía debido al estallido de la burbuja inmobiliaria, sectores como el de la construcción, fuertemente masculinizados, son los que sufren principalmente un descenso drástico de su actividad. Esto hace que, en un primer momento, el aumento del paro de los varones sea superior al aumento del paro femenino, un hecho que puede llevar a cuestionar la hipótesis de que son las condiciones de vida de las mujeres las que resultan especialmente devaluadas durante las crisis económicas.

El desencadenamiento de la crisis provocó, inicialmente, caídas de empleo absoluto mayoritariamente masculino en la construcción —mayores en función del tamaño de la burbuja inmobiliaria de cada país— y en la industria, pero también afectó al empleo femenino. En los Estados Unidos se consideraba que el problema más grave era el desempleo masculino y se llegó a utilizar el término *Mancession* para relacionar el aumento del paro en la industria con la segregación del empleo por sectores: el paro masculino crecía debido al aumento del comercio internacional de productos industriales y a las innovaciones tecnológicas sustitutivas de mano de obra en las industrias (Castaño et al., 2015).

No obstante, no resulta suficientemente preciso para analizar los efectos de la crisis tomar como indicador únicamente la tasa total de actividad masculina y femenina en términos absolutos. Como apunta Gálvez Muñoz (2016), a pesar de que los datos de la EET nacional para 2009-2010 revelaban que la participación de las mujeres en el trabajo remunerado se había incrementado en tres puntos y la de los hombres había disminuido cuatro, todavía existen más de 10 puntos de diferencia entre la participación masculina y la femenina en el mercado laboral (p. 47). Por su parte, Castaño *et al* (2015) también proponen una relectura de los datos de la tasa de actividad femenina que revela los sesgos de género existentes en tanto, a pesar de que esta ha crecido durante

los años de crisis, aproximándose a la de los hombres, que se ha visto reducida, con la crisis se ha ralentizado el crecimiento de la participación femenina en el mercado laboral. En este sentido, Smith y Villa (2014) aportan una nueva categoría de análisis para interpretar el efecto de la crisis en el empleo de varones y mujeres: *foregone employment* o empleos previstos pero volatilizados.

Aunque la tasa de actividad femenina ha crecido durante los años de crisis, aproximándose a la de los hombres, su tasa de empleo avanzaba mucho más rápidamente en los años anteriores a esta: entre 2000 y 2008 creció 4,5 puntos por solo 2,5 puntos de la masculina; sin embargo, desde entonces se ha mantenido en torno al 63%, 12 puntos por debajo del objetivo del 75%, porcentaje en que se sitúa la tasa de empleo masculina. Si se hubiera mantenido la tendencia de crecimiento del empleo femenino anterior a la crisis, el objetivo del 75% se alcanzaría en 2021; si, por el contrario, se mantiene la tendencia actual, dicho objetivo no se alcanzará hasta el año 2038 (Castaño *et al.*, 2015: 18).

Por otra parte, al incluir otros elementos en el análisis aparecen una serie de matices que revelan, como ya apuntábamos, que en las transformaciones que se operan en el mercado laboral con la crisis económica son las mujeres las que se llevan la peor parte, al afectarles una mayor precarización del empleo y al tardarse más en recuperarse la tasa de actividad previa a la crisis. El hecho de que la caída de la actividad afecte más al empleo masculino que al femenino obedece a la distinta forma de participación de mujeres y hombres en el mercado laboral. Por un lado, la división sexual del trabajo, ciertamente erosionada con la incorporación de la mujer al mercado laboral pero aún presente con bastante fuerza en el imaginario colectivo de nuestra sociedad, sigue imputando la responsabilidad por el trabajo doméstico principalmente a las mujeres, lo cual supone un enorme condicionamiento en términos de recursos temporales disponibles a la hora de competir con los varones en el mercado de trabajo. Esto, junto con determinados estereotipos de género contruidos en torno a las capacidades y aptitudes de mujeres y hombres, tiene como efecto directo la segregación horizontal y ocupacional en el mercado laboral, es decir, la distribución del empleo no equitativa por sexos en los distintos sectores y ocupaciones (Castaño *et al.*, 2015: 15). «En definitiva, las mujeres ocupan un lugar subordinado que no se corresponde con su contribución a la producción: según todos los organismos internacionales, trabajan más que los hombres, pero son más pobres, tienen menos derechos y viven peor que ellos» (Gálvez Muñoz y Modroño, 2011: 5).

Por otro lado, una mejor cifra de la tasa de participación en el mercado laboral de las mujeres puede esconder, como demuestra la experiencia de crisis pasadas, otros

problemas dados por la desregulación del mercado de trabajo, que afecta más a las mujeres en tanto su participación en el empleo se encuentra de por sí más precarizada³⁸¹ (O'Connor, 1993; Walby, 2009). Como apunta Pérez del Río (2011),

[...] el trabajo femenino se ha caracterizado siempre por una baja tasa de actividad, una alta tasa de desempleo, una segregación tanto horizontal como vertical, por peores condiciones de trabajo, por una gran diferencia de hasta el 20% entre salarios medios femeninos y masculinos, por una gran atipicidad siendo mayoritarias entre los trabajadores temporales y a tiempo parcial y finalmente por un mayor riesgo para su salud e integridad física y psíquica debido al acoso sexual y al acoso sexista (pp. 156-157).

En este contexto, el debilitamiento de la negociación colectiva, la flexibilización de las condiciones de trabajo y las rebajas en el coste del despido han empeorado aún más las ya de por sí precarizadas condiciones en las que se desenvuelve el empleo femenino (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 84). Así, los datos muestran cómo ha aumentado la parcialidad, se han reducido los salarios y se han generalizado los trabajos atípicos feminizados³⁸². Por otro lado, la articulación de medidas de conciliación e igualdad de oportunidades en las décadas precedentes, «no ha sido suficiente para contrarrestar los efectos perversos del régimen de género basado en el modelo tradicional y en la división sexual del trabajo existente» (Castro García, 2015:218) y, en este sentido, la crisis ha hecho aumentar el ya de por sí mayoritariamente femenino³⁸³ volumen de empleos a tiempo parcial no voluntarios³⁸⁴. Y subrayamos la nota de «no voluntario» en referencia característica del empleo a tiempo parcial femenino en tanto, en la mayoría de los casos, las mujeres acceden a este tipo de empleo —por naturaleza más precario— bien por la falta de disponibilidad de empleos a tiempo completo, bien debido a la falta de disponibilidad de sus propios recursos temporales al tener que compatibilizarlo con las responsabilidades domésticas y familiares. Esto tiene un efecto

³⁸¹ «La precariedad se refiere a la condición generalizada de trabajo temporal, flexible, contingente, casual, intermitente en las sociedades post-industriales» (Harcourt, 2015: 8).

³⁸² «At the margins of official data, there are many other (non-formal) jobs that define the Spanish labour market: at least a 20% of the employed population is working an illegal job (Ruiz, 2013) and there is also a high percentage of non-formal housework, domestic services, internships, sexual work and prostitution, and other precarious categories. The majority of the people working these jobs are women» (Ruiz García, 2014: 7).

³⁸³ «En el periodo 2007-2011 el aumento para el conjunto de la UE27 ha sido de un 6,2% respecto al tiempo parcial masculino y un 3,6% sobre el tiempo parcial de las mujeres, que partía de índices de mayor concentración como ya se ha comentado anteriormente (CE, 2013)» (Castro García, 2015: 216).

³⁸⁴ «Since part-time employment was established in 1984 as work that allows the combination of labour activity with domestic tasks, it has been a female-dominated field. In 2012, women made up 74 % of people with this type of contract» (Ruiz García, 2014: 7).

claramente negativo en la calidad del empleo femenino pues, como apuntan Castaño *et al* (2015), la generalización del empleo a tiempo parcial limita el incremento de la tasa de personas en situación de desempleo, lo cual ofrece mejores indicadores de la situación del mercado laboral en términos absolutos, si bien no se tiene en cuenta la reducción del número de horas de trabajo y, consecuentemente, del salario percibido y de las horas cotizadas, redundando esto último en un menor derecho a acceder a las prestaciones públicas³⁸⁵ contributivas, como la prestación por desempleo y la pensión de jubilación. De esta manera, al tratarse el empleo a tiempo parcial de una forma de trabajo altamente feminizada, con su incremento se profundiza en las brechas laborales de género, como la salarial³⁸⁶ y se alimenta el fenómeno de la feminización de la pobreza³⁸⁷. A la vez, el aumento de empleos a tiempo parcial de las mujeres tiene un efecto regresivo en la corresponsabilización de los varones en las tareas domésticas y de cuidado.

En definitiva, a pesar de que la evolución de las tasas de actividad femenina y masculina durante los primeros años posteriores a la crisis revelarían lo que se podría interpretar en términos absolutos como un mayor retroceso en el empleo masculino, lo cierto es que los datos recientes muestran cómo la inactividad femenina sigue siendo muy superior a la masculina (Gálvez Muñoz, 2016: 32), así como que se está produciendo una recuperación más rápida del empleo masculino (Gálvez Muñoz, 2016: 37), mientras que las brechas laborales de género abiertas a raíz de la desregulación del mercado laboral que el Gobierno pone en marcha como respuesta a la crisis se mantienen y la mayor precarización del trabajo femenino, lejos de presentarse como un

³⁸⁵ «[...] la reforma laboral introduce la posibilidad de horas extraordinarias para quien trabaja a tiempo parcial (que antes estaba prohibida), poniendo a estas personas —en su mayoría mujeres— aún más a disposición de quien las contrata. Además limita, entre otras cosas, la posibilidad de pedir reducción del tiempo de trabajo por razones de conciliación por periodos más largos» (Lombardo y León, 2015: 28).

³⁸⁶ Walby (2009: 13) señala como el descenso de los ingresos de las mujeres suele tener un impacto negativo en el bienestar de los hogares, especialmente con respecto a los hijos e hijas, en tanto las mujeres son más dadas que los varones a invertir sus ingresos en mejorar la calidad de vida de estos en lugar de en ellas mismas.

³⁸⁷ «[...] según la Encuesta de Estructura Salarial referida al año 2013, última disponible, la brecha salarial (en base a la ganancia bruta anual) en España se situó en el 24 %, la más alta de los últimos cinco años. Las trabajadoras en España cobraron de media en el año 2013, 19.514,58 euros anuales, mientras los varones percibieron de media 25.675,17 euros [...] Así, tomando como referencia 251 días laborables al año, las mujeres en España para percibir el salario que recibirían si su trabajo fuera reconocido en términos económicos con el mismo valor que el de los hombres, tendrían que trabajar 79 días más al año» (Gálvez Muñoz y Rodríguez Modroño, 2016: 44).

fenómeno coyuntural, se consolida como un retroceso estructuralmente característico del mercado laboral.

(2) Aumento del trabajo no pagado de las mujeres: Por otra parte, la supeditación de las políticas públicas propias del Estado del bienestar a las medidas de consolidación fiscal que, como hemos visto, ha redundado en una drástica reducción del gasto público social, también presenta efectos diferenciados de género por varios motivos. Fundamentalmente, porque cuando el papel del Estado se contrae y los servicios públicos dejan de satisfacer determinadas necesidades básicas, la re-privatización de esas necesidades redundan en el aumento del trabajo de las mujeres en los hogares, en un contexto en el que en el imaginario social colectivo aún se las identifica con las principales responsables de las tareas domésticas y de cuidados. Esto supone, además, una revitalización de las ideologías conservadoras que apuestan por el mantenimiento del rol tradicional de la mujer como madre y esposa, subordinada al marido en el seno de la familia tradicional. Por otro lado, dada la mayor vulnerabilidad social y económica de las mujeres, que las convierte en las principales beneficiarias de los servicios y prestaciones públicos —tanto en su condición de usuarias como de empleadas públicas—, los recortes que se han operado en el sector público (sanidad, educación, pensiones, dependencia, etc.)³⁸⁸ han afectado de manera más incisiva a su nivel de vida generando, junto con la devaluación de los salarios, una intensificación del fenómeno de feminización de la pobreza.

En efecto, otra pauta común de las crisis económicas es que se suele producir un cambio en la composición de la economía dado por el volumen de las tareas productivas y reproductivas que implica una reducción del empleo formal frente a un aumento del empleo informal y del trabajo doméstico (Gálvez y Rodríguez, 2011a; Walby, 2009). En efecto, la involución de las políticas públicas de apoyo familiar (como la paralización de las ayudas a la dependencia) ha supuesto una re-privatización de los cuidados (Castro, 2015: 248) o re-familiarización de las necesidades, empleando la terminología de Esping-Andersen (2000), que ya no son consideradas una responsabilidad social. Esto ha conllevado incremento del trabajo no pagado realizado por las mujeres, de tal manera que han sido el tiempo y el trabajo de las mujeres los factores que han dado la holgura

³⁸⁸ Como se ha señalado en el apartado anterior, la aplicación de estrictas reglas de consolidación fiscal ha conllevado una constante reducción en los sucesivos PGE en las partidas presupuestarias destinadas a cubrir los servicios públicos y las transferencias sociales a la ciudadanía.

necesaria al modelo económico para que se produjeran los ajustes económicos necesarios para salir de la situación de crisis (Gálvez y Rodríguez, 2011: 3). De esta manera, las mujeres han cargado sobre sus hombros el peso de las consecuencias de la reducción del Estado, particularmente en relación a la satisfacción de derechos sociales como la vivienda, la salud y la educación (Harcourt, 2015: 4), lo cual ha supuesto un aumento en términos absolutos del trabajo femenino que ha de considerarse conjuntamente con el empeoramiento de las condiciones del empleo formal que, como ya se ha señalado, han sufrido en mayor medida las mujeres por tratarse de un sector ya de por sí más precarizado antes de la crisis.

Esta intensificación del trabajo no remunerado de las mujeres viene acompañada de un fortalecimiento de los valores patriarcales más conservadores que las sitúan como *naturalmente* responsables de la satisfacción de las necesidades en el seno del hogar:

Esta nueva relectura del papel de las mujeres en la sociedad, en el mercado y en la vida doméstica, en la esfera pública y en la privada. Como veremos, esta nueva versión austeritaria de las políticas deflacionistas implican de un modo primordial una vuelta de las mujeres al orden «natural» del hogar como garantes del ahorro y protectoras de hogares que se han convertido, culposamente y en su ausencia total o parcial de los últimos años, en fuentes de despilfarro, que sin su cuidado han vivido «por encima de sus posibilidades», y en donde ahora resultan de nuevo necesarias para hacer frente a la nueva provisión de los cuidados que impone el nuevo régimen de austeridad y mercado que resulta necesario ... y conveniente (Gálvez Muñoz, 2013: 84).

Al mismo tiempo, resurge con fuerza el discurso *naturalista* según el cual el sexo femenino viene definido por la maternidad y las mujeres deben priorizar el tiempo dedicado a las labores de crianza de la descendencia. Según esta nueva mística de la maternidad, se apremia a las mujeres a permanecer en el entorno doméstico al cuidado de las criaturas para atender a necesidades de estas como la lactancia materna, a la vez que el desmantelamiento de las políticas de conciliación dificulta cada vez más la compatibilización de estas responsabilidades con el desempeño de un empleo remunerado. Esta vuelta a la exaltación de valores y roles tradicionales que se creían superados ha afectado también a los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, aprovechando la coyuntura crítica para poner en cuestión conquistas que parecían irreversibles y «desafiar los proyectos feministas a través de la vuelta a ideologías de género que se creían superadas» (Alonso, 2015: 34).

Por otro lado, el repliegue del Estado y la reducción del gasto público social, además del incremento del trabajo no pagado de las mujeres, tiene otros efectos que,

analizados en clave de género, revelan un aumento de la pobreza femenina y, en términos generales, una devaluación de las condiciones de vida de las mujeres.

Así, la reducción de partidas presupuestarias destinadas a sufragar los servicios públicos afecta singularmente a las mujeres no ya solo porque estas sean las principales beneficiarias de este tipo de servicios, sino también porque ocupan en mayor medida que los varones empleos en el sector público, dadas las mayores posibilidades de conciliación de este tipo de trabajos en comparación con las exigencias de dedicación temporal propias del sector privado, que suelen hacer más difícil su compaginación con la atención de responsabilidades familiares. Aunque, como apunta Pérez del Río (2011), la participación como trabajadoras de las mujeres en la Administración Pública se concentra, al igual que en el sector privado, en los puestos más precarizados y peor remunerados:

Los datos estadísticos ponen de manifiesto que el sector público está tan segregado horizontalmente como el privado, las mujeres siguen teniendo mayor nivel de temporalidad y atipicidad que los hombres y por lo que se refiere la segmentación vertical, los datos publicados por el Instituto de la Mujer evidencian que pese a que el porcentaje de funcionarias en la Administración General del Estado alcanza un 53,2% en el año 2008, el único grupo en el que el número de mujeres es mayor al de hombres es el grupo de auxiliares administrativos con un porcentaje de mujeres que supera el 72,2%. Cuanto más alto es el nivel y el complemento de destino, menos representación femenina existe en el mismo. De hecho, atendiendo al complemento de destino de los funcionarios/as con titulación superior, se observa que en los niveles 27 a 30 el porcentaje de mujeres es inferior al 30% (p. 158).

En este sentido, las medidas de restricción de la contratación pública³⁸⁹ y de reducción de los salarios, que han constituido una de las políticas articuladas con más fuerza en aras del ahorro de las cuentas públicas (El País, 24/05/2008), se presentan como especialmente agresivas para las condiciones de vida de las mujeres, al igual que otras medidas de ahorro público que han supuesto retrocesos en conquistas sociales, como la reforma del sistema de pensiones.

También las políticas recaudatorias —que durante la crisis se han materializado en la generalización de medidas fiscales regresivas, que no tienen en cuenta el nivel de renta del contribuyente, como el establecimiento de sistemas de copago en determinados servicios públicos esenciales (sanidad, tasas judiciales), el aumento de los impuestos

³⁸⁹ En 2009 se fija una tasa de reposición de efectivos fijos para todas las Administraciones públicas del 30% (es decir, de cada 100 empleos públicos que se pierdan por jubilación, solo se cubrirían 30), que se reduce en 2010 al 15%; y 2011 se establece directamente que no se incorporaría nuevo personal fijo al servicio de la Administración, medida que se ha mantenido hasta 2015 (Gálvez Muñoz, 2016: 36).

indirectos, o el incremento de las tarifas de servicios subvencionados públicamente, como el transporte colectivo—, han tenido un impacto de género acusado, dado el menor nivel de renta de las mujeres (De Villota, 2011).

(3) Retrocesos en las conquistas de igualdad: Además del efecto que, en términos generales, los recortes en servicios y prestaciones públicas, presentan para las mujeres, tal y como se acaba de exponer, las medidas de ajuste estructural suponen también un impacto recesivo directo, de manera concreta, en las conquistas de igualdad alcanzadas en períodos expansivos que se materializa a través de la reducción o eliminación de políticas públicas de igualdad, fruto de la desaparición de los objetivos de igualdad de mujeres y hombres como prioridad política para dejar paso a otro tipo de medidas consideradas de mayor importancia en períodos contractivos. En el siguiente capítulo se analiza detalladamente esta cuestión.

CAPÍTULO VI: El impacto de la crisis económica en la promoción institucional de la igualdad

En el capítulo IV se han examinado pormenorizadamente las medidas contenidas en las leyes que hemos etiquetado como «de igualdad», es decir, aquellas que han incorporado al ordenamiento jurídico previsiones legislativas con cuya formulación se aspiraba a garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ya sea de manera explícita (Ley 30/2003, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno; Ley Orgánica 1/2004, de medidas de protección integral de las víctimas de violencia de género; Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres), o tácitamente (Ley 14/2006, sobre técnicas de reproducción humana asistida; Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia; Ley Orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo).

A lo largo de este capítulo se retoma el examen de las distintas medidas contenidas en las leyes de igualdad aludidas, pero desde una perspectiva distinta, a posteriori, centrandó el análisis no ya tanto su formulación jurídica como en la puesta en práctica de las distintas previsiones legislativas al objeto de tratar de esclarecer en qué medida se han visto afectadas las políticas públicas de igualdad en el contexto de crisis económica y qué posibles factores han podido influir en ello. En este sentido, se hace un recorrido por aquellas medidas cuya efectiva implementación se ha visto afectada en el contexto de crisis y se toma también como objeto de análisis la situación de los organismos institucionales de igualdad, así como los recursos presupuestarios destinados a la promoción institucional de la igualdad a través de los distintos planes y programas articulados para este fin.

6.1. La regresión en las políticas públicas de igualdad de género: una introducción.

Como ha quedado demostrado en el capítulo IV, desde la creación del Instituto de la Mujer en 1983 se ha producido un paulatino desarrollo de la igualdad institucional en

España que, a pesar de los obstáculos y el avance desigual y, en ocasiones, demasiado lento (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 69), se acentúa en el período expansivo inmediatamente anterior a la crisis económica —singularmente caracterizado por los avances en políticas públicas de igualdad de género—, hasta el punto de llegar a aludirse a la generación de un «régimen de género» (Valiente, 2008; Lombardo y León, 2015; Bustelo, 2016; Martín Bardera, 2016). En este sentido, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU ha juzgado como «admirables» y de «gran amplitud para promover la igualdad y la no discriminación» los «marcos legislativos, normativos e institucionales» establecidos en España, lo cual califica de «extraordinario» habida cuenta del «plazo relativamente breve en que se hizo, tras la transición del Estado a la democracia» (Naciones Unidas, 2015: 4). No obstante, la generalización de las políticas de consolidación fiscal y ajuste estructural como respuesta a la crisis de la deuda soberana ha supuesto un desmantelamiento de estas políticas públicas de igualdad de género que ha tenido un efecto directo en la igualdad efectiva de mujeres y hombres. En este sentido, la relación existente entre desigualdad de género y medidas de austeridad, señalada por diversas autoras (Calvo, 2007; Bustelo, 2016; Gálvez y Rodríguez, 2011; Walby, 2009, entre otras), queda patente en los resultados arrojados por distintos estudios que revelan que se ha producido un retroceso importante en los avances que habían sido alcanzados hasta entonces y que se han acentuado las desigualdades que se pretendían atajar con la implementación de las políticas públicas de igualdad. Según el Informe Global sobre Desigualdad de Género, elaborado por el Foro Económico Mundial, que analiza la brecha de género existente en 144 países respecto de cuatro áreas: la participación política, la igualdad económica y de oportunidades y el acceso a sanidad y la educación, España ha pasado de estar en el puesto 11 en 2005 a encontrarse en el 26 en 2012, y en el 29, en 2018 (WEF, 2018). En sentido similar se pueden interpretar varios pronunciamientos de la CEDAW en los últimos años (2008, 2015), que subrayan el efecto negativo que las políticas de austeridad han tenido el cumplimiento de las recomendaciones del Comité, así como en la aplicación de las medidas previstas en las leyes de igualdad.

Por su parte, en las conclusiones del Informe sobre el impacto de la crisis en las políticas de igualdad, elaborado por la red de expertas de igualdad de género de la Unión Europea (Betio *et al.*, 2012) se pone de manifiesto la tendencia en los países comunitarios a abandonar las políticas de igualdad y la perspectiva del *gender*

mainstreaming en la articulación del resto de políticas en el contexto de la crisis económica³⁹⁰. En efecto, la crisis se ha revelado como un momento de «coyuntura crítica» (Lombardo y León, 2015) para las políticas de igualdad en el conjunto de la UE y en España, de tal manera que, cuando las políticas sociales han entrado en conflicto con la forma de abordar la crisis económica por parte del Gobierno, han sido los organismos, planes y programas de igualdad los primeros en ser eliminados, debido al prejuicio subyacente en su consideración como «lujos» propios de épocas de bonanza que generan costes que no se pueden sufragar en épocas de crisis³⁹¹ y, por tanto, han de ser sacrificados en beneficio de otros intereses de índole económica (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 139). Según Lombardo y León (2015), esta falta de priorización de las políticas públicas de igualdad de género se lleva a cabo en contextos de crisis económica tanto por Gobiernos de corte conservador como socialdemócrata (p. 14).

En el caso de España, la pérdida de prioridad de la igualdad de género en la agenda política no solo se ha manifestado en la falta de incorporación de la perspectiva de género a los planes de recuperación y en las nuevas políticas públicas articuladas tras la crisis en general, así como en el abandono de la innovación legislativa y administrativa en materia de igualdad³⁹², sino que se ha producido asimismo una paralización de las medidas de igualdad ya existentes, como probaremos a continuación. En este sentido, según Rubery (2014), el contexto de crisis económica da lugar a diferentes respuestas institucionales en relación con la situación de las mujeres: en primer lugar, puede darse un cambio a ideologías de carácter más conservador, en detrimento de las más igualitarias; en segundo lugar, instituciones preexistentes dedicadas a la igualdad de género pueden sufrir una conversión, adoptando otro significado y otras funciones, en consonancia con el aludido cambio de ideología de género hacia patrones más conservadores; por último, se produce la desviación de los

³⁹⁰ A este respecto, Villa y Smith (2014) demuestran de manera muy ilustrativa cómo se han ido diluyendo los objetivos de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en las estrategias de empleo de la UE.

³⁹¹ Existen estudios que, sin embargo, señalan la utilidad de las políticas públicas de igualdad de género, no ya solo en términos de justicia social, sino por su contribución clave en el desarrollo económico (Castaño *et al*, 2015: 9).

³⁹² Lombardo y León (2015) recuerdan cómo en 2011 se quedó en el tintero una propuesta de ley de igualdad de trato y no discriminación que tenía por objeto completar la transposición de la normativa comunitaria en materia de igualdad (p. 28). No ha sido hasta el año 2018 que se ha recuperado la iniciativa y, en el momento de redacción de estas líneas, el proyecto de ley, que se presentó en el Congreso en abril, está siendo tramitado en el Parlamento.

objetivos de igualdad a través del relajamiento de los compromisos que dieron lugar a la creación de las instituciones de igualdad. Otros mecanismos que han resultado en la pérdida de visibilidad y efectividad de las políticas de igualdad de género son la reducción sistemática de partidas presupuestarias destinadas a sufragar las medidas y planes de igualdad³⁹³ o la eliminación o pérdida de rango institucional de los organismos de igualdad que las promueven. A este respecto, resulta paradigmática en cuanto al abandono del *gender mainstreaming* a nivel institucional la desaparición del Ministerio de Igualdad, que había sido creado en 2008 y fue suprimido tan solo dos años después.

En este contexto, las reivindicaciones de género son concebidas como una «mera veleidad y las políticas de igualdad un puro subproducto de las etapas de bonanza y material de derribo en las de recesión que la deflación continuada convertirá en el estado natural de la economía capitalista» (Gálvez Muñoz, 2013: 85). Esto revela un falso o deficiente compromiso institucional para con la igualdad de género que, según Castro García (2015) podría interpretarse como «misoginia institucional», que queda encubierta en épocas de bonanza económica pero que se revela con la implementación de las políticas de austeridad (p. 246).

Todo ello prueba, no solo que las conquistas sociales en general se encuentran siempre expuestas a avances y retrocesos, sino que los logros en igualdad de género son especialmente vulnerables a este respecto. Como apunta Balaguer Callejón (2014):

Este proceso [...] exige una permanente vigilancia y atención a los cambios políticos y sociales, para intentar mantener las conquistas sociales mantenidas, sin que de manera recurrente se puedan producir situaciones de retorno. Estas situaciones no solamente consisten en incumplimientos más o menos generalizados de las normas que lleven finalmente al desuso o tácita derogación, sino en regresiones en el ámbito legislativo propiciadas por partidos políticos y gobiernos en la alternancia, que incluso sin explicitar en sus programas políticos algunas de esas medidas, llevan a cabo en sus acciones de gobierno, reformas legislativas orientadas en este sentido (p. 122).

Esto se encuentra estrechamente relacionado con dos características que han sido detenidamente analizadas en el capítulo IV de este trabajo, a saber: (1) la debilidad del compromiso institucional con la igualdad de género, que se traduce en la inconcreción y falta de imperatividad y de garantías de cumplimiento de los instrumentos legislativos

³⁹³ Con respecto a la LOIEMH, Ventura Franch y García Campá (2018) señalan la «insuficiencia crónica de la dotación presupuestaria» precisa para el despliegue de las medidas en ella contenidas, que se ha mantenido en los últimos años a pesar de la relativa recuperación económica que parecen mostrar los indicadores macroeconómicos (p. 44).

que articulan las medidas de igualdad; y (2) la persistencia, tanto en la sociedad en general como en las instituciones, de los estereotipos y valores patriarcales tradicionales que asignan a las mujeres un rol subordinado y que alcanzan al *policy making*, de tal manera que queda reflejado en la articulación de la gran mayoría de las políticas de igualdad que, sin atacar claramente los roles de género que se encuentran en la base de la subordinación de las mujeres, conviven con otras que sí. En este sentido, resultará más fácil desarticular las políticas de igualdad que no se sustentan en compromisos claros para con la deconstrucción de los roles de género. Así, por ejemplo, entre las estrategias públicas articuladas para facilitar la conciliación y el cuidado infantil, el Gobierno de Zapatero impulsó en 2007 la aprobación del denominado «cheque bebé», consistente en una deducción del IRPF o transferencia monetaria de 2.500³⁹⁴. Con esta medida se pretendía ofrecer un incentivo a las mujeres trabajadoras para que fueran madres y así contribuir al aumento de la natalidad del país. No obstante, la medida fue percibida por la sociedad como «electoralista» (El Mundo, 12/05/2010) y demasiado costosa (El País, 07/08/2008), pues era concedida a todas las madres sin establecer ningún tipo de filtro en función de los ingresos. En este contexto, la prestación fue eliminada cuando comenzaron las políticas de ajuste estructural³⁹⁵. La desaparición del «cheque bebé» no generó una gran oposición por parte de la sociedad debido en buena medida a su falta de legitimación social, dada por el elevado coste que suponía³⁹⁶. Sin embargo, consideramos que hubiera sido más difícil, por las mayores resistencias sociales que se hubieran generado, que se produjeran retrocesos en la consolidación de derechos que fueran percibidos por la sociedad como verdaderamente útiles para operar cambios reales hacia una organización productiva y reproductiva más igualitaria. Así, por ejemplo, parece poco probable que, aún en un contexto de crisis económica que exija la articulación de medidas de ahorro público, se hubiera eliminado el reconocimiento del permiso de paternidad.

³⁹⁴ Ley 35/2007, de 15 de noviembre, por la que se establece la deducción por nacimiento o adopción en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento o adopción

³⁹⁵ El «cheque bebé» fue eliminado por Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

³⁹⁶ «Un total de 401.371 familias recibieron la paga de 2.500 euros por nacimiento o adopción de hijos desde el 1 de julio de 2007 hasta el pasado 30 de junio, lo que ha supuesto un coste para las arcas del Estado de más de 1.000 millones de euros. Una cifra mínima si se compara con los excedentes de 23.300 millones de euros con los que las arcas públicas cerraron 2007 pero que contrasta con los números rojos de 4.683 millones registrados durante el primer semestre.

En todo caso, lo que sí se ha producido —y precisamente la configuración legal del permiso de paternidad es buen ejemplo de ello— es una paralización del desarrollo y la implementación de buena parte de las medidas que se proyectaron de manera ambiciosa, aunque en ocasiones demasiado poco concreta, en las leyes de igualdad. Al estudio de esta cuestión se dedican los siguientes apartados a lo largo de los cuales, retomando las medidas de las leyes de igualdad de género que se han analizado en el capítulo IV desde la perspectiva de su formulación jurídica, se procede a examinar cómo gran parte de las mismas han presentado problemas o insuficiencias en su aplicación, o directamente nunca han llegado a aplicarse, o han sido eliminadas en el contexto de la crisis económica. Adelantamos que, aunque la ventana temporal que será objeto principal de nuestro análisis y que nos sirve de referencia es el período comprendido entre 2010 y 2014, por tratarse de los años de recesión, en los que se da una respuesta más agresiva por parte del Gobierno a la crisis económica mediante la reducción drástica del gasto público, nuestro análisis revela que en ocasiones la falta de cumplimiento de los preceptos legales relacionados con la igualdad se viene produciendo con anterioridad al giro del Ejecutivo hacia la austeridad y se mantiene en el tiempo más allá del momento en que los indicadores macroeconómicos revelan una relativa recuperación de la economía en términos absolutos de crecimiento. Esto parece indicar que es necesario tener en cuenta la incidencia de otros factores en el desmantelamiento de las políticas de igualdad al que hemos asistido en la última década que van más allá de la aplicación de políticas de reducción del gasto público como respuesta a la crisis económica.

6.2. Políticas públicas de redistribución

6.2.1. Medidas de igualdad de trato y no discriminación

Ya se ha mencionado en el capítulo IV que la LOIEMH contiene muchas disposiciones que no son sino la plasmación concreta de lo que ya se venía aplicando en el ámbito de la no discriminación por razón de sexo a través del desarrollo que tanto legal como jurisprudencialmente se venía haciendo del art. 14 CE desde su promulgación en 1978. En este sentido, el art 8, que dispone que todo trato desfavorable relacionado con la maternidad es discriminación directa; el art. 10 que dispone la

nulidad de los actos y cláusulas de los negocios jurídicos que constituyan discriminación: el art. 13 (y 217.5 LEC), que incorpora la inversión de la carga de la prueba en beneficio de la parte actora en los procedimientos de discriminación por razón de sexo en el ámbito laboral; o el art. 53.4 LET (introducido por la DA 11ª LOIEMH) que contempla la nulidad de los despidos que traigan causa a motivos discriminatorios. No obstante, los estudios jurisprudenciales llevados a cabo sobre los pronunciamientos jurisdiccionales en materia de discriminación por razón de sexo en el ámbito laboral no parecen revelar grandes diferencias entre los escenarios pre y post 2007 que permitan hablar de un efecto de la LOIEMH en la preterición de la discriminación en el ámbito laboral. En este sentido, Marrades Puig (2018) apunta que, si bien antes de la entrada en vigor de la LOIEMH, los casos de discriminación son abundantes³⁹⁷, a pesar de los esfuerzos dirigidos a su preterición, el sexo —y, en concreto la maternidad, como factor biológico inseparable de la condición de mujer— continúa siendo recurrentemente causa de discriminación en el ámbito laboral. La autora utiliza un ejemplo reciente y muy ilustrativo para apoyar esta afirmación y se refiere a la tutela jurisdiccional concedida por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid a una mujer que, concurriendo a una oposición para acceder a la condición de personal estatutario fijo como personal sanitario del Servicio de Salud de la Comunidad de Madrid, en octubre de 2014, fue obligada a acudir a una prueba de la citada oposición pese a que ese mismo día la mujer se encontraba ingresada a las puertas de dar a luz, bajo los efectos de la oxitocina y de la anestesia epidural, con ocho centímetros de dilatación y monitorización fetal interna, ante las consecuencias laborales negativas que la no realización del mismo tendrían para la mujer. Constituye este un ejemplo muy ilustrativo —y, por desgracia, para nada anecdótico— de cómo los poderes públicos y privados (en este caso, la Administración) no siguen lo dispuesto por la LOIEMH y se abstienen de tener en consideración la maternidad como causa objetiva de tratamiento diferenciado de la mujer, redundando ello en la discriminación de la mujer embarazada (Marrades Puig, 2018: 252-253). En este caso, como decíamos, el tribunal tutela el derecho a la no discriminación de la mujer por embarazo, en consonancia con lo dispuesto en el art. 8 LOIEMH, y reconoce su pretensión de anulación del examen, no obstante, no siempre la labor de los tribunales cumple con las

³⁹⁷ Por ejemplo, en SSTC 166/1988, 173/1994, 136/1996, 17/2003, 3/2007 (Marrades Puig, 2018).

escasas pero significativas novedades que la LOIEMH incorpora con respecto a la tutela tradicional de la discriminación por razón de sexo.

Es este el caso de la interpretación que la jurisdicción hace de manera mayoritaria de los arts. 13 LOIEMH y 217.5 LEC relativos a la inversión de la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo. La jurisprudencia constitucional se pronuncia desde bien pronto sobre la necesidad de atenuar la carga de la prueba en los casos de discriminación en el ámbito laboral (STC 38/1981) ante la dificultad que conlleva para la parte actora demostrar la relación causal entre la decisión empresarial perjudicial y la existencia de un motivo sospechoso de discriminación. No obstante, la doctrina constitucional no consagra una verdadera inversión de la carga de la prueba que exima a la parte actora de probar nada, sino que se produce una flexibilización de las reglas probatorias generales que exige que sea la parte demandada quien aporte elementos de prueba suficientes que avalen que la decisión empresarial descansa en motivos totalmente ajenos a los discriminatorios alegados así como que la misma es proporcional, mientras que la parte actora debe aportar al menos indicios que corroboren que tal discriminación se ha producido (en este sentido, SSTC 266/1993; 136/1996; 87/1998; 29/2000; 114/2002; 79/2004, entre otras). Sin embargo, de una interpretación garantista con los derechos de la mujer y la no discriminación de la literalidad del art. 217.5 LEC incorporado por la DA 5ª.3 LOIEMH en consonancia con el art. 13 LOIEMH, —«De acuerdo con las leyes procesales, en aquellos procedimientos en los que las alegaciones de la parte actora se fundamenten en actuaciones discriminatorias por razón del sexo, corresponderá al demandado probar la ausencia de discriminación en las medidas adoptadas y de su proporcionalidad»— puede deducirse una verdadera inversión de la carga de la prueba en el sentido de que se liberaría a la parte actora de acreditar en modo alguno los hechos alegados, recayendo toda la responsabilidad de probar que la conducta controvertida no obedece a motivos discriminatorios a la parte demandada³⁹⁸. No obstante, los estudios jurisprudenciales elaborados al respecto revelan que la LOIEMH no ha producido «cambios relevantes en lo que respecta a la inversión o facilitación probatoria a la parte actora en los procesos

³⁹⁸ La doctrina se debate entre esta interpretación y aquellos que consideran que, a pesar de la dicción literal del art. 217.5 LEC, no introduce ninguna novedad con respecto a la regla consolidada jurisprudencialmente con anterioridad y, a pesar de que la LEC no haga referencia alguna a la necesidad de que la parte actora aporte indicios suficientes, debe entenderse el precepto en este sentido. A este respecto, *vid.* Moraga García, 2018: 342-345.

de discriminación por razón de sexo y en la jurisprudencia en el orden laboral, al continuar exigiendo a la actora algo más que alegar la existencia de discriminación, requiriendo la aportación de indicios probatorios suficientes (Moraga García, 2018: 349) dándose lo que parece como una interpretación de los arts. 13 LOIEMH y 217.5 LEC como normas facultativas cuyo efectivo cumplimiento va a depender de la voluntad del órgano jurisdiccional que los aplique. En este sentido, se identifica una ausencia de perspectiva de género en los órganos jurisdiccionales a la hora de aplicar el art. 13 LOIEMH, cuando de la interpretación sistemática del artículo se deduce la necesidad de, entre todas las interpretaciones posibles, acogerse a aquella que mejor tutele los derechos de las mujeres en un contexto como es el laboral, en el cual la discriminación por razón de sexo continúa estando muy presente a pesar de todos los esfuerzos encaminados a erradicarla. En este sentido, apunta Moraga García (2018) que:

[...] no puede afirmarse que se le haya dado la importancia que merece al instrumento jurídico que proporciona el art. 13 para la defensa de la tutela judicial de las víctimas de la discriminación por razón de sexo [...] los tribunales, con alguna excepción, parecen resistirse a interpretar la categoría género y la perspectiva de género en el razonamiento de sus resoluciones y, consecuentemente, a aplicar concepto referentes a la igualdad entre hombres y mujeres, como es la medida introducida en el art. 13 LOI, cuya única finalidad es la de permitir la efectiva tutela de las mujeres víctimas de discriminación por razón de sexo (p. 356).

Ello supone además un incumplimiento por parte de los órganos de la jurisdicción del art. 4 LOIEMH, que exige la integración del principio de igualdad de trato y de oportunidades en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas. A juicio de Lousada Arochena (2018), este precepto exige una interpretación a favor de la igualdad en el sentido en que esta es entendida por la LOIEMH, es decir, cuando existe una duda objetiva de derecho sobre la aplicación de una norma a un caso concreto «el órgano judicial debe aplicar la norma en aquella de sus variantes interpretativas que mejor se ajuste al principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres» (p. 161)³⁹⁹, entendido este en el sentido que le otorga la LOIEMH, es decir, desde una perspectiva que trasciende de la interpretación de la discriminación de las mujeres como casos individualizados de diferencia de trato injustificada y la dota de una significación

³⁹⁹ «Se trata de una técnica de aplicación normativa que desplaza a la tradicional de subsunción [...] Las dificultades surgen al momento de realizar la ponderación, pues esta labor no está sujeta a reglas fijas cual exactas fórmulas matemáticas. Hablando en términos muy generales, se debería verificar en cuál de las soluciones posibles el valor de la igualdad obtiene su máxima efectividad en abstracto y atendiendo a las circunstancias del caso real, acogiendo esta solución salvo si otra solución se fundamenta en otro valor que deba prevalecer en el caso real porque hay un perjuicio desproporcionado en relación con el más escaso beneficio para la igualdad» (Lousada Arochena, 2018: 164).

sistémica y estructural, dada por la perpetuación de los estereotipos desiguales de género que se encuentran en la base de la subordinación a la que las mujeres se encuentran sometidas en nuestra sociedad y cuya erradicación requiere actuaciones que aborden no solo las consecuencias de dicho sistema desigual (las experiencias discriminatorias concretas), sino también las causas estructurales que las justifican (el machismo y el sexismo).

Según Lousada Arochena (2018) esta interpretación de las normas favorable al principio de igualdad efectiva contenido en la LOIEMH es exigible «[...] sobre cualquier norma del ordenamiento jurídico, tanto si la norma a aplicar o interpretar es una norma sustantiva o procesal, e incluso si es una norma de valoración probatoria [...] Si la norma a aplicar o interpretar es sustantiva se tenderá a mejorar los parámetros de la igualdad en la vida real mientras que si es procesal se tenderá a facilitar el acceso a la justicia de las víctimas de discriminación, y siendo una norma de valoración probatoria se buscará erradicar los prejuicios de género en dicha valoración probatoria» (p. 161).

No obstante, por lo general, como sucede en el caso de la interpretación de las normas procesales relativas a la inversión de la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, la realidad demuestra que los jueces y tribunales se muestran reacios a incorporar el principio de igualdad en la aplicación de las normas en el sentido indicado. Como sostiene Balaguer Callejón (2018), «[...] no es muy exacto considerar que por parte de algunos órganos jurisdiccionales exista una conciencia clara de que debe aplicarse el derecho con una perspectiva de género, salvo en casos aislados y muy recientes, siendo la tónica general que los operadores jurídicos en su conjunto ignoren principios y valores derivados en general de la LOI [...]» (p. 299).

En este sentido, un estudio realizado en colaboración entre el Centre d'Estudis Jurídics de la Generalitat de Catalunya y el CGPJ (2011) sobre sentencias dictadas en los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la LOIEMH (2008 y 2009) revela que solo en el 14% de las sentencias dictadas en la jurisdicción social entre 2008 y 2009 período se hacía alusión a la LOIEMH. Con todo, se trata de la jurisdicción en la que en más ocasiones se hace alusión a los principios y preceptos contenidos en la LOIEMH, siendo meramente testimonial la referencia a la citada norma en los otros órdenes. El citado estudio se atreve a aventurar los motivos que pueden subyacer a las

resistencias observadas en el poder judicial frente a una interpretación de las normas que incorpore la categoría de género:

Las dificultades que encuentra el poder judicial para integrar la categoría género y la perspectiva de género en el razonamiento jurídico derivan del modelo de racionalidad y de ciencia jurídica con el que se estudia, interpreta y aplica el Derecho en España. La ciencia jurídica presenta aún al Derecho como un sistema social autónomo y autosuficiente, en el que quien interpreta y aplica las normas jurídicas encuentra todo lo necesario para la resolución y la fundamentación jurídica de los conflictos sociales que ha de juzgar (p. 10).

Por otra parte, resulta necesario señalar que la situación de tutela insuficiente por parte de la jurisdicción, y los poderes públicos en general, de las mujeres frente a la discriminación en el ámbito laboral se ha visto agravada por la desregulación de los derechos de los/as trabajadores/as operadas en el contexto de la crisis económica. Así, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, incorpora modificaciones a la legislación laboral en materia de costes del despido que suponen una ampliación de las causas por las cuales la decisión unilateral del empleador de extinguir la redacción laboral es considerada procedente (causas económicas, tecnológicas, organizativas o productivas). En relación a lo cual, apunta Pérez del Río (2011) que «[a]parte de las serias dudas que suscita en la doctrina su eficacia para obtener el objetivo último que debiera ser incrementar la demanda de empleo, pone en tela de juicio el sistema de superprotección de mujeres embarazadas, lactantes, y personas que estén ejerciendo derechos de conciliación», en tanto «el incremento de las posibilidades de que el despido sea declarado procedente, supone una disminución proporcionalmente directa del sistema de protección de personas que estén utilizando derechos de maternidad y conciliación, teniendo en cuenta además que esta superprotección no ha sido todo lo eficaz que debería esperarse ya que la maternidad y la asunción de funciones de cuidado siguen constituyendo una de las causas esenciales de extinción de los contratos de trabajo de las mujeres (sobre todo si estos son temporales)» (pp. 160-161).

En efecto, es en el contexto de las situaciones de embarazo y maternidad donde más expuestas se hallan las mujeres a sufrir discriminación en el ámbito laboral dada la existencia de resistentes prejuicios acerca de la disminución del rendimiento laboral de las mujeres que son madres. En este sentido, no es suficiente con la aplicación formal de medidas antidiscriminatorias tradicionales para acabar con esta dinámica, sino que hubiera resultado de todo punto necesario que los poderes públicos hubieran

aprovechado la aplicación de la LOIEMH para hacer una lectura de sus disposiciones relativas a la prohibición de la discriminación de las mujeres desde una perspectiva progresista e innovadora que partiera de la interiorización de las circunstancias estructurales que subyacen a las conductas discriminatorias y que resultara, por tanto, más garantista con los derechos de las mujeres. Así, por ejemplo, el art. 8 LOIEMH, que dispone que «constituye discriminación directa por razón de sexo todo trato desfavorable relacionado con la maternidad», debería interpretarse en el sentido de que su cumplimiento efectivo exige no solo una actuación negativa por parte de los poderes públicos, sino también un compromiso de los mismos para garantizar el «coste cero» de la maternidad para la mujer trabajadora y para las empresas, evitando así el indeseado «efecto boomerang» de las disposiciones protectoras de la situación de maternidad (Marrades Puig, 2018: 235). Sin embargo, por el momento, hay que concluir que la LOIEMH ha trasladado a la normativa laboral la importancia de la maternidad y la prohibición de la discriminación por su causa (Marrades Puig, 2018: 258), pero no ha producido un cambio realmente significativo ni desde una perspectiva cualitativa, en el modo de los poderes públicos de abordar la discriminación, ni cuantitativa, en la reducción significativa de los casos de discriminación que se siguen produciendo.

6.2.2. Medidas de igualdad de oportunidades

Como se ha analizado en el capítulo IV, dentro de las políticas públicas de igualdad de género que inciden sobre la justicia redistributiva ocupan un papel destacado aquellas cuyo objeto es mejorar las condiciones de acceso y participación de las mujeres al mercado laboral. En este sentido, las empresas privadas en su papel de empleadoras han recibido especial atención por parte de las leyes de igualdad, tanto por las resistencias que en muchas ocasiones han presentado a la efectiva implementación de la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres, como también por su posición clave a la hora de promover y desarrollar medidas de igualdad en el empleo. En este sentido, como señala Fabregat Monfort (2018), si bien las conductas discriminatorias se encuentran prohibidas en nuestro ordenamiento jurídico desde la aprobación de la Constitución y todos los actores sociales, incluidas las empresas privadas, se encuentran vinculadas a dicho mandato imperativo, la novedad que introduce la LOIEMH en materia laboral radica en «el paso de una tutela tradicional a

una tutela más innovadora, en la que la sanción por el incumplimiento que se hubiese podido demostrar a este respecto coexiste con la obligatoriedad de evitar que ese incumplimiento se produzca, esto es, con la obligatoriedad de adoptar medidas para garantizar la igualdad real entre mujeres y hombres al tiempo que se prohíbe la discriminación entre unos y otras» (p.744).

Esa obligatoriedad de que las empresas adopten medidas para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral se va a plasmar a través de dos instrumentos fundamentales previstos en la LOIEMH: los convenios colectivos y los planes de igualdad de las empresas.

Recordamos que, como se ha visto en el capítulo IV, están obligadas a la elaboración de planes de igualdad, según el art. 45 LOIEMH: (1) las empresas de más de 250 trabajadores; (2) aquellas respecto de las cuales así lo establezca el convenio colectivo aplicable; (3) aquellas respecto de las cuales la autoridad laboral hubiera acordado en un procedimiento sancionador la sustitución de las sanciones accesorias por la elaboración y aplicación de dicho plan.

Con respecto al primero de los supuestos, se ha apuntado por la doctrina (Carrasquer Oto, 2013; Gala Durán, 2013) que la fijación del umbral mínimo de trabajadores para imponer la obligación de elaborar planes de igualdad en 250 implica la vinculación obligatoria de un reducido porcentaje de empresas a la elaboración de los planes de igualdad: «teniendo en cuenta las características del sector empresarial en nuestro país, integrado, casi en su totalidad, por pequeñas y medianas empresas, [...] solo a un porcentaje muy escaso de empresas españolas se les exige tener actualmente planes de igualdad» (Gala Durán, 2013: 18). En efecto, si tenemos en cuenta que en España las PYMES representan el 99.88% de todas las empresas y que solo un 0.6% son medianas (Arastey Sahún, 2013: 52), ello significa que solo el 0.1% de las empresas españolas se ven obligadas a elaborar planes de igualdad de manera general⁴⁰⁰ (Carrasquer Oto, 2013: 41), lo cual contrasta con otras regulaciones, como la de Suecia o Finlandia, donde el número mínimo de trabajadores a partir del cual exigir la

⁴⁰⁰ No obstante, según datos de 2011, este tipo de empresas concentran un nada despreciable 36,1% del total del empleo (Carrasquer Oto, 2013: 41).

elaboración de planes de igualdad a las empresas se fija en 10 y 30 respectivamente (Gala Durán, 2013: 18)⁴⁰¹.

Por otra parte, a lo limitado del espectro empresarial al que va dirigida la obligación de elaborar planes de igualdad se une el incumplimiento del mandato por parte de las que sí vienen obligadas, incumplimiento posibilitado por la debilidad de las medidas de la autoridad laboral para controlar el cumplimiento efectivo de dicha obligación. Según el Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2011, tan solo 15 empresas fueron sancionadas por el incumplimiento de la obligación de elaborar planes de igualdad prevista en la LOIEMH ese año⁴⁰². Lo cierto es que desde 2008 se ha dado continuidad a consecutivos planes de actuación para la vigilancia en las empresas de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres para verificar el cumplimiento de la normativa de igualdad, incluida la obligación de elaborar planes de igualdad, por parte de la Inspección del Ministerio de trabajo en colaboración con las CCAA, realizándose en torno a unas 4.000 y 6.000 actuaciones anuales (Ministerio de Igualdad, 2009; Gobierno de España, 07/07/2011). Sin embargo, el principal problema para el seguimiento del cumplimiento de la obligación de las empresas de más de 250 trabajadores de elaborar planes de igualdad reside en el hecho de que no existe un

⁴⁰¹ El Real Decreto 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación ha modificado el art. 45.2 de la LOIEMH para extender la obligatoriedad de elaborar planes de igualdad a todas las empresas con más de 50 trabajadores. Este Real Decreto forma parte de una batería de medidas legislativas que han sido articuladas por el Gobierno cesante de Pedro Sánchez para intentar sacar adelante algunas de las iniciativas de carácter más social que se quedaron en el tintero tras el rechazo del Congreso a los PGE para 2019 (20minutos, 15/02/2019). A pesar de que la norma de encuentra en vigor desde el día siguiente a su publicación en el BOE, para que integre de manera permanente el ordenamiento jurídico deberá ser convalidada por el Congreso de los diputados en el plazo de 30 días desde su promulgación, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 86.2 CE. No obstante, en este caso, al haberse disuelto las Cámaras por la convocatoria de elecciones generales, fijadas para el próximo 28 de abril, correspondería a la Diputación Permanente de la Cámara la votación sobre la convalidación o derogación del Real Decreto. En todo caso, a día de hoy continúan las negociaciones del Gobierno con los distintos Grupos Parlamentarios para buscar por parte de estos el respaldo necesario para la convalidación de estas medidas y la situación es aún de incertidumbre, sin que parezcan existir apoyos claros. Es más, distintas formaciones políticas han criticado la utilización de este instrumento, en principio pensado como una excepción al monopolio de la potestad legislativa por parte de las Cortes para responder a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, en un momento en que las Cortes se encuentran disueltas, acusando a Pedro Sánchez de usar los reales decretos para hacer campaña (Europa Press, 05/03/2019). Por su parte, el Grupo de Ciudadanos en el Congreso ha cuestionado la propia constitucionalidad del Real Decreto 6/2019, por entender que no se puede modificar una Ley Orgánica por medio de esta figura (eldiario.es, 13/03/2019). No obstante, el informe elaborado por los letrados del Congreso en respuesta a la solicitud del partido de Albert Rivera confirma la constitucionalidad de la medida, en tanto las modificaciones operadas en la LOIEMH por el RD 6/2019 no afectan a las materias reguladas en la Ley con carácter orgánico (El País, 15/03/2019).

⁴⁰² http://www.mitramiss.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Que_hacemos/Memorias/Memoria_2011.pdf (Recuperado el 17/02/2019).

registro público, específico y obligatorio de planes de igualdad, como sí sucede con los convenios colectivos (UGT, 2015), lo cual imposibilita llevar a cabo un seguimiento sobre el efectivo cumplimiento de las obligaciones sentadas por la LOIEMH al respecto. El propio Gobierno reconocía esta situación, ante una pregunta parlamentaria formulada por escrito por un diputado del PSOE sobre el grado de implantación de los planes de igualdad de empresas en nuestro país en enero de 2018, a la que se contestaba de esta manera por parte del Ejecutivo de Rajoy:

En ninguno de estos dos supuestos, lo mismo se trate de planes de igualdad inscritos en el registro de convenios en virtud del artículo 2.1.f) del Real Decreto 713/2010, que de planes depositados voluntariamente al amparo de su Disposición Adicional segunda, se impuso la obligación de cumplimentar una hoja estadística, como sí ocurre con los convenios colectivos, de tal manera que no es posible conocer qué número de trabajadores tiene la empresa que presenta el plan de igualdad ni, por tanto, si es o no mayor de 250 trabajadores. Del mismo modo, tampoco hay constancia registral de si los planes presentados se encuentran vigentes o no en la actualidad. En definitiva, al no existir un registro de este tipo de datos, no es posible informar sobre el número de empresas mayores de 250 trabajadores que en la actualidad cuentan con planes de igualdad (Público, 18/01/2018).

Nos encontramos, por tanto, ante una obligación que, a pesar de haber sido incorporada en la LOIEMH como a todas luces vinculante, incluso previendo su tutela reforzada a través de la incorporación de un sistema de sanciones ante su eventual incumplimiento, resulta difícilmente fiscalizable ante la ausencia de un desarrollo reglamentario de la misma que exija el registro obligatorio de los planes.

Ante la ausencia de datos oficiales sobre el grado de cumplimiento de la obligación de elaborar planes de igualdad por parte de las empresas, nos resta la información que al respecto puedan brindarnos los estudios e informes elaborados por entes privados a este respecto. En este sentido, según recoge Molina Hermosilla (2011), cinco años después de la entrada en vigor de la LOIEMH, solo el 12% de las empresas obligadas en España a negociar y adoptar planes de igualdad contaban con uno. Por su parte, según el informe Protocolos laborales, radiografía de su implantación en España, elaborado por la firma BDO abogados en 2017, solo el 25% de las empresas cuentan con un plan de igualdad y únicamente el 15% de las empresas de más de 250 trabajadores cumplen con tal obligación (BDO, 2017).

Además, el hecho de que exista un plan de igualdad tampoco es garantía de que se hayan cumplido las estipulaciones contenidas en la LOIEMH en relación con la necesidad de llevar a cabo una fase previa de diagnóstico de la situación, las exigencias

con respecto al propio contenido del mismo, así como con respecto a la implantación de protocolos de seguimiento y evaluación. En este sentido, Garrido Jiménez (2013) y Fabregat Monfort (2018) coinciden en señalar las importantes carencias de contenido que presentan los planes que efectivamente se realizan y que en su mayoría se limitan a una serie de principios y declaraciones generales sobre igualdad de trato y oportunidades, pero en los que brilla por su ausencia la alusión a medidas y estrategias concretas para implantar la igualdad efectiva y combatir la discriminación en la línea de lo sugerido por el art. 46 LOIEMH.

Las carencias más significativas se refieren a la falta de objetivos concretos que impliquen un compromiso medible y evaluable para, por ejemplo, atajar las diferencias salariales entre sexos, romper la segregación ocupacional, incentivar la contratación, promoción y formación de trabajadores, etc. Por otra parte, los Planes de Igualdad no suelen incluir un calendario de desarrollo de las medidas pactadas. Es relevante la carencia de regulación y adopción de medidas en el ámbito de la discriminación salarial, alegando la inexistencia de la misma en la empresa, cuando las estadísticas del INE en la encuesta de Estructura Salarial de 2010, estableció diferencias de un 15,3% entre mujeres y hombres en trabajos de igual categoría, mediante el indicador «Brecha salarial entre mujeres y hombres», que utiliza la ganancia ordinaria por hora trabajada como base de la comparación [...] Sostenemos que la ausencia real de sanciones efectivas, proporcionadas o disuasorias, así como la falta de un sistema de registro y control formal y material de los Planes de Igualdad, merman su actuación como verdaderos instrumentos de desarrollo y tutela del derecho a la igualdad sustantiva (Garrido Jiménez, 2013: 152).

Por su parte, Fabregat Monfort (2018) indica que los pocos planes que van más allá de recoger expresamente los principios generales y medidas de conciliación y no discriminación ya previstas en la propia LOIEMH «en la mayoría de los casos implantan estas medidas con el fin de obtener el distintivo de igualdad, y [...] suelen hacerlo en términos de recomendaciones o propuestas más que como medidas de aplicación inmediata e imperativa» (p. 765).

Estos datos revelan una actuación deficiente por parte de la Administración pública en relación con su responsabilidad en el apoyo al desarrollo y fiscalización del cumplimiento de los planes de igualdad desde varias perspectivas: por un lado, elude la Administración la necesidad de desarrollar reglamentariamente la obligación de registrar los planes de igualdad para así contar con datos estadísticos oficiales y fiables del grado de implantación de los mismos en el sector empresarial de nuestro país, de manera que se pueda comprobar el cumplimiento de las obligaciones contenidas al respecto en la LOIEMH. Falla asimismo el papel de la autoridad laboral correspondiente, cuya inspección no es lo suficientemente contundente y amplia, de tal manera que las empresas que están obligadas a implantar planes de igualdad y no lo han

hecho no perciben esta omisión como una infracción grave que han de subsanar. Y deficiente es también el papel de la Administración en relación a la promoción y el apoyo a las empresas a la hora de elaborar estos planes. Un papel que además le es adjudicado específicamente por el art. 49 LOIEMH, que dispone que el Gobierno establecerá medidas de fomento de la adopción voluntaria de planes de igualdad, especialmente dirigidas a las pequeñas y medianas empresas, que incluirán el apoyo técnico necesario. En este sentido, se convocan anualmente subvenciones públicas gestionadas por el Instituto de la Mujer para apoyar la implantación de los planes de igualdad en el ámbito empresarial. No obstante, desde su primera convocatoria en 2008, la cuantía total destinada a financiar estas subvenciones se ha visto mermada en los sucesivos ejercicios presupuestarios con la consiguiente disminución del impacto de la medida. Así, se ha pasado de destinar 1.200.000 euros a la ayuda a las pequeñas y medianas empresas para la elaboración de planes de igualdad en 2008⁴⁰³, a un presupuesto de 793.272.4 euros en 2013 para el mismo fin⁴⁰⁴.

Por otra parte, aun cuando las empresas no estén obligadas a la elaboración de planes de igualdad la LOIEMH contempla la obligación de negociar medidas de igualdad en los convenios colectivos (arts. 45.1 LOIEMH y 85.1 LET). Asimismo, el art. 43 LOIEMH contempla la posibilidad de que mediante la negociación colectiva se establezcan medidas de acción positiva para favorecer el acceso de las mujeres al empleo y la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación en las condiciones de trabajo entre mujeres y hombres y modifica la LET para incluir en el art. 17.4 de la misma tal habilitación, especificando que a tal efecto los convenios colectivos podrán «establecer reservas y preferencias en las condiciones de contratación de modo que, en igualdad de condiciones de idoneidad, tengan preferencia para ser contratadas las personas del sexo menos representado en el grupo profesional de que se trate». No obstante, como comprobaremos a continuación, el escenario de la implantación de medidas de igualdad de trato en el ámbito laboral por esta vía no resulta

⁴⁰³ Resolución de 13 de junio de 2008, del Instituto de la Mujer, por la que se convocan subvenciones destinadas al establecimiento de planes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el ámbito empresarial en el periodo 2008-2009.

⁴⁰⁴ Resolución de 13 de junio de 2012, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se convocan las ayudas a la pequeña y mediana empresa y otras entidades para la elaboración e implantación de planes de igualdad, correspondientes al año 2012.

mucho más halagüeño que el que acabamos de analizar en relación con los planes de igualdad.

A la hora de referirse a la incorporación a los convenios colectivos de medidas de igualdad de oportunidades, Cabeza Pereiro (2018) cuestiona la propia idoneidad de la negociación colectiva para articular este tipo de medidas y, en referencia a la habilitación del art. 43 LOEMH, critica la remisión que el legislador de la LOIEMH hace a la negociación colectiva del «desarrollo de unas medidas que la norma estatal prescinde de asumir en primera persona o de prescribir a los poderes públicos» (p. 693) aun cuando estos podrían haberlas adoptado perfectamente y reclama el necesario papel de los poderes públicos en este ámbito:«[...] tal vez los convenios colectivos puedan constituir una fuente interesante de medidas de acción positiva, pero acompañando a otras que diseñen los poderes públicos. La adecuación de las medidas de acción positiva requiere un análisis complejo que tal vez las comisiones negociadoras no estén en las mejores condiciones de abordar» (íd.). Asimismo, considera que, ya que se ha desplazado la responsabilidad de articular medidas positivas en favor de la igualdad de oportunidades hacia la negociación colectiva, el papel de la autoridad laboral debería en todo caso reforzarse

En este sentido, Cabeza Pereiro (2018) alerta de que muchas de las medidas contenidas en la negociación colectiva, más que contribuir a la superación de estereotipos discriminatorios, alimentan y consolidan las brechas de género existentes en el ámbito laboral, sobre todo en lo relativo a las medidas que buscan la conciliación de la vida personal y familiar con la laboral. Cuando las disposiciones recogidas en los convenios colectivos en relación con estos derechos se dirigen directamente a las mujeres, identificándolas como principales destinatarias de las medidas de conciliación por ser las principales responsables del cuidado en el hogar se refuerzan indirectamente todos los estereotipos de género que se encuentran en la base de la discriminación. Y, como señala Moreno Hermosilla (2011) esta constituye una práctica muy frecuente en los convenios colectivos:

En esta línea se sitúan por ejemplo aquellos convenios que vinculan el ejercicio de los derechos de excedencia por cuidado de hijos, con las situaciones de maternidad, determinando el nacimiento de este periodo «después de la baja maternal», o dándole incluso denominaciones como «excedencia maternal» o «excedencia por maternidad», desconociendo con ello el carácter neutro con que nuestro E.T en su art. 46, dota a este derecho de excedencia, al serles reconocidos tanto a los padres como a las madres de hijos e hijas menores de tres años (p. 111).

Por su parte, debemos tener también muy presente el debilitamiento que, de manera general, ha experimentado la negociación colectiva en el contexto de articulación sistemática de medidas de desregulación de las relaciones laborales como parte de los planes de reforma estructural exigidos desde las instituciones económicas internacionales e implementados en nuestro país, cuyo máximo exponente lo constituye la reforma laboral de 2012 operada por el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Según Cabeza Pereiro (2018) dicha reforma ha supuesto «la fragmentación de las unidades negociales, la tensión centrífuga hacia los ámbitos de negociación más descentralizados, la apuesta decidida por un mayor poder de dirección del empresario sometido a menos contrapesos y, en general, la pérdida de sustantividad y de jerarquía de los derechos laborales», medidas que «son todas ellas muy malas noticias para la igualdad y la no discriminación entre mujeres y hombres» (p. 701).

En este sentido, Molina Hermosilla (2011) hace alusión al hecho de que en los últimos años que coinciden con el impulso de la LOIEMH, la negociación colectiva en nuestro país empezaba a mostrar mayor atención por las cuestiones relativas a la igualdad, si bien esta incipiente concienciación se ha visto truncada por la grave situación de crisis económica y financiera:

[...] esta corriente de retroceso o devaluación en el tratamiento de la materia de igualdad de género, que actualmente parece inspirar una parte de nuestra más reciente negociación colectiva, conduce a que muchas veces la misma trate de silenciarse a lo largo de todo el articulado del convenio, evitando cualquier tipo de referencia a la igualdad por razón de sexo, mientras que otras responde a un tratamiento meramente formal de esta materia, rodeándose de elocuentes declaraciones de principios generales que no encuentran plasmación posterior a lo largo del articulado del convenio. No faltan tampoco, regulaciones convencionales que contemplan esta materia de una manera totalmente sesgada, conteniendo incluso cláusulas que se apartan de la legalidad vigente (p. 102).

La autora, tras llevar a cabo un estudio sobre buena parte de los convenios colectivos que incluyen medidas de igualdad, concluye que la mayoría de ellos lo hace de manera deficitaria, limitándose a la incorporación de cláusulas aisladas y formales que reiteran el propio articulado de la LOIEMH que coexisten con la presencia en el propio convenio de discriminaciones indirectas, como por ejemplo en la que incurren aquellos convenios que contemplan un «plus de asistencia» o «complemento de absentismo», cuya percepción por parte del trabajador/a queda condicionada a que no se produzcan faltas de asistencia, sin exceptuar del cómputo aquellas que traigan su causa

en el sexo de manera directa, como las ausencias motivadas por maternidad o riesgo durante el embarazo, o indirecta, como en los casos de ausencia por el ejercicio de derechos de conciliación para atender a responsabilidades de carácter familiar, que normalmente recaen sobre las mujeres. «De esta forma, este tipo de incentivo económico acaba convirtiéndose en la práctica en un desincentivo para el ejercicio efectivo de estos derechos reconocidos legalmente a los trabajadores y trabajadoras» (Molina Hermosilla, 2011:116).

En definitiva, se trata de datos que nos revelan el retroceso que la igualdad efectiva entre hombres y mujeres está experimentando en nuestro mercado de trabajo.” (Molina Hermosilla, 2011: 102)

Esta pérdida de interés de los agentes sociales en la incorporación de medidas de igualdad al ámbito laboral, unida a que la exigencia contenida en la LOIEMH y en el LET hace referencia a la obligación de negociar, que no de *adoptar* las medidas de igualdad en los convenios colectivos, tiene como resultado que las disposiciones de la LOIEMH a este respecto sean prácticamente inoperativas y que el impacto de dicha norma en el mercado laboral haya sido «solo anecdótico, cuando no contraproducente» (Cabeza Pereiro, 2018: 694).

En este sentido, concluye Cabeza Pereiro (2018) que, si bien las discriminaciones directas raramente se encuentran presentes en los convenios colectivos, ello no es fruto de las disposiciones que la LOIEMH dirige a la negociación colectiva, sino más bien de la aplicación general de las normas que prohíben la discriminación en desarrollo del art. 14 CE, mientras que las discriminaciones indirectas continúan estando presentes en los convenios al mismo nivel que antes de la aprobación de la LOIEMH, de lo cual podemos deducir que la norma no ha tenido éxito en su objetivo de configurar la negociación colectiva como instrumento de promoción de la igualdad, percibiéndose una diferencia abismal entre el propósito contenido en sus enunciados y el resultado de la aplicación de los mismos. Así, si bien ha habido cláusulas convencionales y convenios colectivos que pueden constituir buenos ejemplos de incorporación de medidas en aras de la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, «no dejan de ser pequeñas excepciones en un panorama bastante insatisfactorio (Cabeza Pereiro, 2018: 698).

A ello se une la desidia por parte de los poderes públicos (tanto de la autoridad laboral como de la jurisdicción social) a la hora de impugnar los convenios colectivos

en los que se integran cláusulas discriminatorias, lo cual contrasta con el activismo que la Administración laboral competente ha demostrado en otros temas. Con todo, esta dejadez de los poderes públicos competentes a la hora de hacer cumplir la normativa vigente en relación con igualdad de oportunidades y no discriminación en el ámbito de la negociación colectiva, parece culminar a partir de 2007 «en el más absoluto desinterés político por un asunto que estaba en un lugar muy alto entre las preocupaciones de la LOI» (Cabeza Pereiro, 2018: 695).

Por su parte, los derechos de conciliación de la vida laboral, personal y familiar que ya se encontraban incluidos en la legislación laboral o en los convenios colectivos han sufrido igualmente un grave retroceso en el contexto de crisis económica, derivado de las dificultades que las modificaciones del mercado de trabajo operadas por la reforma laboral de 2012 han supuesto para su ejercicio. De esta manera, la desregularización del mercado laboral que ha conllevado la generalización de medidas de flexibilidad dentro de las empresas otrora prohibidas, como la posibilidad de distribución irregular de la jornada laboral, sin exigencia de causa, supone un grave perjuicio para las personas con responsabilidades familiares, y en especial para las mujeres (Fabregat Monfort, 2018: 730), que puede derivar en su salida forzosa del mercado de trabajo ante la imposibilidad de compatibilizar las responsabilidades de cuidado que asumen con el cumplimiento de las exigencias laborales en un contexto en el que la capacidad organizativa de los empleadores a la hora de modificar las condiciones de trabajo cada vez se expande más en detrimento de las normas protectoras de los derechos de las personas trabajadoras⁴⁰⁵. En sentido similar, Cabeza Pereiro (2018) apunta que la tendencia generalizada en los últimos tiempos entre las normas a ceder espacios de informalidad a las empresas, haciendo depender la validez de determinados derechos de los acuerdos puntuales a los que se llegue con el empleador ha constituido —tal y como queda constatado a través de la doctrina

⁴⁰⁵ «Se ha podido constatar que los tratamientos discriminatorios por causa de maternidad o conciliación pueden adoptar varias formas, entre otras, la modificación de condiciones de trabajo o de la movilidad geográfica como instrumento para forzar la dimisión de mujeres con necesidades de conciliación, política que nos consta están siguiendo algunas empresas, ya que dada la evidente y constatada insuficiencia de servicios públicos o privados asequibles y de calidad que presten atención y cuidados a las personas, la ruptura de las ayudas informales en forma de red familiar que suelen recibir las personas cuidadoras, tan necesarias como frecuentes en nuestro país, puede conducir sin duda al trabajador/a afectado por un traslado a una dimisión forzada, por incapacidad de hacerse cargo en solitario y sin ayuda ni pública ni privada de sus funciones de cuidado. En resumen, facilitar la adopción de este tipo de decisiones como instrumento de flexibilización interna, es sin duda más peligroso para las mujeres que para los hombres (Pérez del Río, 2011: 161).

judicial— uno de los mayores lastres de las carreras profesionales femeninas. Por lo que «no es una buena noticia el incremento de la autoridad del empresario y del espacio reconocido al poder unilateral de decisión a través de la reforma de 2012 (2018: 699).

En definitiva, por todo lo expuesto no parece que las disposiciones contenidas en la LOIEMH al respecto de la incorporación de medidas de igualdad de trato y no discriminación en el mercado laboral por parte de las empresas hayan supuesto un cambio sustancial con respecto al escenario previo a la elaboración de la ley en tanto, salvo aquellas medidas que vienen a reiterar y reforzar lo dispuesto en otros instrumentos legislativos sobre no discriminación, se aprecia una inobservancia generalizada de las normas que tratan de incorporar la igualdad de trato entre mujeres y hombres en el mercado laboral desde una perspectiva más innovadora.

6.2.3. Medidas de corresponsabilización

Una de las innovaciones más significativas de la LOIEMH —con una gran potencialidad para transformar los patrones conductuales patriarcales que subyacen a la subordinación de la mujer, como vimos en el capítulo IV— es la introducción del derecho a la suspensión del contrato de trabajo por paternidad (art. 48 bis LET introducido por la DA 11ª LOIEMH; actualmente, art. 48.7 LET) por una duración de trece días y remunerado al 100% de la base reguladora (art. 42.1.c) LGSS). Además, la DT 9ª LOIEMH preveía la ampliación progresiva de la duración del permiso por paternidad hasta alcanzar las cuatro semanas en el año 2013. De acuerdo con este compromiso, es aprobada la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad, que aumentaba la baja por paternidad hasta las cuatro semanas y que, según lo previsto en la disposición final segunda de la Ley, debía entrar en vigor a partir del 1 de enero de 2011. No obstante, en los presupuestos generales del Estado aprobados para el ejercicio de 2011, la entrada en vigor de dicha medida fue pospuesta al año siguiente y lo propio se siguió haciendo por parte de los Gobiernos del PP aduciéndose falta de recursos suficientes para sufragarla en los años subsiguientes. Finalmente, la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas entró en vigor el 1 de enero de 2017, seis años después de lo previsto en la Ley 9/2009. En este sentido, la «congelación» de la ampliación del permiso de paternidad contemplada en la LOIEMH por motivos presupuestarios constituye un ejemplo paradigmático de cómo se

han sacrificado en el contexto de la crisis económica políticas públicas que representan un claro impacto positivo en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En contraste con este *impasse* de seis años en la ampliación de la suspensión por paternidad, tan solo un año y medio después de su entrada en vigor, la DF 38ª de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para 2018, ha ampliado la duración del permiso de paternidad a cinco semanas. De esta manera, en la actualidad, la regulación de los permisos por nacimiento en España es la siguiente: toda persona trabajadora tiene derecho a ausentarse de su puesto de trabajo, previo aviso y justificación, por nacimiento de un hijo o hija durante dos días (art. 37.3.b LET). Se trata del mismo tipo de permisos que se conceden por matrimonio, fallecimiento de familiares, traslado de domicilio, etc. No implica reducción alguna del salario, que deberá seguir siendo abonado íntegramente por el empleador⁴⁰⁶. Además, se reconoce a las madres el derecho a interrumpir la relación laboral durante dieciséis semanas ininterrumpidas y remuneradas al 100% mediante prestación de la SS, de las cuales seis —que son de disfrute obligatorio— deben disfrutarse inmediatamente después del parto y las otras diez semanas pueden ser transferidas al otro progenitor (art. 48.4 LET)⁴⁰⁷. Por su parte, el permiso de paternidad es de cinco semanas remuneradas al 100% (art. 48.7 LET), contando con la posibilidad de disfrutar de hasta diez de las semanas del permiso de maternidad si la madre, titular del derecho, se las transfiere.

Tabla 19. Evolución de la duración de los permisos de paternidad y maternidad (1980-2018)

	Permiso de maternidad	Permiso de paternidad
1980-1994	14 semanas	2 días
1994-1999	16 semanas	Posibilidad de disfrutar de las últimas 4 semanas del permiso de maternidad, si la madre se las cede

⁴⁰⁶ Como se ha indicado, este es el único permiso por nacimiento de hijos que se reconocía a los padres hasta la entrada en vigor de la LOIEMH en 2007.

⁴⁰⁷ En caso de adopción, guarda con fines de adopción y acogimiento las dieciséis corresponden indistintamente a ambos progenitores y podrán distribuirse a elección de los mismos.

1999-2007	16 semanas	Posibilidad de disfrutar las últimas 10 semanas del permiso de maternidad, si la madre se las cede
2007-2017	16 semanas	13 días
2017-2018	16 semanas	4 semanas
Julio 2018-abril 2019	16 semanas	5 semanas

Fuente: Elaboración propia.

Ya se ha argumentado en el capítulo IV que esta regulación diferenciada de los permisos de paternidad y maternidad redundaba en la consolidación de estereotipos que asocian fundamentalmente a las mujeres con las responsabilidades de crianza, estereotipos que tienen como principal consecuencia negativa la discriminación estadística de estas —sean madres o no— a la hora de acceder y promocionar en el ámbito laboral. En este sentido, se ha recogido la propuesta de cierto sector del feminismo de exigir al Estado una regulación de los permisos de paternidad y maternidad que los configure como iguales, obligatorios e intransferibles. En esta línea destaca la actividad de la PPIiNA en su presión a los poderes públicos para lograr una reforma de la legislación en el sentido apuntado. Entre las estrategias de la PPIiNA para la consecución de su objetivo se encuentra una aproximación a todos los poderes públicos con capacidad de decisión a este respecto. Así, desde la Plataforma se ha apoyado y asesorado a aquellos padres que han decidido litigar en la jurisdicción ordinaria frente a las denegaciones de la SS de ampliar en sus casos particulares el permiso de paternidad para equipararlo al de maternidad. Tras ser desestimadas sus pretensiones en la jurisdicción ordinaria, dichos padres interpusieron recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional por entender que, al aplicar la ley, la Seguridad Social estaba vulnerando sus derechos constitucionalmente protegidos, en concreto el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 14 CE)⁴⁰⁸ y el derecho a la conciliación

⁴⁰⁸ Hay que señalar que el TC ya tuvo ocasión de pronunciarse en el año 2011 sobre la constitucionalidad del reconocimiento diferenciado de derechos derivados de las situaciones de paternidad y maternidad en resolución de una cuestión de constitucionalidad interpuesta en mayo de 2005 por el Juzgado de lo Social número 1 de Lleida en relación con art. 48.4 LET. Entendía el Juez que la falta de reconocimiento a los varones de un derecho propio de suspensión del contrato de trabajo por nacimiento (el recurso se interpone antes de la entrada en vigor de la LOIEMH) podía estar vulnerando el principio de igualdad reconocido en el art. 14 CE. El TC, sin embargo, consideró que la medida no era discriminatoria ni contraria a la Constitución en tanto el permiso de maternidad constituye una medida de acción afirmativa

de la vida laboral y familiar, dimanante del principio de protección de la familia (art. 39 CE), conectado con el art. 14 CE. Recientemente, el TC se ha pronunciado en dos sentencias (SSTC 111/2018, de 17 de octubre y 117/2018, de 29 de octubre) sobre la cuestión⁴⁰⁹, rechazando en ambos casos las pretensiones de los recurrentes. En su argumentación, el TC se basa en la consideración del permiso de maternidad como un derecho ligado a la condición biológica de la maternidad⁴¹⁰, singularmente experimentada por la mujer y ligada a la preservación de la salud de esta en tanto lo que se toma en consideración no es otra cosa que los posibles perjuicios que para su completa recuperación pueda acarrear la reincorporación inmediata al puesto de trabajo tras el alumbramiento (STC 111/2018, FJ 7º). Por el contrario, a juicio del TC, el permiso de paternidad obedece a una necesidad de protección diferente, a saber:

que obedece a «la finalidad legítima de proteger la condición biológica de la mujer con motivo de su embarazo y después del mismo, por una parte, y de proteger las particulares relaciones entre la mujer y su hijo durante el periodo que sigue al embarazo y al parto, por otra» (STC 75/2011, FJ 7º).

⁴⁰⁹ Hay que tener en cuenta que, desde la reforma de 2007 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que introduce como requisito de admisión de los recursos de amparo que sea apreciada por el Tribunal la existencia de especial relevancia constitucional (art. 50.1 LOTC) solo el 1% de los recursos de amparo interpuestos son admitidos a trámite. No obstante, contra toda estadística, dos de los recursos interpuestos con respecto a la constitucionalidad del trato desigual en lo relativo a permisos por nacimiento fue admitido a trámite en abril de 2018 por el TC, que consideró que en el asunto concurrían diversos motivos para que el mismo revistiera especial trascendencia constitucional que hiciera necesaria un pronunciamiento de fondo sobre la adecuación de la decisión a la Constitución. Los motivos de especial trascendencia constitucional apreciados por el Tribunal son: 1º Que puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental; 2º La posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general; 3º El asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica relevante y general repercusión social o económica (STC 155/2009).

⁴¹⁰ El TC basa su conceptualización sobre el contenido y alcance de la prestación por maternidad de la definición contenida por la misma en la normativa internacional y comunitaria: «[...] el artículo 8 de la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, establece que los Estados miembros tienen la obligación de tomar las medidas necesarias para que las trabajadoras disfruten de un permiso de maternidad de como mínimo catorce semanas ininterrumpidas, distribuidas antes o después del parto, debiendo incluir un permiso obligatorio de dos semanas como mínimo (Sentencia Betriu Montull, cit., apartados 52-55). La legislación española supera estas disposiciones mínimas [...] El Convenio núm. 103 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1952, sobre la protección de la maternidad, ratificado por España el 26 de mayo de 1965, determina en su artículo 3 que toda mujer trabajadora embarazada tiene derecho a un descanso por maternidad, cuya duración mínima será de doce semanas, de las cuales al menos seis deberán ser disfrutadas por la madre ‘obligatoriamente después del parto’. Ese periodo de descanso será retribuido mediante prestaciones ‘concedidas en virtud de un sistema de seguro social obligatorio o con cargo a los fondos públicos’ (art. 4). Por su parte el artículo 10.2 del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC), adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por España el 30 de abril de 1977, establece que ‘se debe conceder especial protección a las madres durante un periodo de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho periodo, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social’» (STC 111/2018, FJ 6º).

«favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, fomentando la corresponsabilidad de madres y padres en el cuidado de los hijos comunes (art. 39.3 CE) [...] No se trata, como es obvio, de proteger la salud del trabajador, sino de contribuir a un reparto más equilibrado de las responsabilidades familiares en el cuidado de los hijos» (STC 111/2018. FJ 7º).

De tal diferenciación entre la naturaleza del permiso de paternidad y el de maternidad, el TC extrae como conclusión de que el establecimiento de ventajas o excepciones legalmente previstas para la mujer no pueden considerarse discriminatorias para el hombre:

[...] de la premisa indiscutible de que los progenitores deben corresponsabilizarse en el cuidado de los hijos comunes, conforme exige el artículo 39.3 CE, no se sigue la conclusión, en contra de lo que se pretende en la demanda de amparo, de que los permisos laborales en caso de parto, y las correlativas prestaciones económicas de la Seguridad Social, deban tener el mismo contenido, ni por tanto que la diferente duración de los permisos por maternidad y por paternidad lesione el derecho a la igualdad ante la ley reconocido en el artículo 14 CE (STC 111/2018, FJ 6º).

El fallo que recoge la STC 117/2018, de 29 de octubre, se basa en los mismos argumentos. Ambas resoluciones cuentan con sendos votos particulares formulados por la magistrada María Luisa Balaguer en los cuales la jurista señala la insuficiencia del planteamiento de la mayoría del TC al definir la maternidad simplemente desde la perspectiva del embarazo y la lactancia, como circunstancias que pueden perjudicar a las mujeres como trabajadoras, pues, a su juicio, se trata de un análisis que «permanece ajeno a una realidad mucho más compleja, que el Tribunal Constitucional no ha llegado a abordar hasta la fecha». Así, según el razonamiento de Balaguer, el TC no debería haberse limitado a analizar el permiso de maternidad desde la perspectiva de su innegable conexión con la necesaria recuperación física de la madre, sino que tendría que haber entrado a analizar el impacto de este tipo de permisos tanto en el reparto equitativo de las tareas de cuidado entre hombres y mujeres como en el efecto de discriminación estadística que despliega para las mujeres a la hora de entrar en el mercado laboral o de promocionar a mejores puestos:

Con esta Sentencia, el Tribunal ha perdido la ocasión de explicar por qué las medidas de protección de la parentalidad, cuando se asocian exclusivamente o con una naturaleza reforzada a las mujeres, si bien pueden suponer una garantía relativa para quienes ya están en el mercado laboral, sin duda se erigen como una clara barrera de entrada frente a quienes están fuera y un obstáculo a la promoción de quienes están dentro, porque generan un efecto de desincentivo en quien contrata que solo afecta a las mujeres, y que, por tanto, incide en la perpetuación de la discriminación laboral. Pierde el Tribunal, por tanto, la ocasión de diferenciar, de forma clara, entre los objetivos y finalidades con proyección constitucional asociados a las medidas de

protección del hecho biológico de la maternidad –en conexión con los artículos 15 y 43 CE–, y las finalidades, con igual cabida constitucional, asociadas tanto a la garantía de igualdad de trato en el mercado laboral –artículos 14 y 35.1 CE–, como al desarrollo de medidas de conciliación de la vida laboral y personal –artículo 18 CE– que deben ser proyectadas, sin ninguna diferencia, a los hombres y a las mujeres que tienen descendencia, a riesgo de convertirse, de no ser así, en medidas generadoras de discriminación indirecta.

Por el contrario, la magistrada considera que el TC debería haber aprovechado este fallo para llevar a cabo una clara delimitación entre dos bienes jurídicos que se hallan simultáneamente protegidos por el permiso de maternidad:

[...] a mi juicio, el Tribunal se confunde en la identificación de las finalidades de los permisos, y este error está en la base de un modelo indefectiblemente discriminatorio [...] Estando de acuerdo con que la naturaleza del «permiso de paternidad» no es, obviamente, la protección de la maternidad entendida como fenómeno biológico exclusivamente vinculado a las mujeres, es preciso reconocer que la finalidad del «permiso de maternidad» no es única [...] Ni la finalidad exclusiva del permiso de maternidad es la recuperación física de la madre, ni la finalidad del de paternidad es (solo) la conciliación, sino la garantía de la igualdad en el acceso, promoción y desarrollo de la actividad laboral de hombres y mujeres. Y es que no se trata únicamente de asegurar al padre el disfrute de «su» derecho a conciliar la vida laboral y el cuidado de sus hijos, sino de repartir entre el padre y la madre el coste laboral que la decisión de tener descendencia tiene en las personas, de modo tal que dicha decisión impacte por igual, en el sentido que sea (positivo o negativo) tanto en el hombre como en la mujer.

Es por ello, que Balaguer concluye estimando que la sentencia «ignora que existe un efecto claro de discriminación indirecta de las mujeres, asociado el hecho de la maternidad» y que «[u]n Tribunal Constitucional de este siglo debería haber reconocido la necesaria evolución de la realidad social» profundizando «en el análisis de los efectos reales de las medidas de protección» cuestionadas.

Por otra parte, las campañas de la PPiNA también se dirigen al poder legislativo. Como se ha visto, la paulatina ampliación de los derechos de las trabajadoras y los trabajadores en relación con los permisos por nacimiento prevista en 2009 se vio paralizada por motivos de falta de recursos económicos relacionados con el estallido de la recesión económica y no ha sido hasta enero del año 2017 que la ampliación del permiso de paternidad a cuatro semanas ha entrado en vigor, con seis años de retraso. No obstante, la reciente reconfiguración del escenario político ha favorecido que las reclamaciones de la Plataforma se incluyan en la agenda política. Así, el grupo parlamentario Unidos Podemos presentó en 2017 una propuesta de ley para modificar la regulación de los permisos por nacimiento que recogía casi íntegramente la regulación propuesta por la PPiNA. Así, la propuesta legislativa articula una regulación de los permisos de paternidad en la que existen dos permisos personales, intransferibles y

pagados al 100% de la base reguladora que tendrán derecho a disfrutar ambos progenitores sin diferenciación alguna por razón de sexo con una duración total de hasta dieciséis semanas para cada uno de ellos. El primero de los permisos es denominado «permiso parental inicial» y abarca las dos semanas siguientes al nacimiento. Su disfrute es obligatorio tanto para el padre como para la madre. Por su parte, el «permiso parental para la crianza» tendría una duración de catorce semanas, que podrán ser consecutivas o bien distribuirse, previo acuerdo con la empresa, a lo largo del primer año desde el nacimiento. Así, mientras el «permiso parental inicial» debe disfrutarse simultáneamente por ambos progenitores, el «permiso parental de crianza» puede distribuirse de acuerdo con las necesidades específicas de cada familia. Por otro lado, respecto de las catorce semanas del «permiso parental de crianza», cuatro son obligatorias y las otras diez de disfrute voluntario y también podrían disfrutarse a tiempo parcial.

Dicha propuesta fue vetada hasta en dos ocasiones por el Gobierno del Partido Popular —en ejercicio de la facultad que confiere al Ejecutivo el art. 134.6 CE para vetar la tramitación de toda proposición o enmienda que suponga un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios— por estimar que su aplicación supondría un sobrecoste presupuestario de más de 3.637,83 millones de euros (Europa Press, 08/03/2017)⁴¹¹. No obstante, tras el cambio de Gobierno fruto de la moción de censura propuesta por el PSOE a finales de mayo de 2018, el PP desde la oposición ha apoyado la tramitación y en el mes de junio ha sido aprobada por consenso de todos los Grupos Parlamentarios la toma en consideración de la propuesta de ley de Unidos Podemos, iniciándose así el procedimiento legislativo para su aprobación. A pesar de que en agosto de 2018, Hacienda mandaba una propuesta a Unido Podemos para negociar la tramitación de la ley de permisos en la que se comprometía únicamente a la ampliación «efectiva e inaplazable» de los permisos para los empleados del sector público, mientras que para el sector privado la cuestión se quedaba en el aire a la espera

⁴¹¹ La STC 34/2018, de 12 de abril, viene a limitar esta prerrogativa del Gobierno, que ha sido utilizada ampliamente por el Ejecutivo de Rajoy para bloquear prácticamente cualquier iniciativa legislativa que proviniera de la oposición, matizando la interpretación del art. 134.6 CE con motivo de la interposición de un conflicto entre órganos constitucionales interpuesta por el Gobierno. El Tribunal entendió que la Mesa del Congreso está facultada para rechazar la falta de conformidad del Ejecutivo para con la tramitación de una iniciativa legislativa y que dicho veto solo puede interponerse cuando se trate de medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Gobierno sea real y efectiva, y no en referencia a meras hipótesis sobre ejercicios futuros.

de entablar un diálogo con los distintos agentes sociales (eldiario.es, 23/08/2018), finalmente se llegó a un acuerdo entre PSOE y Unidos Podemos que incluía en los PGE para 2019 la ampliación universal del permiso de paternidad a las dieciséis semanas para el año 2021. Sin embargo, el rechazo a los presupuestos en el Congreso el pasado 13 de febrero supuso la frustración de la medida (eldiario.es, 13/12/2019). Tras la convocatoria de elecciones para el próximo 28 de abril, el Ejecutivo de Sánchez ha aprobado diversos reales decretos que contienen algunas de las medidas de carácter social que se quedaron en el tintero tras el rechazo parlamentario a los PGE y que serán sometidos a la Diputación Permanente del Congreso para su convalidación (20 minutos, 15/02/2019). Los arts. 2 y 3 del Real Decreto 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación operan las modificaciones legales pertinentes relativas a la equiparación de los permisos de paternidad y maternidad y, según la DF 2ª, dicha regulación entrará en vigor a partir del 1 de abril de 2019. No obstante, está aún por ver que se produzca la preceptiva convalidación por parte de la Diputación Permanente del Congreso de los diputados en tanto no están claros los apoyos parlamentarios con los que cuenta Sánchez para la aprobación de los reales decretos promulgados. Las distintas formaciones políticas han criticado la utilización de este instrumento, en principio pensado como una excepción al monopolio de la potestad legislativa por parte de las Cortes para responder a situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, en un momento en que las Cortes se encuentran disueltas, acusando a Pedro Sánchez de usar los reales decretos para hacer campaña (Europa Press, 05/03/2019). Por su parte, el Grupo de Ciudadanos en el Congreso ha cuestionado la propia constitucionalidad del Real Decreto 6/2019, por entender que no se puede modificar una Ley Orgánica por medio de esta figura (eldiario.es, 13/03/2019). No obstante, el informe elaborado por los letrados del Congreso en respuesta a la solicitud del partido de Albert Rivera confirma la constitucionalidad de la medida, en tanto las modificaciones operadas en la LOIEMH por el RD 6/2019 no afectan a las materias reguladas en la Ley con carácter orgánico (El País, 15/03/2019).

De todo lo expuesto podemos concluir que se ha producido un incumplimiento grave y reiterado a lo largo de seis años de lo dispuesto en la LOIEMH en relación con una medida tan capital para la igualdad efectiva desde la perspectiva de la corresponsabilización de género en la crianza como es el permiso de paternidad; que,

cuando estas cuestiones se dejan al arbitrio del criterio político es común aludir a las cuestiones presupuestarias para eludir su reconocimiento; y que, cuando se ha buscado la complicidad de la jurisdicción constitucional para tutelar determinados derechos fundamentales en aplicación a la configuración de esta medida de conciliación, tampoco se ha mostrado el Tribunal partidario de una interpretación garantista de la Constitución para con los derechos de las mujeres.

6.2.4. Medidas de redefinición del espacio público y del espacio privado

A) La redefinición de los tiempos y las lógicas del espacio privado

La facultad de alterar la jornada laboral por conciliación prevista en el art. 34.8 LET en su redacción dada por la DA 11ª LOIEMH, así como la posibilidad de que las Corporaciones Locales establezcan planes municipales de usos del tiempo, contemplada por el art. 22 LOIEMH, constituyen dos de las principales medidas de reorganización de los tiempos y lógicas del espacio privado, que contribuyen a subvertir la división espacio-género que subyace al modelo de sociedad patriarcal y discriminatorio. No obstante, es necesario hacer notar la escasa coercitividad de ambas medidas, que se formulan en todo caso como dispositivas, por lo que su seguimiento va a depender del poder de negociación individual o colectivo, en el primer caso, o de la voluntad política, en el segundo, lo cual, como veremos, resta impacto a su aplicación.

Con respecto a la posibilidad de los/as trabajadores/as de solicitar una adaptación de la duración y distribución de su jornada *ex art.* 34.8 LET, que se presenta como «una de las medidas más eficaces al servicio de la igualdad real de oportunidades» (Fabregat Monfort, 2018: 725), el precepto condiciona el reconocimiento de tal derecho a que así lo establezca la negociación colectiva o se fije de tal manera un acuerdo entre la persona trabajadora y el empleador. Según Pérez del Río (2011) «la situación constatada por los observatorios de la negociación colectiva en los que se pone de manifiesto el generalizado silencio negocial en esta materia deja en manos de los empresarios el disfrute efectivo del derecho» lo cual, en el contexto de la crisis económica, «convierte este derecho en agua de borrajas» (p. 161).

Por su parte, una vez más el poder judicial rehúsa corregir la interpretación restrictiva que hacen, en este caso, los particulares de los preceptos de la LOIEMH e

incorporar la perspectiva de género a la aplicación del art. 34.8 LET, efectuando una lectura literal y aislada del precepto al declarar que el mismo no reconoce un derecho exigible, sino que se requiere la existencia de acuerdo individual o colectivo para que el mismo sea reclamable por la persona trabajadora (Fabregat Monfort, 2018: 725-726). Esta posición de los tribunales pone claramente de relieve las resistencias existentes en el seno de la jurisdicción a interpretación extensiva de los preceptos relativos a la incorporación de medidas tendentes a alcanzar la igualdad de género, más si tenemos en cuenta que ante formulaciones similares a la del art. 34.8 LET, como el derecho a la adaptación de jornada para la asistencia a cursos de formación profesional reconocido en el art. 23.1.b) LET, los tribunales han considerado (STS 25 de octubre de 2002, RJ 2002, 10211) que la ausencia de pacto individual o colectivo no es motivo suficiente para la denegación del derecho al trabajador y que, en caso de denegación de la solicitud de alteración de la jornada, el empresario deberá probar que existen circunstancias organizativas o productivas que impiden la adaptación de la jornada (Fabregat Monfort, 2018: 725-726). Esta doctrina es validada asimismo por el TC en STC 24/2011, de 14 de marzo⁴¹².

Constatada ha quedado también en el capítulo IV la enorme potencialidad género-transformativa de las políticas de organización del tiempo de las ciudades, en tanto van más allá de las meras políticas individuales de conciliación y asumen, de manera global, que existen dificultades de compatibilización entre el ámbito público y el doméstico derivadas de las exigencias cronológicas y cronométricas de cada uno de ellos. En este sentido, la descoordinación existente entre los horarios de la ciudad y las necesidades de la ciudadanía afecta como principales perjudicadas a las mujeres, que son quienes asumen la tarea de compaginar las responsabilidades de la esfera pública y privada de manera más intensa. No es extraño, por tanto, como apunta Lousada Arochena (2013) «que las iniciativas para racionalizar los tiempos de la ciudad vengan de la mano de las leyes de igualdad entre mujeres y hombres en el contexto de las políticas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral» (p. 331).

Sin embargo, como también indica el citado autor, el art. 22 LOIEMH, que reconocía la posibilidad de que las Corporaciones Locales establecieran planes de usos

⁴¹² Para un análisis de la jurisprudencial sobre el art. 34.8 LET y sobre conciliación entre la vida familiar y personal y la vida laboral en general, *vid.* Calvo y Picotó, 2016.

del tiempo, fue fruto de un tortuoso trámite y, a pesar de que tanto en el anteproyecto como una de las enmiendas presentadas en la tramitación parlamentaria de la LOIEMH se contemplaba una regulación detallada de estos planes de usos del tiempo de las ciudades, la redacción final del artículo 22 se caracteriza por los términos vagos, imprecisos y, sobre todo, dispositivos, que el mismo emplea, prescindiéndose de cualquier elemento de coacción que obligue a las Corporaciones Locales a poner en práctica dichos planes o de la previsión de incentivarlos a través de ayudas económicas, como se contemplaba en los documentos de trabajo (Lousada Arochena, 2013: 332). En definitiva, los términos empleados en la redacción final del art. 22 LOIEMH hacen que este sea considerado más bien como un precepto de naturaleza programática, cuya efectiva puesta en práctica no es exigible a las Corporaciones Locales, sino que queda condicionada, por tanto, a criterios de oportunidad política (Fabregat Monfort, 2018: 731) sin que existan ni siquiera medidas por parte del Estado que incentiven su adopción. Así, salvo aisladas excepciones, como la Ley Gallega 2/2007, de 28 de marzo, de Trabajo en Igualdad de Mujeres de Galicia⁴¹³ o los planes de uso del tiempo desarrollados por los Ayuntamientos de Tarrasa (2008) o Granada (2011), cuya implantación además se ha visto truncada por la crisis económica, lo previsto en el art. 22 LOIEMH no ha tenido una aplicación generalizada en el territorio español y los planes de usos del tiempo, a pesar de la enorme potencialidad para modificar subvertir las lógicas relacionales diferenciadas e incompatibles de los espacios público-privado que presentan, han quedado de momento en el terreno de lo anecdótico en favor de otro tipo de políticas públicas a las que se les ha concedido mayor prioridad política.

B) *La gestión pública de los cuidados*

—Educación infantil

La ampliación de la oferta pública de plazas de educación infantil de 0 a 3 años hasta en 300.000 plazas que se produce entre los años 2008 y 2012 es otra de las medidas que es eliminada en aras de la contención del gasto público en los PGE de 2012. En efecto, a pesar de que el Plan Educa3 fue planteado por el Gobierno como un primer paso hacia el pleno reconocimiento de la generalización de la primera etapa de educación infantil, una vez finalizado el Plan, en 2012, y tras el cambio de Gobierno,

⁴¹³ Vid. Lousada Arochena, 2008.

fueron aducidas razones económicas de limitación de los recursos públicos para no renovarlo. En este sentido, se adujo desde el Gobierno que la crisis económica había obligado a fijar unas prioridades en la distribución de los recursos públicos entre las que no se encontraba el Plan, por tratarse la enseñanza para menores de tres años de una etapa más «asistencial» que educativa (El País, 4/4/12). En este sentido, de nuevo, otra política pública con gran potencial para garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Navarro, 2006), que empieza a articularse tímidamente de manera prácticamente simultánea al inicio de la recesión económica, es sacrificada aduciendo motivos económicos ante el cambio de prioridades políticas que, a partir de 2009, supone la práctica paralización de la mayoría de las medidas de igualdad de género.

Aunque, según los indicadores macroeconómicos, la economía española ha vuelto a crecer a partir del año 2014 y, a pesar de que fueron únicamente motivos económicos los aducidos para no continuar avanzando hacia la universalización de la educación infantil pública en la etapa de 0 a 3 años, lo cierto es que, hasta ahora, ello no se ha traducido en compromisos políticos sólidos con la continuidad de proyectos similares al Educa3 (eldiario.es, 11/10/2018).

—*Dependencia*

La ley de dependencia adolece de ciertos problemas estructurales en su planteamiento —analizados en el capítulo precedente— que se agudizan a la hora de su aplicación práctica, de tal manera que el gran impacto en la configuración social de género que auguraba la norma al reconocer la responsabilidad pública de los cuidados de las personas dependientes, tradicionalmente asumidos por mujeres de manera mayoritaria, se ve amortiguado —cuando no truncado— en su fase de implementación.

Para empezar, recordaremos brevemente dos de las características del sistema diseñado por la LD: por un lado, el desarrollo reglamentario escalonado de la ley que venía previsto en la DF 1ª LD, la cual contemplaba que la misma se iría haciendo efectiva para los distintos niveles de dependencia, de más severo al más leve, de forma progresiva, en un período de ocho años desde la entrada en vigor de la norma⁴¹⁴. Sin embargo, el giro hacia la austeridad y la reducción drástica en la financiación de la LD

⁴¹⁴ RD 727/2007, de 8 de junio; RD 175/2011, de 11 de febrero; y RD 1051/2013, de 27 de diciembre.

experimentado a partir de 2012 ha supuesto un retraso continuado del desarrollo y aplicación de las ayudas para los niveles de dependencia moderados que ha supuesto que estas ayudas no llegaran a gran parte de las personas diagnosticadas como dependientes hasta el punto de que puede hablarse de una desviación absoluta entre los objetivos sentados por la LD en 2006 y los resultados realmente alcanzados con su aplicación.

Por otra parte, recordemos que el modelo de financiación previsto en la LD ya resultaba de por sí cuestionable, pues configuraba un marco susceptible de generar grandes diferenciaciones en la atención a la dependencia a lo largo del territorio español en tanto buena parte de su financiación va a depender de las CCAA. En efecto, el art. 7 LD establece tres niveles de financiación: un nivel mínimo, que será garantizado por el Estado y cuyo importe se fijará anualmente en los PGE; un segundo nivel, cuyo importe va a depender de los acuerdos adoptados entre el Estado y las CCAA; y un tercer nivel que va a venir determinado por la financiación que aporten las CCAA con cargo a su propio presupuesto. Este sistema de financiación, que ya empieza a tambalearse cuando se pone de manifiesto que el coste real de la prestación de los servicios superaba al previsto, teniendo las CCAA que asumir este sobrecoste con cargo a sus presupuestos (Comas D'Argemir, 2015), entra en crisis profunda a partir de finales de 2011, cuando el Gobierno central empieza a acometer severos recortes en la financiación mínima a la que se había comprometido el Estado.

Ya en 2011 el Gobierno reduce la aportación estatal al presupuesto de la LD y el Real Decreto 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público modifica la DF 1ª LD para aplazar el calendario de la aplicación progresiva de la ley estableciendo que las personas afectadas de un grado moderado de dependencia nivel 2 y nivel 1 podrán acceder a la efectividad de las prestaciones contempladas en la LD *a partir* del 1 de enero de 2013 y del 1 de enero de 2014, respectivamente, cuando la redacción original de la LD contemplaba que las personas diagnosticadas con un grado de dependencia moderado nivel 2 tendrían acceso a las prestaciones de la LD *en* los años 2011 y 2012, y las de nivel 1 *en* y 2014⁴¹⁵.

⁴¹⁵ Nótese la diferencia entre la redacción original de la LD, en la que se preveía un año determinado para el acceso a la prestación de cada uno de los grados de dependencia y la reforma introducida, que se limita

Por su parte, en 2012 el Ejecutivo presenta ante la Comisión Europea el Programa Nacional de Reformas en el que anuncia una revisión profunda del sistema instaurado por la LD como medida de contención del gasto público en aras de contención del déficit presupuestario. En consonancia con los propósitos anunciados, el Real Decreto 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad viene a aplazar aún más el calendario de implantación postergando igualmente la efectividad de la prestación para las personas con un grado de dependencia moderado nivel 2, a partir del 1 de enero de 2014. Fecha que vuelve a ser aplazada unos meses después, en los PGE para el año 2012⁴¹⁶, tanto para el nivel 2 como el 1 del grado de dependencia moderada, que empezarían a ser incorporados al sistema a partir del 1 de julio de 2015, lo cual dejó sin atención a más de 150.000 dependientes leves (Comas D'Argemir, 2015), cuando, según las previsiones contenidas en un primer momento en la LD todos los grados deberían haber quedado efectivamente incorporados al sistema en 2013.

Además, las reformas introducidas a partir de 2012 afectan gravemente al régimen de las cuidadoras no profesionales que, contrariamente a lo previsto en la LD, que concebía este régimen como excepcional, representan el 90% del total de las prestaciones económicas concedidas por dependencia (Comas D'Argemir, 2015). Así, el RD 20/2010 suspende su cotización al régimen especial de la Seguridad Social al que se encontraban adscritas y que sufragaba el Estado (DT 13^a). A partir de 2013, aquellas personas cuidadoras no profesionales que deseen continuar cotizando a la SS en dicho régimen especial, deberán abonar el importe de la cotización ellas mismas. Esto, unido a la rebaja de las cuantías asignadas a las personas cuidadoras (DT 10^a), ya de por sí mínimas, entre un 15 y un 85%, hizo que la mayoría de las personas cuidadoras se dieran de baja de la SS y, en definitiva, supuso una involución en el tambaleante camino que parecía haber iniciado la LD hacia el reconocimiento del valor de las tareas de cuidado desempeñadas por las mujeres en el seno del hogar⁴¹⁷. Además, se amplía el

a indicar la fecha a partir de la cual se producirá la incorporación al sistema de la ley de los distintos niveles del grado moderado.

⁴¹⁶ Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012.

⁴¹⁷ «De acuerdo a los datos del IMSERSO, se desprende que el empleo generado en las actividades relacionadas con los Servicios de atención a la Dependencia muestra un crecimiento paulatino en los primeros años de implantación del SAAD, hasta que a partir de 2012, año cumbre de puesta en marcha de las medidas de austeridad, se quiebra esta tendencia y comienza a destruirse empleo, incrementándose desde esa fecha los contratos no fijos y el empleo a tiempo parcial, coincidiendo con la reducción de la

plazo del pago retroactivo de seis meses hasta los dos años (DA 7^a). Es decir, se puede producir un desfase de hasta dos años entre la valoración de la persona con un determinado grado de dependencia hasta que se haga efectiva la prestación reconocida sin que ello dé derecho a reclamar a la persona dependiente los pagos atrasados a la Administración. Como señala Comas (2015), esta reforma «es una expresión de unos determinados intereses de clase y da por supuesto que las mujeres harán igualmente de cuidadoras con o sin remuneración, y en todo caso disminuyendo sus derechos» (p. 396).

Por otra parte, también se incorporan modificaciones del sistema que afectan a la modalidad de ayudas a la dependencia para la contratación de los servicios de personas cuidadoras profesionales, estableciéndose la incompatibilidad entre servicios y un copago de hasta el 90% del coste del servicio.

En términos generales, también se ve reducido el nivel mínimo de financiación que aporta el Estado a las CCAA, que son las que prestan el servicio, que se redujo en 2012 en 200 millones de euros que el Estado dejó de aportar a la financiación del servicio. El Observatorio Estatal para la Dependencia, articulado por la Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales⁴¹⁸, no obstante, cifra el recorte total efectuado por la AGE en dependencia desde el RD 20/2012 hasta el año 2017 en 4.600 millones de euros (Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales, 2018).

Desde el Observatorio son contundentes a la hora de cifrar las consecuencias de estos recortes presupuestarios en la LD y de las reformas introducidas a las distintas modalidades de prestaciones. Consideran que se ha producido la paralización, el colapso y, en definitiva, la demolición del sistema de atención a la dependencia entre 2012 y 2015. Esto queda reflejado en datos como que en 2015 el 40% de las personas en situación de dependencia reconocida en España no disfrutaba de ningún tipo de prestación o servicio del sistema de atención a la dependencia; o que desde 2012, una de

tasa de cobertura del sistema y la minoración de la intensidad de sus prestaciones, lo que nos aleja de las estimaciones de creación de empleo previstas. Entre 2007 y 2012 la cifra aproximada de empleos generados podría situarse entre los 150.000 y 200.000 empleos nuevos, sin embargo a partir de 2012, se aprecia una pérdida de empleo» (Gálvez Muñoz y Rodríguez Modroño, 2016: 55).

⁴¹⁸ Recuperado el 18/02/2019 de: <https://www.directoressociales.com/2-uncategorised/19-observatorio-estatal-para-la-dependencia.html>.

cada cinco personas dependientes con derecho a atención que entró en lista de espera para recibir alguna prestación o servicio no llegó a ser atendida al causar baja por fallecimiento.

Todo ello supone una reprivatización de los cuidados ante el repliegue de los poderes públicos en la asunción de responsabilidades por las personas dependientes que, en el contexto social español se traduce en una refamiliarización de esas responsabilidades y, más concretamente, en el incremento del trabajo no pagado de las mujeres.

6.3. Políticas públicas de reconocimiento

6.3.1. Violencia de Género

A la hora de entrar a analizar cómo ha afectado la gran recesión al tratamiento institucional de la violencia de género a nivel estatal, el primer dato que revela, en términos globales, la pérdida de prioridad política de la lucha contra la violencia que se ejerce contra las mujeres por el hecho de serlo es el drástico descenso de la partida presupuestaria destinada a sufragar el programa estatal de atención.

A pesar de que la LOMPIVG es aprobada en 2004, no es hasta cuatro años después que se contempla en la Ley de PGE para 2009 una partida presupuestaria específica destinada a financiar actuaciones para la prevención integral de la violencia de género (Programa 232C) dotada con 28,3 millones de euros, partida que es aumentada en los PGE para 2010 hasta los 31,5 millones de euros. No obstante, la intensificación del giro hacia las políticas de austeridad experimentada a partir de 2011 hace que los recursos estatales destinados a financiar las medidas de prevención contenidas en la LOMPIVG empiecen a mermar en los PGE, hasta los 30,3 millones y se reduzcan drásticamente en casi 7 millones de euros en los presupuestos para 2012. Esta dinámica de reducción de la partida presupuestaria que sufraga las actuaciones estatales en prevención de la violencia de género se mantiene a lo largo de los años siguientes, alcanzando el mínimo de 21,8 millones de euros en 2014. En total, entre 2011 y 2014, los recursos estatales destinados a combatir la violencia de género se

redujeron en un 30,7%. Esto tiene su reflejo en la aplicación de las medidas de prevención y atención a las víctimas de violencia de género previstas en la LOMPIVG. A partir del año 2015, sin embargo, parece que se inaugura una tendencia de tímido aumento de los recursos destinados a la violencia de género que, sin embargo, no vuelven a situarse en los niveles anteriores a 2012⁴¹⁹.

Recordemos que el derecho a la asistencia social integral, reconocido a las víctimas de violencia de género en el art. 19 LOMPIVG, que debe responder a los principios de atención permanente, actuación urgentes, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional, incluye los servicios de emergencia, acogida, recuperación integral, información a las víctimas, atención psicológica, apoyo social, seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer, apoyo educativo a la unidad familiar, formación preventiva en valores de igualdad y apoyo a la formación e inserción laboral. Según el art. 19 LOMPIVG, estos servicios son organizados por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, sin embargo, en la práctica han venido siendo gestionados y prestados de manera directa por los Ayuntamientos, que han desempeñado tradicionalmente en un papel prominente en la prestación de servicios sociales a la ciudadanía, por su estructura más cercana y, por tanto, más sensible a las reclamaciones de la población⁴²⁰. En concreto, en relación con los servicios sociales

⁴¹⁹ En septiembre de 2017, ante las alarmantes cifras de violencia de género y la cada vez mayor preocupación social para con esta lacra se aprueba en el Congreso de los Diputados un Pacto de Estado contra la violencia de género, por el cual se acuerdan una serie de medidas tendentes a mejorar las insuficiencias de la LOIEMH que se financiarían con un presupuesto de 200 millones de euros anuales durante los siguientes cinco años a la lucha contra la violencia machista repartidos de la siguiente manera: 80 millones corresponderían a la AGE, 100 a las CCAA y 20 a las Corporaciones Locales. No obstante, la efectiva adjudicación de fondos presupuestados fue bloqueada por el Gobierno de Mariano Rajoy no se hizo efectiva hasta agosto de 2018, casi un año después de la adopción del acuerdo (Público, 02/08/2018).

⁴²⁰ «La Constitución española de 1978 no estableció unas competencias concretas para los entes locales, sino que se limitó a reconocerles autonomía en la gestión de sus respectivos intereses (arts.137 y 140). La concreción de este principio constitucional y su desarrollo por los consistorios se expresó en la Ley 7/85 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta ley estableció la competencia municipal en la prestación de servicios sociales de forma muy genérica, aunque con carácter obligatorio en los municipios mayores de 20.000 habitantes (artículos 25.2.k) y 26.1.c)) pudiendo ejercerla solos o asociados con otros ayuntamientos. La realidad española presenta el hecho de que la mayor parte de sus municipios tienen una población inferior a los 20.000 habitantes, por lo tanto cerca del 80% de los mismos no se habrían encontrado obligados legalmente a prestar servicios sociales. No obstante, el proceso histórico del desarrollo de los primeros ayuntamientos democráticos, indica que sus políticas públicas fueron cubriendo el déficit y las enormes carencias que en esta materia se arrastraban. A pesar de la falta de concreción en las competencias directas en servicios sociales de los municipios, se fue dando respuesta a las demandas más o menos inmediatas de la ciudadanía por ser su estructura más cercana» (Roldán García y Leyra Fatou, 2015: 131-132).

referidos a la atención a los derechos de las mujeres, la Carta Europea para la igualdad de mujeres y hombres en la vida local, elaborada y promovida por el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (2013) al objeto de conseguir que los gobiernos locales se comprometan a utilizar sus competencias en favor de una mayor igualdad, identifica a las autoridades locales, en tanto «son las esferas de gobierno más próximas a la población», como el nivel de intervención «más adecuado para combatir la persistencia y la reproducción de las desigualdades y para promover una sociedad verdaderamente igualitaria» (p.3).

En consonancia con esta percepción, el art. 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) reconocía expresamente la facultad de los Municipios para realizar actividades complementarias de aquellas que les son propias a otras Administraciones públicas, *en particular*, las relativas a la educación, la cultura, *la promoción de la mujer*, la vivienda, la sanidad y la protección del medioambiente. En aplicación de dicha competencia, los Ayuntamientos de nuestro país habían venido asumiendo en la práctica la competencia sobre la atención a las mujeres víctimas de violencia de género a través de la gestión de centros de información y de acogida, financiados por los entes locales en colaboración con los Gobiernos autonómicos⁴²¹. No obstante, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), aprobada, como se indica en su exposición de motivos, al objeto de racionalizar la estructura organizativa de la Administración local, de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera introducidos por la reforma del art. 135 de la Constitución y la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, así como de garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la economía privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, elimina el art. 28 LRBRL. De esta manera, los Municipios dejan de tener incondicionalmente la

⁴²¹ El IMIO publicó en el año 2009 una guía de recursos y centros para la mujer en la que figuran todos los centros municipales de información, los centros de acogida, centros de emergencia, etc. existentes en ese momento (Recuperado el 27/08/2018 de: <http://www.inmujer.gob.es/en/servRecursos/centrosAtencion/docs/guia.pdf>. No obstante, la guía no ha vuelto a ser actualizada desde entonces, por lo que no es posible comprobar de manera fiable si se ha mantenido el número de centros desde entonces. Existe asimismo desde 2014 un protocolo de derivación entre centros de acogida (Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad de 21 de julio de 2015, publicado por Resolución de 9 de junio de 2015 de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad) que tiene por objeto facilitar la movilidad de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijas e hijos entre centros situados en distintas CCAA cuando así lo aconsejan razones de seguridad o cuando se estima más conveniente para favorecer su recuperación social.

posibilidad de asumir competencias relativas a la promoción de la mujer, en el marco de las cuales se venían prestando todos los servicios de atención a las víctimas de violencia de género que, en los casos de los municipios de menos de 20.000 habitantes (que constituyen la gran mayoría en nuestro territorio), son transferidas a las Diputaciones, a no ser que el Municipio demuestre que el coste efectivo de la prestación del servicio es menor que el establecido por la Diputación (art. 26 LRBRL); o que la Comunidad Autónoma expresamente delegue el ejercicio de la competencia en los Municipios (art. 27.3.c) LRBRL). Dicha delegación solo podrá producirse si se demuestra que con ella se mejora la eficiencia de la gestión y que no supone un aumento del gasto público de la Administración y siempre que vaya acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria por parte de la Administración delegante. Estas modificaciones suponen no solo una limitación de la autonomía local (Roldán Gacía y Leyra Fatou), sino que, además, pueden redundar en una prestación deficitaria de los servicios de atención a las víctimas de violencia de género que hasta ahora venían siendo prestado por los Ayuntamientos, sobre todo si tenemos en cuenta que el presupuesto que los Gobiernos autonómicos destinan a la violencia de género también se ha visto drásticamente reducido en los últimos años. En efecto, según el art. 19 LOMPIVG, los servicios de atención integral que reciben las mujeres víctimas de violencia de género son sufragados por las propias CCAA y entes locales, además mediante la aportación de la AGE. En este contexto, la falta de coordinación entre las instituciones de los distintos niveles territoriales y de unos estándares mínimos de protección, unida al hecho de que la financiación es inestable e insuficiente y está mal gestionada tiene como consecuencia una deficitaria y desigual protección de los derechos de las mujeres a lo largo de todo el territorio (Rodríguez Palop, 2012). Así, la partida específica destinada por el Estado a los servicios de atención a las víctimas de violencia de género gestionada por las CCAA se ha visto reducida en un 50% (Gálvez Muñoz, 2016: 68). A esto, se suman los recortes que las propias CCAA han aplicado a estos servicios en su territorio. Según el estudio elaborado por Paleo y Alonso (2015) entre los años 2009 y 2014 todas las CCAA menos Andalucía (+16,6 %) redujeron su presupuesto destinado a políticas de género. Los datos de los recortes autonómicos en igualdad de género no son nada desdeñables: la Comunidad que más ha recortado ha sido Galicia, con una reducción del 74,1% de su presupuesto, seguida de Cantabria (-67%), Asturias (-55,5%), Madrid (49%), Castilla León (-48%), Castilla la Mancha (-47,5%), etc. (Paleo y

Alonso, 2015: 47). En este sentido, como señala Rodríguez Palop (2012), este descenso de la financiación territorial «podría estar afectando a ciertos derechos de las víctimas de violencia de género, como es el derecho a recibir atención de calidad por personal sanitario con la debida formación, recibir asistencia letrada en el momento de interponer la denuncia o disponer de un centro especializado cercano para víctimas de agresiones sexuales, por ejemplo» (p.6).

En lo relativo a la calidad de la asistencia sanitaria resulta destacable un estudio, publicado recientemente en el *European Journal of Public Health* por un grupo de investigadoras españolas (Otero García *et al*, 2018) en el cual se muestra el impacto negativo que los recortes presupuestarios han supuesto para la atención primaria a las mujeres víctimas de violencia de género en nuestro país. La investigación confirma que en el contexto de crisis económica se cuenta con menos recursos, menos personal y menos tiempo para atender a las mujeres necesitadas de ayuda. Ello, unido al aumento de la carga de trabajo limita la capacidad de respuesta de los profesionales sanitarios ante la violencia de género, disminuyendo la calidad en la atención y dificultando la detección de los casos más complejos.

Con respecto al derecho a la asistencia jurídica gratuita de las víctimas de violencia de género (art. 20 LOMPIVG), su satisfacción también ha estado plagada de insuficiencias, irregularidades y diferenciaciones territoriales. En este sentido, desde Amnistía Internacional (2012) denuncian que los turnos de guardia de violencia de género establecidos por los colegios de abogados se encontraban infradotados desde que empezaron a implementarse y que, con el paso de los años, «lejos de caminar hacia la consolidación del acceso efectivo a este tipo de asistencia letrada, se está produciendo una merma aún mayor de la disponibilidad de abogados y abogadas, causada, en parte, por los recortes presupuestarios en justicia» (p. 8). Desde la organización señalan que, en la mayoría de los casos de interposición de denuncias por violencia de género que han documentado las mujeres se encontraron con su abogado o abogada tan solo unos minutos antes de la comparecencia judicial (íd.).

En general, en lo relativo a la tutela judicial y policial que brindan las instituciones en los procedimientos por violencia de género, la valoración de las mujeres víctimas de violencia parece ser negativa. Indicativo de ello son las elevadas cifras de mujeres que sufren violencia de género y ni siquiera denuncian, así como aquellas que,

si bien ponen en algún momento los hechos en conocimiento de las autoridades, posteriormente no se ratifican en la denuncia presentada. Según la Macroencuesta de violencia contra la mujer realizada en 2015 por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, de todas las mujeres que han sufrido violencia física o sexual por parte de sus parejas a lo largo de su vida, tan solo un 26,8% informó a la policía de los hechos y tan solo el 1,7% acudió al juzgado directamente a denunciar. Por tanto, podemos decir que una abrumadora mayoría de la violencia sufrida por las mujeres en el seno de la pareja es violencia oculta (Amnistía Internacional, 2012). Con respecto a las mujeres que, iniciado un proceso penal, renuncian a continuar el procedimiento, señala Maqueda (2008) que en 2007 el 62,8% de las denuncias presentadas fueron frustradas por la renuncia de las mujeres durante el juicio⁴²² que, «[d]emandaban ayuda en un primer momento, comprobaron cómo funciona la justicia penal ... y desconfiaron del sistema de manera radical, lo que expresaban acogéndose a la excepción del secreto familiar o, para tratar de remediar las consecuencias del proceso, se retractaban de lo antes dicho, incluso arriesgándose a ser perseguidas penalmente, o emitían una declaración hostil a las pretensiones del acusador oficial» (p. 391). En este sentido, desde Amnistía Internacional (2012), en un informe elaborado siete años después de la entrada en vigor de la LOMPIVG sobre los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres a la hora de acceder a la justicia en los casos de violencia de género, señalan que

[c]uando el agresor es la pareja o expareja, la capacidad de resistencia y autonomía de las mujeres para enfrentarse a la violencia de género pueden estar aún más mermadas. El insistente mensaje institucional que pone el acento en que las mujeres «deben» denunciar para protegerse y recibir apoyo, desconoce el grado de impotencia que la violencia de género puede producir. A la vez ignora el impacto negativo de formas entrecruzadas de discriminación que pueden afectar a sectores como las mujeres migrantes en situación irregular, y que acentúan las barreras para acceder a la justicia. En lugar de justificar la inacción de las instituciones descargando en las víctimas la «obligación» de denunciar, las autoridades deben verificar la efectividad de la protección legal dispuesta e identificar los obstáculos que, en la ley o en su aplicación, impiden a las mujeres acceder y obtener justicia y protección (p. 4).

En efecto, no son pocas las deficiencias en la implementación del sistema de protección de las víctimas de violencia de género que podrían estar detrás del hecho de que las víctimas no denuncien o no se ratifiquen en las denuncias después de

⁴²² Sobre los motivos por los que las mujeres víctimas de violencia de género en el seno de la pareja retiran las denuncias, *vid.* Larrauri, 2004.

presentarlas. En este sentido, y a pesar de que el art. 47 LOMPIVG contempla la formación específica en igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género de todos los profesionales que están en contacto con las víctimas a lo largo del procedimiento judicial (jueces, magistrados, fiscales, secretarios judiciales, fuerzas y cuerpos de seguridad y médicos forenses) lo cierto es que, según el informe elaborado por Amnistía Internacional (2012) la gran mayoría de las denunciadas entrevistadas relatan la adversidad experimentada a la hora de acceder a la justicia. El citado informe (Amnistía Internacional, 2012), elaborado a través de los testimonios de víctimas de violencia de género, de profesionales que trabajan en este ámbito y de representantes de organizaciones de mujeres pretende ofrecer una visión de cuál es la situación a la que se enfrentan las denunciadas a la hora de acceder a la justicia y concluye que «[...] la organización ha identificado una falta de diligencia debida en la obligación de proporcionar información a las víctimas, de asegurar asistencia letrada de calidad, de impulsar de oficio una instrucción eficaz para el esclarecimiento de los hechos, y de garantizar un trato adecuado, respetuoso y no discriminatorio hacia las denunciadas durante los procesos» (p. 7).

Se han documentado casos que reflejan duros interrogatorios a las víctimas en los juzgados, en los que la ausencia de otras pruebas que acrediten las agresiones parece tratar de suplirse buscando motivos para el «descrédito» de sus testimonios. Esta práctica judicial es contraria a lo recomendado por organismos internacionales que hacen hincapié en la importancia de utilizar todos los medios de investigación, incluidas las técnicas más avanzadas, para acreditar los hechos, siempre preservando la integridad e intimidad de las víctimas [...] Son muchos los casos documentados en los que las mujeres se quejan de no haber podido expresarse con tranquilidad y con sus palabras acerca de lo que, en muchos casos, representa una parte de sus vidas; compelidas casi siempre a ceñirse al hecho puntual. Incluso, algunas de las mujeres entrevistadas recuerdan haber sido tratadas con poco respeto por la persona que debería garantizar sus derechos en las comparecencias judiciales: el juez o jueza titular del JVM” (Amnistía Internacional, 2012: 13-14).

Esto es reflejo, como decíamos, de la falta de formación en igualdad y no discriminación y de sensibilización con las situaciones de violencia de género de la que adolecen la mayoría de los operadores jurídicos que tratan con las víctimas y sobre la cual, la CEDAW (2015) ya ha apercibido a España en varias ocasiones, recomendando al Gobierno. Esta falta de formación en igualdad de los operadores jurídicos se pone de manifiesto singularmente en el caso de los miembros de la jurisdicción en relación no solo con el trato que dispensan a las víctimas de violencia de género sino con la falta de aplicación de la perspectiva de género en la gran mayoría de las resoluciones judiciales que son dictadas en nuestro país. En efecto, a pesar de que el art. 47 LOMPIVG mandata la formación específica de los miembros de la jurisdicción en igualdad efectiva

y no discriminación y que, de manera más general, el art. 4 LOIEMH incorpora la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres como principio informador del ordenamiento jurídico, que debe integrarse y tenerse en cuenta en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, lo cierto es que, como venimos viendo a lo largo de todo este capítulo, las resoluciones que emiten, por lo general, adolecen de una falta absoluta de perspectiva de género a la hora de aplicar las normas de igualdad, fundamentalmente la LOIEMH, cuyos preceptos son por lo general interpretados desde una perspectiva restrictiva y aislada del conjunto de la norma que revela un profundo desconocimiento por parte de los órganos jurisdiccionales de los principios y valores que la inspiran. Así, se puede afirmar de manera rotunda que si bien por lo general jueces y tribunales tienen bien interiorizada la aplicación de las normas antidiscriminación desde una perspectiva formal y tradicional⁴²³, no sucede lo mismo a la hora de integrar el principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres en la interpretación y aplicación de las normas desde la perspectiva de la discriminación como situación sistémica de subordinación estructural y difusa de las mujeres «para cuya corrección son necesarias pero no suficientes las leyes clásicas de igualdad, precisando además de unas leyes de igualdad modernas de carácter transversal, basadas en la igualdad material y que pivotan sobre el género» (Lousada Arochena, 2018: 156) en tanto no solo buscan la corrección individualizada de situaciones puntuales de discriminación formal, sino que aspiran a «la erradicación de los estereotipos que perpetúan la situación de dominación del varón y sumisión de la mujer» (ídem.). En efecto, abundan las resoluciones jurisdiccionales que adolecen de la más absoluta inobservancia del principio de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la aplicación de las normas y que, entre dos opciones posibles de interpretación de un precepto rehúsan acoger aquella que mejor garantiza la tutela del principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la línea de lo exigido por el art. 4 LOIEMH. Pueden encontrarse abundantes ejemplos de ello tanto en la jurisdicción ordinaria⁴²⁴ como en la constitucional (SSTC 173/2013; 31/2018; 11/2018; 117/2018), algunos de ellos comentados en este mismo trabajo al hilo de la reticencia de los órganos jurisdiccionales a obligar a los poderes públicos al cumplimiento de las obligaciones mandatadas por la

⁴²³ «Tradicionalmente, la discriminación sexista se concebía como una desigualdad de trato ocasional que bastaría para su corrección con unas leyes de igualdad —que podemos tildar de clásicas— de carácter sectorial, basadas en la igualdad formal y que pivotan sobre el sexo» (Lousada Arochena, 2018: 155).

⁴²⁴ A este respecto, *vid.* Lousada Arochena, 2018: 169.

LOIEMH, obligaciones que, pudiendo comprenderse como tales, son interpretadas por sus destinatarios como preceptos de derecho dispositivo, siendo esta interpretación confirmada por los jueces y tribunales⁴²⁵.

Por su parte, con respecto al derecho reconocido en el art. 18 LOMPIVG, según el cual se garantizará el pleno acceso a la información y asesoramiento adecuado a su situación personal a las mujeres víctimas de violencia de género, Amnistía Internacional (2012) también ha documentado casos de mujeres sin acceso a este derecho:

Preocupa que este obstáculo sea aún mayor para aquellas mujeres con un menor conocimiento del idioma y/o de sus derechos y del funcionamiento del sistema penal. Amnistía Internacional recuerda la importancia de asegurar intérpretes de calidad, tanto en las comisarías como en los juzgados. Su carencia o falta de calidad puede suponer una traba crítica que impida a muchas mujeres extranjeras acceder y obtener justicia y protección (p.7).

Desde Amnistía Internacional (2012) subrayan asimismo la falta de diligencia en la investigación judicial llevada a cabo en los casos de violencia de género:

La falta de diligencia en la investigación de oficio supone que a menudo deban ser las propias mujeres las que, a pesar de su difícil situación emocional, se vean obligadas a impulsar el proceso, aportar evidencias y promover actuaciones, a fin de que las investigaciones avancen y sus procesos no sean sobreesidos por falta de pruebas (p. 10).

Otros factores que se han señalado como indicativos de deficiente implementación de la LOMPIVG para dar respuesta a las necesidades de protección de las víctimas de violencia de género serían la insuficiencia en la dotación de efectivos policiales para cubrir todas las órdenes de protección acordadas; la ausencia de políticas públicas que garanticen el efectivo derecho a la reparación de las víctimas de violencia de género, mediante una indemnización proporcional al daño sufrido y un programa de recuperación social y económica (Rodríguez Palop, 2012); la falta de diligencia en la investigación judicial (Amnistía Internacional, 2012); o la negativa judicial a activar protocolos de valoración del riesgo de la víctima. En este último caso, nos estamos refiriendo al Protocolo Médico Forense de Valoración Urgente del Riesgo de Violencia de Género (PMFVUR), un protocolo de actuación implantado en 2011 que es articulado para valorar si, en un caso concreto, es necesario reconocer algún tipo de orden de protección a la víctima de violencia de género y, en caso afirmativo, cuál de las

⁴²⁵ Ejemplo paradigmático de la falta de control jurisdiccional del incumplimiento de lo dispuestos en las leyes de género lo constituye la reticencia de jueces y tribunales a fiscalizar la deficiente actuación del Ejecutivo en lo atinente a la elaboración de IEIG, mandatada por el art. 19 LOIEMH.

previstas medidas cautelares, penales, civiles o de carácter social previstas en la Ley 27/2003, que regula la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica, se adecuaría más a la protección específica de los intereses de la víctima. Según la Fiscalía General del Estado (2017) estos protocolos forenses de valoración del riesgo son el «único elemento junto con las declaraciones de denunciado y denunciante con el que normalmente se cuenta a la hora de valorar la existencia de ‘riesgo objetivo’ que exige la ley procesal para adoptar la medida de protección» y resulta «esencial a la hora de dar una respuesta protectora y eficaz a la víctima que denuncia» (p. 457). No obstante, a pesar de que su utilización resulta de gran utilidad, debido a la falta de medios disponibles para poner en práctica este protocolo, su uso es muy escaso y se ha ido reduciendo con los años. Así, según la Fiscalía, en 2017 solo se emitieron 175 informes de conformidad con el protocolo, 109 menos que el año anterior. Esto se traduce en que solo en el 2,2% de los casos en los que se dictaron órdenes de protección fue activado dicho protocolo, una cifra «a todas luces insuficiente e insignificante» y que también está relacionada con las órdenes de protección que no se conceden. Si no se hace valoración del riesgo en prácticamente ningún caso, ¿en qué información se basa la autoridad judicial competente para denegar la orden de protección? En este sentido, además, se constata que una distribución geográfica muy irregular de la ratio de órdenes de protección denegadas y admitidas lo cual, teniendo en cuenta que la violencia de género es un fenómeno que se encuentra distribuido de manera constante a lo largo de todo el territorio español⁴²⁶, pone de manifiesto que otro tipo de factores relacionados con la práctica judicial de un territorio determinado interfieren en la decisión de adoptar órdenes de protección, que debería estar únicamente motivada por una valoración objetiva de la situación de riesgo a la que se encuentra expuesta la víctima. Así, llama la atención el dato de que en Cataluña las órdenes de protección denegadas entre 2010 y 2017 ascienden al 70% del total de las solicitadas, mientras que la media en todo el territorio español se sitúa entre en 20% y el 30%, según los años (eldiario.es 14/10/2018). La denegación de las órdenes de protección sin valoración del riesgo o con una valoración del riesgo efectuada no conforme a los protocolos tiene consecuencias

⁴²⁶ «'Como punto de partida hay que decir que no hay una mayor prevalencia de la violencia de género en unos sitios que en otros. La violencia de género no cambia de intensidad dependiendo del lugar porque es una realidad que tiene unas características muy específicas y comunes', explica el médico forense y exdelegado del Gobierno para la Violencia de Género (2008-2011), Miguel Lorente» (eldiario.es, 14/10/2018).

dramáticas. En este sentido, apunta Rodríguez Palop (2012) que 54 de los 73 casos de las mujeres asesinadas en España en 2010 habían sido valoradas por las autoridades como casos de riesgo básico o inexistente (p. 5).

Un caso muy significativo en el que se aprecia un persistente fallo en los sistemas institucionales de tutela de las víctimas de violencia de género es el de Ángela González Carreño, que suscitó una condena del Comité para la eliminación la discriminación contra la mujer de Naciones Unidas (CEDAW, 2014) a España por actuar negligentemente en la protección de una víctima de violencia machista. En el caso de Ángela, fallaron las instituciones tanto para protegerla frente a su maltratador —que asesinó a la hija de ambos, de tan solo siete años— como para reconocerle una reparación después del fatal desenlace causado por los fallos del sistema de tutela. El asesinato de la hija de González Carreño tuvo lugar el transcurso de una de las visitas no vigiladas que la jueza encargada del caso había autorizado, a pesar de que la mujer lo había denunciado hasta en 47 ocasiones por malos tratos y había solicitado por todos los cauces disponibles que tales visitas fueran custodiadas por los servicios sociales, informando asimismo a las autoridades que su exmarido había amenazado con matar a la niña como venganza contra ella⁴²⁷. Aunque, tras lo sucedido, inició un procedimiento judicial para solicitar que el Estado respondiera por el asesinato de su hija, agotó todas las vías jurisdiccionales sin que las instituciones españolas asumieran ninguna

⁴²⁷ Es cierto que los hechos tuvieron lugar antes de la promulgación de la LOMPIVG, pero aun así resulta tristemente sorprendente que ante una situación como la que se describe en el dictamen de la CEDAW, una jueza autorizara las visitas no vigiladas del padre a la niña y, sobre todo, que con posterioridad, el Estado español no haya accedido voluntariamente a reparar a la víctima por lo que fue una manifiesta negligencia de las instituciones: «Después de la separación provisional la autora siguió siendo objeto de acoso e intimidación por F.R.C., incluidos insultos y amenazas de muerte en la calle y mediante llamadas telefónicas. En sus encuentros con Andrea F.R.C. interrogaba a la niña sobre las relaciones de la autora, le hablaba mal de ésta, refiriéndose a ella repetidamente como «puta» y acusándola de tener relación con otros hombres. Esta situación generaba tensión y angustia en Andrea, quien tenía miedo de su padre y comenzó a rechazar pasar tiempo con él. A su vez, éste acusaba a la autora de manipular a la niña e instigar tal rechazo. En una ocasión, en 2000, F.R.C. les abordó a la entrada del edificio donde vivían, insultando a la autora e intentando arrastrar a la niña. La autora consiguió entrar en su coche con Andrea y acudir a la policía. F.R.C. les siguió y al llegar a la comisaría, delante de un policía, siguió insultándola, amenazándola con secuestrar a la niña. Agarrándola del pelo cuando la autora tenía a Andrea en brazos, intentó tirarla al suelo. En otra ocasión, el 30 de agosto de 2000, cuando la autora estaba en su coche con Andrea, F.R.C. les siguió con el suyo poniéndoles en una situación de peligro. La autora se detuvo y F.R.C. se acercó gritando y exigiendo que le diera a la niña mientras golpeaba el coche. Esto provocó una crisis nerviosa en Andrea que comenzó a gritar para que su padre se fuera. Cuando las visitas dejaron de ser supervisadas (véase párr. 2.13) F.R.C. protagonizó varios incidentes violentos en el centro de los servicios sociales donde debía acudir para recoger y devolver a la niña. La autora afirma haber interpuesto, entre diciembre de 1999 y noviembre de 2001, más de 30 denuncias ante la Guardia Civil y los juzgados en materia civil y penal, y solicitado repetidamente órdenes de alejamiento de F.R.C. respecto a ella y su hija» (CEDAW, 2014).

responsabilidad por lo sucedido. En 2012, asesorada por la organización Women's Link Worldwide, González Carreño lleva ante la ONU su caso, como un incumplimiento por parte de España de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El dictamen emitido por la CEDAW constituye un fallo histórico en el cual el Comité condena a España por no haber cumplido con la obligación de investigar la existencia de fallos, negligencias u omisiones por parte de los poderes públicos que pudieran haber ocasionado una situación de desprotección a la víctima y formula una serie de recomendaciones de actuación para evitar la repetición de este tipo de casos, recomendaciones que reflejan los principales puntos débiles del sistema español de tutela de las víctimas de violencia de género. Así, la CEDAW (2014) insta a España a tomar medidas adecuadas y efectivas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos; a reforzar la aplicación del marco legal con miras a asegurar que las autoridades competentes ejerzan la debida diligencia para responder adecuadamente a situaciones de violencia doméstica; y a proporcionar formación obligatoria a los jueces y personal administrativo competente sobre la aplicación del marco legal en materia de lucha contra la violencia doméstica que incluya formación acerca de la definición de la violencia doméstica y sobre los estereotipos de género

Todas las disfuncionalidades descritas —que, conjugadas, dibujan un escenario de funcionamiento bastante deficitario de la tutela judicial y policial de las víctimas de violencia de género—, guardan una estrecha relación con los recortes en los recursos destinados a la protección de las víctimas de violencia de género, responsables, entre otras cosas, de la escasez o nula existencia de centros de unidades de valoración de riesgo, que serían los encargados de articular los protocolos descritos (eldiario.es 18/01/2018). Esto se pone de manifiesto ante el análisis de los datos de las denuncias presentadas por mujeres víctimas de violencia de género que, si bien en los primeros años de desarrollo y aplicación de la LOMPIVG experimentaron un fuerte incremento, han decrecido consecutivamente entre los años 2009 y 2013 (CGPJ, 2016), lo cual puede ser indicativo de un aumento de la desconfianza de las mujeres víctimas de violencia de género en el sistema judicial durante el período de crisis.

Por todo ello, en general puede decirse que —a pesar de los importantes avances que desde la perspectiva simbólica de redefinición de la realidad tiene la incorporación

a nuestro ordenamiento jurídico de una norma que aborda la violencia de género en el seno de la pareja de manera integral—, dada la persistencia de cifras alarmantes de violencia contra las mujeres en el seno de la pareja quince años después de la aprobación de la LOMPIVG, las medidas contenidas en la misma no han sido efectivas a la hora de alcanzar su propósito. En esta línea, señala acertadamente Graziosi (2014) que «[l]a cuestión de la violencia de género representa un importante ejemplo de la ineficacia de las normas, de la divergencia estructural entre el ser y el deber ser, de la objetiva distancia entre la ley y su implementación» (p. 302).

6.3.2. Educación

Ya se ha señalado la importancia de la educación en igualdad como herramienta fundamental de cambio de la sociedad hacia un modelo más paritario. Sin embargo, a continuación se ilustrará cómo el ambicioso potencial transformador que presentaban las disposiciones contenidas en las leyes de igualdad en relación con la utilización de la educación como herramienta fundamental para desterrar los estereotipos discriminatorios logrando significativos avances en la consecución de la igualdad efectiva de mujeres y hombres no se ha materializado como tal en su puesta en práctica.

En sintonía con los mandatos a los poderes públicos contenidos en la LOMPIVG relativos a la transmisión de valores de igualdad a través de la educación (arts. 4 LOMPIVG y 24.2 LOIEMH) que han sido analizados en el apdo. 4.5.2.4 de este trabajo, Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) promovida por el PSOE, es la primera que —ahondando en la puesta en práctica de un modelo coeducativo tanto desde una perspectiva subjetiva como objetiva— incorpora específicamente la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los contenidos de los programas impartidos en los distintos cursos de la enseñanza obligatoria⁴²⁸, en concreto dentro de la asignatura de Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos, «en la que se prestará especial atención a la igualdad entre hombres y mujeres», a la vez que incluye otros preceptos al objeto de desarrollar el principio de igualdad efectiva en la

⁴²⁸ La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) ya incorporaba entre los principios del sistema educativo (art. 2) la efectiva igualdad de derechos entre los sexos y ordenaba la superación de los estereotipos discriminatorios en la elaboración de los materiales didácticos (art. 57.3)

educación⁴²⁹, entre los que se encuentra la prohibición de discriminación por nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra circunstancia personal o social en la admisión de alumnos y alumnas en centros públicos y privados concertados (art. 84.3). La interpretación de este precepto aplicado por las autoridades autonómicas con competencias en educación condujo a la retirada de las subvenciones públicas a las instituciones educativas privadas que segregaban a su alumnado por sexos⁴³⁰.

Ambas medidas presentan un indiscutible potencial transformador de las relaciones de desiguales de género a través de la educación. Sin embargo (o precisamente por ello, más bien) generaron una enérgica respuesta contraria por parte de los sectores más conservadores de nuestro país —«una de las mayores polémicas desatadas en los últimos años en nuestro país» (Salazar Benítez, 2010: 383)— que, no solo pusieron en duda el acierto político de las medidas legislativas aprobadas resistiéndose a ponerlas en práctica, sino que cuestionaron la legitimidad legal y constitucional de las mismas. En este sentido, el proceso de implantación de la asignatura Educación para la Ciudadanía vino acompañado por una mediática polémica⁴³¹ que venía dada, por un lado, por las reticencias de las Comunidades Autónomas en las que gobernaba el Partido Popular a proceder a su impartición con normalidad⁴³² y, por otro, por las objeciones presentadas por los padres y madres que se negaban a que sus hijos e hijas cursaran la citada asignatura por considerarla un «adoctrinamiento ideológico» dado por la transmisión de principios y valores contrarios a las propias convicciones morales que consideraban atentatorios tanto contra su

⁴²⁹ El art. 102.2 LOE dispone que los programas de formación permanente deberán incluir formación específica en materia de igualdad, en consonancia con lo dispuesto en el art. 7 LOMPIVG; el art. 126.2 LOE dispone que los Consejos Escolares de los centros deberán designar a una persona que impulse medidas educativas que fomenten la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres; el art. 151.e) atribuye a la inspección educativa la función de velar por el cumplimiento de los principios y valores recogidos en la ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.

⁴³⁰ Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Asturias y Extremadura ya habían aprobado normas que excluían los centros privados que segregaban por sexos a su alumnado de la financiación pública, normativa que en muchos casos había sido anulada por los Tribunales Superiores de Justicia de la Comunidad correspondiente. Pero en estos casos, como apunta Salazar, la inadecuación de la norma viene dada por excederse la regulación autonómica de lo que hasta ese momento venía dispuesto en la legislación básica estatal (2016: 454).

⁴³¹ Sobre la polémica generada en torno a la implantación de la asignatura educación para la ciudadanía, *vid.* Salazar Benítez, 2010, pp. 363-444.

⁴³² En la Comunidad Valenciana, gobernada en ese momento por el PP de Francisco Camps, se dicta una Orden que prevé tanto la posibilidad de que el alumnado no curse la asignatura de Educación para la Ciudadanía por objeción de conciencia como la impartición en inglés de la misma como una forma de boicotear el proyecto educativo (El País, 16/12/2008).

libertad de conciencia (art. 16.1 CE) como contra la libertad de los padres y madres para elegir la formación religiosa y moral que reciban sus hijos e hijas (art. 27.3 CE). No obstante, el Tribunal Supremo se ha pronunciado en diversas sentencias (SSTS 340/2009; 341/2009; 342/2009; 7957/2012) que niegan el alegado carácter adoctrinador de la disciplina en tanto no se transmiten en la misma posiciones particulares distintas de aquellos valores propugnados en la Constitución como constitutivos del marco de convivencia mínimo del que nuestra sociedad ha decidido dotarse de manera democrática, como son la igualdad —valor superior del ordenamiento jurídico contenido en el art. 1.1 CE—, y la dignidad de la persona —fundamento del orden político y la paz social contenido en el art. 10 CE. De igual forma, el Supremo ha desechado la existencia de un supuesto derecho de los progenitores a acogerse a la objeción de conciencia para evitar que sus hijos e hijas cursen determinadas materias contenidas en el currículo oficial.

Por su parte, también fue cuestionada la legalidad de las decisiones administrativas que —amparándose en el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 84.3 LOE que establece que los centros públicos y privados concertados no podrán hacer en ningún caso discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social a la hora de admitir a los alumnos y alumnas—, habían negado la financiación pública a centros que segregaban al alumnado por sexos. En concreto, la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria denegó por Resolución de 14 de abril de 2009 las solicitudes de acceso y renovación del régimen de concierto a dos centros privados de escolarización exclusiva de varones, decisión confirmada por el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria, de 13 de agosto de 2009, por el cual se desestimaban los recursos de alzada interpuestos contra la misma. Contra la citada resolución interpusieron recurso contencioso-administrativo las asociaciones de padres de alumnos de ambos colegios implicados, recurso que fue desestimado por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 22 de junio de 2011. Dicha Sentencia fue recurrida en casación ante el TS por la parte actora. La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo resolvió dicho recurso en STS 5492/2012 confirmando la decisión del Gobierno cántabro por considerar que los centros no cumplían con los requisitos legalmente exigidos para acceder a la financiación pública. También avala el Supremo la legitimidad de la opción

política adoptada por el legislador de la LOE que, según la sentencia dictada por el Tribunal, se insertaría válidamente dentro las opciones legislativas permitidas por los artículos 27.3 y 27.9 CE. Es decir, el régimen de conciertos educativos queda, según la doctrina sentada por el TS, en manos del legislador. En este sentido, sin embargo, tan válida sería la opción legislativa de incorporar la no discriminación por razón de sexo del alumnado como requisito para acceder a las ayudas públicas que hace el art. 84.3 LOE como no incorporarla. De esta manera, el TS perdió la oportunidad de aprovechar esta resolución para pronunciarse sobre el modelo coeducativo como parte necesariamente integrante del derecho a la educación reconocido en el art. 27.2 CE. Como muy acertadamente señaló Salazar (2016) este pronunciamiento «insuficiente» del Supremo dejaba en manos del legislador la posibilidad de volver a admitir la financiación con recursos públicos de modelos educativos contrarios al ideal igualitario.

En efecto, la llegada del PP al Gobierno supuso la aprobación de una nueva ley de educación, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) que reformaba el citado artículo 84.3 LOE para introducir dos nuevos incisos. El primero de ellos dispone que «no constituye discriminación la admisión de alumnos y alumnas o la organización de la enseñanza diferenciada por sexos, siempre que la enseñanza que impartan se desarrolle conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, aprobada por la Conferencia General de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960», es decir, siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes en el acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes. El segundo inciso introducido al art. 84.3 LOE por la LOMCE establece que «en ningún caso la elección de educación diferenciada por sexos podrá implicar para las familias, alumnos y alumnas y centros correspondientes un trato menos favorable, ni una desventaja, a la hora de suscribir conciertos con las Administraciones educativas», a la vez que dispone que «los centros deberán exponer en su proyecto educativo las razones educativas de la elección de dicho sistema, así como las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad».

La LOMCE fue aprobada en una legislatura en la que el PP contaba con mayoría absoluta y, por tanto, podía sacar adelante leyes orgánicas sin necesidad de contar con el apoyo de ningún otro grupo parlamentario en el Congreso. A pesar de ello, la tramitación parlamentaria de la norma estuvo marcada por una intensa polémica que se trasladó a la jurisdicción constitucional con la interposición de seis recursos de inconstitucionalidad contra varios de los preceptos introducidos por la LOMCE, cinco de ellos interpuestos por Comunidades Autónomas —Andalucía, Cataluña, País Vasco, Asturias y Canarias— y uno presentado por diputados del Grupo Parlamentario Socialista. Este último recurso ha sido resuelto recientemente en por el Tribunal Constitucional en sentencia 31/2018, de 3 de abril en la que —con cuatro votos particulares suscritos por cinco magistrados— el Pleno desestimaba las pretensiones de inconstitucionalidad de los socialistas en relación con varios artículos introducidos en la LOE por la LOMCE, entre ellos la nueva redacción del artículo 84.3 LOE, confirmando de esta manera la validez constitucional de los conciertos públicos con centros privados que segregan por sexos a su alumnado.

En la resolución del recurso de inconstitucionalidad planteado por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista, el TC comienza haciendo una valoración preliminar o precisión metodológica en relación con la propia significación del concepto de educación segregada que condiciona el resto de los razonamientos que lleva a cabo en la resolución. Así, la valoración del TC se basa en una concepción particular de la significación de la segregación por sexos del alumnado, que expresamente excluye la identificación de este modelo con «una determinada concepción de la vida o cosmovisión con un contenido filosófico, moral o ideológico» (STC 31/2018, FJ 4º). Al contrario, para el TC estaríamos ante un modelo pedagógico concreto, articulado por los centros que así lo eligen para el mejor logro de los objetivos educativos perseguidos comunes a cualquier tipo de enseñanza. Se trata, por tanto, a juicio del TC, de un modelo instrumental que no admite juicios de valor de ningún tipo, fundado en la idea de optimizar las potencialidades propias de cada uno de los sexos (FJ 4º).

En esta precisión conceptual previa, que tiene varias consecuencias determinantes en la argumentación que resuelve el recurso, obvia deliberadamente el Tribunal que la premisa de la que parte este razonamiento respecto de la existencia de «potencialidades propias de cada uno de los sexos» no es pacífica ni se encuentra unánimemente

aceptada, sino que está implicando precisamente una determinada visión de la vida o cosmovisión con un contenido filosófico, moral o ideológico, una visión que asume como neutral la controvertida perspectiva de que existen determinadas diferencias cognitivas biológicas entre niños y niñas, un postulado que, en el mejor de los casos, resulta científicamente controvertido. Se está apelando a una supuesta naturaleza o esencia femenina, un discurso que se parece demasiado a aquel que durante siglos ha sido utilizado para esencializar a las mujeres como seres inferiores a los varones. Y es que la distinción clara y fiable entre aquellas características, actitudes o potencialidades de la persona que proceden del sexo (biológicas, inmutables) y aquellas que proceden del género (culturales, contingentes y, por tanto, susceptibles de ser estimuladas o atrofiadas por el entorno, también por el sistema educativo) no se ha podido establecer aún con precisión. Se trata de un debate que sigue todavía abierto y se encuentra sometido a constantes reformulaciones pues, la conclusión a la que se llegue depende, en gran parte de la ideología previa que lo analiza.

En todo caso, si no partimos de una delimitación consensuada, científica, clara y fiable de qué características son imputables al sexo biológico y cuáles al género, cualquier distinción de trato que se haga basada en premisas estereotipadas que adjudican un determinado comportamiento diferenciado a mujeres y a hombres, sobre todo en las etapas tempranas del proceso educativo, tendrán el indeseado efecto de limitar las capacidades que desarrollen niños y niñas⁴³³. Si no existe un consenso científico establecido aún con respecto a qué características de mujeres y hombres provienen del sexo, de la biología y cuáles del género, es decir, cuáles han sido aprendidas, inculcadas y, por tanto, carecen de base biológica, los poderes públicos deberían ser extremadamente cautelosos a la hora de incorporar políticas que conlleven

⁴³³ Sirva de ejemplo para ilustrar la conflictividad derivada de establecer un trato diferenciado a mujeres y hombres basado en presunciones arbitrarias —o al menos no admitidas pacíficamente por la generalidad de la comunidad científica— sobre supuestas distintas capacidades o necesidades de cada uno de los sexos la polémica generada recientemente en relación a la política del Gobierno Andaluz de ofrecer en los comedores públicos de los colegios raciones más pequeñas para las niñas que para los niños. Esta medida, recogida en el Plan de Evaluación de la Oferta Alimentaria en Centros Escolares de Andalucía (Plan Evacole) está basada en una tabla nutricional de una entidad estadounidense (Institute of Medicine of the National Academy) que recomienda una ingesta de calorías menor para niñas que para niños y que el Plan Evacole define como un documento de consenso sobre alimentación en los centros educativos. No obstante, expertos nutricionistas se pronuncian en contra del establecimiento de esta diferenciación por sexos y señalan que son otros factores que inciden en las necesidades calóricas de las niñas y niños más allá del sexo, que no puede establecerse como factor determinante para disponer esta diferenciación en la cantidad de los menús (Junta de Andalucía, 2018: 12).

un trato diferenciado basado en supuestas diferencias biológicas entre los sexos que bien pueden obedecer a los modelos de género socialmente construidos.

Una vez sentada la premisa expuesta, el TC pasa a analizar si, como sostienen los recurrentes, el nuevo art. 83.4 LOE es contrario al principio de igualdad consagrado en el art. 14 CE. Reiterada jurisprudencia del TC ha sentado como requisitos de constitucionalidad de los tratos que establezcan diferenciaciones con respecto a situaciones iguales que dicho trato diferenciado debe fundamentarse en una justificación objetiva y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados y cuya exigencia debe aplicarse en relación con criterios de proporcionalidad entre el fin perseguido y los medios empleados (SSTC 22/1981; 75/1983). En este sentido, según ha señalado en reiteradas ocasiones el TC, las circunstancias contenidas en el art. 14 CE (nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, o cualquier otra circunstancia o condición personal o social) constituyen diferencias históricamente muy arraigadas que han situado, tanto por la acción de los poderes públicos como por la práctica social, a sectores de la población en condiciones, no solo desventajosas sino contrarias a la dignidad de la persona que reconoce el art. 10.1 CE (SSTC 128/1987, de 16 de julio, FJ 5; 166/1988, de 26 de septiembre, FJ 2; 145/1991, de 1 de julio, FJ 2) y en concreto se reconoce «la histórica situación de inferioridad en que, en la vida social y jurídica, se ha colocado a la población femenina» (STC 166/1988, FJ 2º).

Según el Tribunal, los motivos de discriminación contenidos en el art. 14 también pueden ser utilizados excepcionalmente como criterios de diferenciación jurídica, sin embargo, en este caso el canon de constitucionalidad es mucho más estricto y exige un mayor rigor respecto a las exigencias materiales de proporcionalidad. Sin embargo, en la resolución del recurso de inconstitucionalidad analizado, el TC da por bueno el modelo segregado conforme a razones que no cumplen con ese estricto canon de constitucionalidad que genéricamente se exige a todo trato diferenciado basado en alguno de los motivos del art. 14 CE en tanto ni existe justificación de la medida, ni la misma es proporcionada, ni existe un bien o derecho constitucionalmente reconocido cuya preservación avale el trato diferenciado. En efecto, ninguna justificación razonada ni razonable es argüida en la LOMCE para justificar que el art. 83.4 no considere discriminatoria la segregación por sexos en los colegios. No obstante, para el TC la exigencia de justificación queda cubierta por la necesidad legalmente prevista de que los

centros concertados que segreguen por sexos a su alumnado expongan las razones educativas que justifican la elección de dicho sistema. Sin embargo, en este sentido, y dado el estricto control de constitucionalidad descrito, para dar por válido el trato diferenciado permitido por la LOMCE, debería de entrar el Constitucional a valorar cuáles pueden ser esas razones educativas o pedagógicas que en beneficio de las cuales sería aceptable establecer un trato diferenciado por sexos.

No obstante, este argumento nos llevaría necesariamente a declarar la inconstitucionalidad de la medida toda vez que, como acertadamente señala la magistrada M^a Luisa Balaguer en el voto particular en el que disiente de la opinión de la mayoría en la sentencia analizada, no existen estudios pedagógicos que demuestren que la educación segregada por sexos mejora el rendimiento académico en términos generales y, por tanto, no existe argumento lógico alguno que permita sostener que la diferenciación del alumnado por sexo en la enseñanza busca la parificación social y resulta proporcionada al fin pretendido. Se trata, en cambio, de una decisión particular que no presenta ventajas formativas acreditadas válidamente y, sin embargo, sí existen motivos suficientes —basados en experiencias históricas como las reseñadas— para defender que la segregación por sexos potencia los estereotipos de género que se encuentran en la base de la subordinación de las mujeres. Es decir, siguiendo de nuevo la argumentación de Balaguer, teniendo en cuenta el arraigo del sexismo en la educación institucionalizada en nuestro país hasta 1970, las propuestas de educación diferenciada no pueden ser vistas sino como una vuelta al modelo que antaño se utilizaron para justificar una educación segregada en base estereotipos culturales sobre el papel subordinado que las mujeres debían ocupar en la sociedad, pero revestido de modernidad al hablar de «distintas potencialidades pedagógicas».

Por otra parte, analizando la cuestión desde la perspectiva de la constitucionalidad del art. 83.4 LOE en relación con el derecho a la educación y la libertad de enseñanza consagrados en el art. 27.1 CE, el TC ha señalado en su jurisprudencia que resulta conforme a la libertad de enseñanza cualquier modelo educativo que tenga por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el respeto a los principios y a los derechos y libertades fundamentales tal y como reconoce el art. 27.2 CE. Sin embargo, en la sentencia que nos ocupa, el TC no entra a valorar lo que, a nuestro juicio, es el quid de la cuestión, es decir, ¿cuáles son las razones que justifican que el modelo educativo que

segrega al alumnado por sexos tiene por objeto el pleno de desarrollo de la personalidad humana y respeta los principios y derechos y libertades fundamentales? Es más, ¿puede decirse que tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana un modelo educativo que está basado en la premisa de que existen potencialidades distintas de cada uno de los sexos?, ¿no estaría desempeñando más bien un modelo basado en presunciones estereotipadas sobre los sexos una función limitadora del desarrollo de las capacidades de acción individuales? El determinismo biológico del que parte el modelo está precisamente limitando el pleno desarrollo de la personalidad humana en tanto parte de la premisa de asignar determinadas capacidades y actitudes a las niñas y determinadas a los niños.

Para el TC, no obstante, las exigencias del art. 27.2 CE quedan satisfechas toda vez que el art. 84.3 LOE exige que aquellos centros que opten por la segregación sexual escolar deban justificar en su proyecto educativo, además de las razones educativas de la elección de dicho sistema, las medidas académicas que desarrollan para favorecer la igualdad. Para defender este argumento, el TC se ampara en la citada Convención de la UNESCO DE 1960 cuando establece que

[...] no serán consideradas como constitutivas de discriminación: La creación o el mantenimiento de sistemas o establecimientos de enseñanza separados para los alumnos de sexo masculino y para los del sexo femenino, siempre que estos sistemas o establecimientos ofrezcan facilidades equivalentes en el acceso a la enseñanza, dispongan de un personal docente igualmente calificado, así como de locales escolares y de equipo de igual calidad y permitan seguir los mismos programas de estudio o programas equivalentes.

No obstante, el argumento del TC de que la educación diferenciada es constitucional siempre y cuando en los planes de estudio que se impartan se transmita el principio de igualdad de los sexos resulta falaz en tanto el propio modelo de educación diferenciada está partiendo de la premisa de que niñas y niños no son iguales, sino que presentan diferencias biológicas de tal entidad que justifican que las niñas deban estudiar por un lado y los niños por otro «para así aprovechar las potencialidades de uno y otro sexo». Se está transmitiendo, por tanto, en la práctica una enseñanza totalmente distinta de aquella que supuestamente se pretende inculcar en los programas escolares. En este sentido, existe una imposibilidad estructural de la educación segregada para cumplir con los objetivos de igualdad de género sentados para el sistema educativo.

Por otro lado, la libertad de enseñanza implica el derecho a la creación de centros docentes con un determinado ideario educativo (art. 27.6 CE), pero no se trata de un

derecho absoluto, como bien ha fijado el TC, sino que está sujeto a ciertos límites, más estrechos que los previstos para el ejercicio de otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión, y que vienen dados por la necesidad de proteger a la juventud y a la infancia. En este sentido, el propio art. 27.6 CE dispone que dicho derecho a la creación de centros docentes debe respetar los principios constitucionales de tal suerte que la constitucionalidad del ideario de un centro educativo debe medirse en función de si el modelo propuesto se mantiene o se separa del ideario constitucional.

En este sentido, si bien el art. 27.2 CE no ampara el adoctrinamiento ideológico, porque resulta contrario a los valores superiores de libertad y pluralismo, tampoco predica la neutralidad del sistema educativo, en tanto la educación es concebida como un instrumento de transmisión de los valores constitucionales de los que democráticamente nos hemos dotado y, dentro de ese mínimo marco de convivencia, se encuentra la igualdad de género, incorporada al sistema educativo como principio constitutivo de nuestro sistema constitucional. De esta manera, la constitucionalidad del ideario de un centro educativo, esto es, los límites fijados en la Constitución al derecho a la creación de centros, debe medirse, como señala el magistrado Valdés Dal-Re en su voto particular, en función de «si el resultado educativo se mantiene en o se separa del marco del ideario constitucional» y, concretamente, con respeto a los modelos pedagógicos de educación diferenciada podemos concluir, en base a todo lo dicho anteriormente, se trata de un sistema que es contrario al ideario constitucional, en tanto «niega el papel de la escuela como espacio por excelencia de socialización y convivencia en igualdad desde la infancia más temprana» y contribuye a perpetuar los estereotipos sexistas tradicionales y contrarios a los valores y principios integrados en las leyes de igualdad y el sistema constitucional, incorporando la desigualdad en el propio corazón del sistema educativo.

En definitiva, la sentencia que resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por diputados del PSOE en lo relativo al art. 83.4 LOE introducido por la LOMCE (1) parte de una concepción polémica y particular del concepto de género en tanto admite como no polémica la existencia de ciertas potencialidades diferenciadas relacionadas con el estudio; (2) se aleja de su propia jurisprudencia al aplicar de manera insuficiente el canon de constitucionalidad a la justificación y proporcionalidad del modelo educativo de segregación que, de un análisis más riguroso, no puede sino

reputarse discriminatorio por contrario al art. 14 CE; y (3) avala la constitucionalidad de un sistema que resulta estructural e intrínsecamente contrario a los principios y valores constitucionales de los que nos hemos dotado que deben inspirar el sistema educativo, entre ellos, la igualdad de hombres y mujeres.

De esta manera, tanto la reforma de la LOIEMH operada por la LOMCE en 2013 como la sentencia del TC que confirma la constitucionalidad de la financiación pública de los centros concertados que segregan por sexos vienen a empañar la potencialidad transformativa de las medidas previstas en las leyes de igualdad que incorporan la educación en igualdad a las distintas etapas educativas, en tanto quedan oscurecidas ya en su planteamiento teórico toda vez el legislador prevé —y el Constitucional avala— un modelo en el cual el contenido igualitario de las materias que se imparten convive con la posibilidad de articular una organización física del alumnado que lo contradice, toda vez que parte de una concepción ideológica particular y cuestionable sobre las distintas capacidades que cada sexo presenta para el aprendizaje.

Pero entremos igualmente a analizar dicha materialización del desarrollo de los valores y principio que fomentan la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el currículum de las distintas etapas escolares que, adelantamos ya, también se ha llevado a cabo de manera deficitaria en comparación con las previsiones legislativas que lo contemplaban tanto en la LOMPIVG (arts. 4.2, 4.3, 4.4 y 4.5), como posteriormente en la LOIEMH (arts. 24.2.a y 25.2.a).

Los preceptos de la LOMPIVG relativos a la integración de la enseñanza de los principios y valores de igualdad no fueron sin embargo interpretados por el legislador de 2006 en el sentido de incorporar una asignatura específica de igualdad de género en los currículums de las distintas etapas educativas. Lo que sí contempló la Ley Orgánica 2/2006, de Educación (LOE) fue la incorporación de una serie de asignaturas a la largo de los distintos cursos de la educación primaria y secundaria que, en consonancia con las recomendaciones efectuadas desde la UE⁴³⁴, aspiraban a transmitir al alumnado el aprendizaje de los valores y principios que sustentan la convivencia de la ciudadanía democrática, y en la que se prestaría especial atención a la igualdad entre mujeres y hombres. De esta manera, se contempla la impartición de la asignatura Educación para

⁴³⁴ Recomendación (2002)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

la Ciudadanía en uno de los cursos del tercer ciclo de primaria, es decir, en 5º o en 6º curso (art. 18.3 LOE); la asignatura Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos en uno de los tres primeros cursos de secundaria (art. 24.3 LOE); la asignatura Educación Ético-cívica en el 4º curso de secundaria; y la asignatura Filosofía y Ciudadanía, que se impartiría de manera común a todas las modalidades de bachillerato (art. 34.6 LOE). El contenido mínimo de las distintas asignaturas viene regulado en los respectivos Reales Decretos que desarrollan la estructura de los distintos niveles de enseñanza⁴³⁵. A grandes rasgos podríamos decir que aspiran a transmitir al alumnado los valores y principios democráticos sobre los que descansan el orden político y la paz social y que emanan de nuestro ideario constitucional. Destaca asimismo el papel eminente y transversal que se otorga a los principios y valores de igualdad, de tal forma que se tienen en cuenta entre los criterios de evaluación de las distintas asignaturas la adquisición de competencias tales como «reconocer y rechazar situaciones de discriminación, marginación e injusticia, e identificar los factores sociales, económicos, de origen, de género o de cualquier otro tipo que las provocan» (RD 1513/2006); se incorpora la perspectiva de género de manera transversal a las distintas materias, como las matemáticas, en cuya impartición se persigue, entre otros objetivos «valorar las matemáticas como parte integrante de nuestra cultura [...] y aplicar las competencias matemáticas adquiridas para analizar y valorar fenómenos sociales como la diversidad cultural, el respeto al medio ambiente, la salud, el consumo, la igualdad de género o la convivencia pacífica», o en lengua, cuando entre las competencias a adquirir en la comunicación lingüística se incluye la utilización del lenguaje «como herramienta de comprensión y representación de la realidad» y como «instrumento para la igualdad, la construcción de relaciones iguales entre hombres y mujeres, la eliminación de estereotipos y expresiones sexistas» (RD 1631/2006); o se sienta entre los objetivos «fomentar la igualdad efectiva de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, analizar y valorar críticamente las desigualdades existentes» (RD 1467/2007).

⁴³⁵ Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación primaria; Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria; y Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.

Sin embargo, como ya se ha señalado, la implantación de esta asignatura no fue pacífica y estuvo cuestionada y obstaculizado su desarrollo a nivel regional⁴³⁶ por los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas gobernadas por la derecha, que coincidían con otros sectores conservadores de la sociedad en oponerse a la impartición de la asignatura por considerar que con ella se estaba intentando «imponer» un determinado ideario que podía ser contrario a los principios y creencias que los padres y madres quisieran inculcar a sus hijos, resistiéndose particularmente a lo que consideraban como adoctrinamiento en «ideología de género»:

Tras esta expresión se observa un fuerte rechazo a los presupuestos del Derecho antidiscriminatorio; concretamente, que los diferentes roles y funciones sociales de mujeres y hombres tengan una base cultural y social y no natural, como pone de manifiesto el concepto de género. Desde estas posiciones [...] se defiende la diferencia entre mujeres y hombres como algo fundamentado y legitimado en la naturaleza humana. De ahí que se utilice la expresión «ideología» con el fin de presentar la categoría de género como una categoría de análisis que encubre o distorsiona la realidad de la verdadera naturaleza humana (Centre d'Estudis Jurídics, 2011: 182).

A pesar de que, al menos a nivel jurídico, la cuestión quedara solventada cuando el TS se pronunció sobre el asunto (SSTS 340/2009; 341/2009; 342/2009; 7957/2012), negando que los padres y madres tuvieran, al amparo del art. 27 CE, un supuesto derecho a la objeción de conciencia que les permitiría negarse a que sus hijos e hijas recibieran tal formación, y reiterando que la libertad de los padres para elegir la formación religiosa y moral que reciban sus hijos (art. 27.3 CE) se encuentra delimitada por el ideario educativo constitucional que exige que la educación atienda al «pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales» (art. 27.3 CE)⁴³⁷, el cambio de Gobierno y la modificación de la LOE por parte de la Ley Orgánica 8/2013, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE) implicó la desaparición de la asignatura.

La LOMCE deroga los artículos de la LOE relativos a la Educación para la Ciudadanía y crea dos nuevas asignaturas, Valores sociales y cívicos (art. 18.3.c) y Valores éticos (art. 24.4.c). Estas dos asignaturas se configuran como optativas a la religión (que con la LOMCE además recupera su valor académico en lo relativo a la

⁴³⁶ Según el marco para la distribución territorial de competencias establecido en la Constitución, corresponde al legislador estatal la regulación de las bases en materia educativa y a las Comunidades Autónomas el desarrollo de las mismas (art. 149.1.30 CE).

⁴³⁷ Para un comentario sobre la jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con la asignatura Educación para la Ciudadanía, *vid.* Aláez Corral, 2009.

evaluación), de tal manera que solo será cursada por aquellos/as alumnos/as que no cursen religión. Además, como señala Saldaña Díaz (2018),

[...] los criterios de evaluación de las nuevas asignaturas opcionales no solo conceden bastante menor relevancia a la igualdad de género, eliminando y omitiendo de los contenidos sociales los relacionados con el género (diversidad afectivo-sexual, sistema sexo-género, teoría feminista, etc.) sino que su tratamiento es mucho más limitado, sin ahondar desde un planteamiento crítico en las causas de las múltiples discriminaciones que afectan a las mujeres, de ahí que la LOMCE suponga una efectiva involución en relación con la educación para la igualdad (p. 461).

A juicio de Salazar (2016) el problema radica en el entendimiento de la igualdad de género «más como una opción ideológica que como un principio constitutivo de los sistemas constitucionales»⁴³⁸ lo que hace que «siga estando sujeta a la voluntad política de un legislador que, como lamentablemente hemos comprobado en las últimas tres décadas, ha convertido el sistema educativo en el espacio ideal para la confrontación entre adversarios» (p. 475)⁴³⁹. Así, el retroceso en educación para la igualdad provocado por el legislador de la LOMCE ha llevado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU a calificar la medida como «retrograda en el esfuerzo general por eliminar los estereotipos de género discriminatorios y empoderar a las niñas» (Naciones Unidas, 2015: 13). En relación al mismo asunto, se señala en el citado informe, elaborado por el

⁴³⁸ En realidad, la línea que separa lo que serían los principios y valores constitucionales que, como tales, han de transmitirse a través del sistema educativo de aquellas convicciones ideológicas o morales particulares cuya difusión a través de la educación pública constituiría adoctrinamiento, no es otra que el consenso social que existe en torno a esos principios. En este sentido, y a pesar de que puedan existir posicionamientos ideológicos puntuales contrarios a los derechos y principios democráticos consagrados y en la Constitución, que serían una manifestación del ejercicio del derecho a la libertad ideológica (art. 16 CE), el consenso social que subyace a la Norma Suprema de un Estado democrático dota a los valores y principios contenidos en la misma de una presunción de validez general que justifica su función orientadora de todo el orden social, incluida la educación. En lo referente a la igualdad de género, sin embargo, como vimos en el apdo. 3.2.2, la Constitución no se muestra clara ni contundente y se limita a hacer referencia a la igualdad en términos generales y a la prohibición de discriminación por, entre otras, razón de sexo. Sin embargo, en ningún momento se identifica a la mujer como el sexo tradicionalmente oprimido que va a experimentar por lo general el trato desfavorable. A pesar de que, por lo general, las leyes y la jurisprudencia constitucional —a partir de 1987 y con algunas excepciones como la STC 126/1997— han interpretado las alusiones constitucionales a la igualdad en este sentido, lo cierto es que la falta de una integración inequívoca y específica en la Constitución de la igualdad de género como un principio constitutivo de nuestro sistema constitucional es a la vez causa y consecuencia de la falta de interiorización de los principios y valores de igualdad interpretados desde una perspectiva feminista como elementos indiscutibles integrantes de la idiosincrasia social y política del Estado español. De esta manera, esta falta de integración constitucional clara va a favorecer la recurrente identificación de los principios y valores de igualdad de género como una «ideología» sectaria, o, en todo caso, no generalizada, y su respeto y promoción va a depender de la voluntad política del partido que ocupe el Gobierno en cada momento determinado lo cual, como venimos viendo a la largo de todo este trabajo, va a dejarla expuesta a intermitentes avances y retrocesos.

⁴³⁹ En los últimos 40 años se han aprobado en España siete leyes de educación. A este respecto, *vid.* El País, 28/20/2013.

Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica que «la enseñanza de las cuestiones de género en las clases de ciencias sociales y naturales no es una solución adecuada» (íd.). En efecto, tras la eliminación de Educación para la Ciudadanía y en ausencia de asignaturas comunes a todo el alumnado que incluyeran específicamente en su currículum la educación en igualdad de género, la transmisión de los valores y principios en igualdad queda relegada a su integración transversal en los contenidos de otras asignaturas. Sin embargo, un análisis de los materiales utilizados para impartir las asignaturas generalistas de las distintas etapas educativas revela cómo a través de los mismos se sigue transmitiendo una visión de los géneros extremadamente estereotipada que continúa asociando el saber y la cultura con valores eminentemente androcéntricos.

En este sentido, los arts. 6 LOMPIVG y 24.2. b) LOIEMH encomiendan a la Administración educativa la eliminación de los estereotipos sexistas o discriminatorios de los libros de texto y de todos los materiales educativos, que deberán fomentar el igual valor de mujeres y hombres. No obstante, a pesar de las aludidas previsiones legislativas, la realidad del contenido de los materiales educativos revela que el sistema educativo español se caracteriza por la transmisión de valores y enseñanzas marcadamente androcéntricos, lo cual pone de manifiesto la inobservancia de ambos preceptos por parte de la Administración educativa. Para apoyar esta aseveración nos parece más que oportuno traer a colación un estudio realizado por Laura López-Navajas (2014) en el que trabaja con 115 manuales escolares de tres editoriales distintas correspondientes a cada una de las materias impartidas en los cursos de 1º a 4º de la ESO para analizar la presencia de figuras masculinas y femeninas en los libros de texto. Los resultados obtenidos en el estudio revelan una impactante infrarrepresentación de los personajes femeninos —solo aparecen un 7,6 % de mujeres en los contenidos de todas las materias de los cuatro cursos de ESO (López-Navajas, 2017)— y una correlativa divulgación de un modelo cultural androcéntrico según el cual parece ser que los hombres son los únicos que han hecho cosas reseñables a lo largo de la Historia. Además, observa López-Navajas que, a medida que los cursos avanzan y con ello aumentan el nivel y la relevancia de la materia, las mujeres pierden aún más representación: si en 1º y 2º de la ESO la representación de los personajes femeninos en los libros de texto es de 9,8 y 9,6% respectivamente; en 3º y 4º, la representación se sitúa en el 6,8 y 6,5%. Estas exiguas cifras revelan, más que la mera aparición desigual

de mujeres y hombres en los libros de texto de secundaria, el hecho de que los referentes femeninos son anecdóticos en la educación obligatoria.

De esta manera, el «ocultamiento al que se somete la genealogía del saber femenino» (López-Navajas, 2014: 303) redundante en que las niñas quedan «huérfanas de referencias históricas, culturales y sociales» (*id*) en tanto la tradición histórica y cultural femenina, o bien no es contada, como si no existiera, o bien es asociada con valores y funciones devaluados socialmente. Mientras tanto, el saber androcéntrico se erige como universal, constituyendo el único canon válido la producción y el saber masculino.

Por otro lado, López-Navajas (2017) también constata cómo a la escasez de referentes femeninos en los manuales escolares se suma la repetición constante de un mismo modelo de mujer, lo cual refuerza esa idea de que las mujeres no han contribuido en nada significativo a lo largo de la Historia:

El único modelo que se repite en prácticamente todas las materias es el de actriz-cantante-celebridad televisiva. Es, de lejos, el modelo más recurrente que se ofrece a las estudiantes: ni científicas, ni artistas, ni escritoras, ni músicas ni el de tantos otros que han poblado el mundo cultural de creación femenina a lo largo de la historia y en la actualidad tienen representación transversal (p. 36).

A la ausencia de referentes culturales femeninos se suma la transmisión de un sistema de valores jerarquizado que privilegia todo lo asociado a lo masculino mientras que devalúa lo tradicionalmente considerado como femenino:

Las prácticas pedagógicas ensalzan el valor del esfuerzo individual y competitivo sobre el esfuerzo colectivo y de colaboración. El autoritarismo es más valorado que la comprensión. El glamour de las materias científicas por su objetividad y esencialismo sobre las humanistas, que son culturales, interpretativas y subjetivas (Subirats Martori y Tomé González, 2010: 53).

En definitiva, los libros de texto dibujan una realidad marcada por el androcentrismo y los estereotipos de género que contribuye a la consideración social de todos los valores asociados a lo femenino como inferiores y que, por ende, redundante en el mantenimiento de la subordinación social de las mujeres. A la vista de estas circunstancias solo podemos afirmar que la Administración pública no ha cumplido con las previsiones normativas relativas a la eliminación de los estereotipos sexistas de los materiales educativos. Se revela en este sentido un manifiesto interés de las autoridades educativas para con la incorporación transversal de la educación en igualdad, así como

una evidente falta de fuerza normativa de los preceptos contenidos en las leyes de igualdad en relación con la educación.

Esta pauta se reproduce asimismo si centramos nuestro interés en el ámbito de la educación superior, al respecto de la cual el art. 4.7 LOIEMH establece que las Universidades incluirán y fomentarán en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal y el art. 25 LOIEMH, que las Administraciones públicas fomentarán la investigación sobre igualdad, promoviendo para ello la inclusión en los planes de estudio de materias de igualdad entre mujeres y hombres, así como que las Administraciones públicas promoverán la creación de posgrados específicos de género.

Estamos ante ese tipo de preceptos, característicos de las leyes de igualdad que se materializan a través de verbos de imperatividad difusa, como *fomentarán* o *promoverán*, y, por tanto, de difícil evaluación. Esto ha contribuido a que dichos mandatos no se hayan traducido en la práctica en la incorporación efectiva y generalizada de materias de igualdad entre mujeres y hombres a los planes de estudios ni en la proliferación de investigaciones de género, sino que su efecto se ha limitado a la incorporación por parte del legislador en las leyes educativas de fórmulas pomposas, pero igualmente difusas e inconcretas que hacen alusión a la incorporación de los valores y principios de la igualdad de género en las enseñanzas universitarias. Resulta buen ejemplo de ello la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modificaba la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, para adaptar la estructura de las enseñanzas y títulos universitarios del sistema español al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), más conocido como Plan Bolonia. Por más que en el preámbulo de la Ley 4/2007, que es aprobada tan solo unos meses después que la LOIEMH, se haga referencia en varias ocasiones al principio de igualdad entre mujeres y hombres y al papel de la Universidad como transmisora del valor de igualdad, a la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la educación superior, así como de articular mecanismos que permitan superar la discriminación de las mujeres en el acceso a los órganos de representación universitarios, incluso aludiendo a la creación de programas específicos de género, lo cierto es que no se contempla en el articulado de la norma la inclusión en los planes de estudio de materias relativas a la igualdad entre mujeres y hombres, ni a la creación de posgrados específicos sobre la materia, ni se

incluye mecanismo alguno que pueda potenciar la incorporación de la perspectiva de género a los estudios e investigaciones. Por su parte, en el desarrollo reglamentario de la norma relativo a la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (Real Decreto 1393/2007) se reitera igualmente la referencia difusa y falta de imperatividad a la incorporación del género en las titulaciones universitarias, haciendo alusión el art. 5 a la igualdad entre hombres y mujeres como uno de los principios generales que deberá inspirar el diseño de nuevos títulos, debiendo incluirse enseñanzas relacionadas con dichos derechos «en los planes de estudios que proceda», pero ni nos da más pistas sobre el contenido de esa hipotética materia ni desvela cuál sería el criterio seguir para determinar en qué planes de estudios procedería la inclusión de estas enseñanzas y en cuáles no. Como apunta Saldaña Díaz (2018), tampoco se hace referencia a dicha información ni en el Anexo del Real Decreto 1393/2007, que contiene los criterios relativos a la elaboración de la memoria para la solicitud de verificación de los títulos oficiales, ni en el Protocolo de Evaluación para la Verificación de Títulos Universitarios Oficiales (Grado y Máster)» adoptado por la ANECA en 2008, en el que se definen los criterios aplicables en la evaluación de las distintas titulaciones. En este último caso, se vuelven a hacer a reiterar las alusiones genéricas a la igualdad contenidas en la LOIEMH, pero no se establecen criterios específicos para valorar si se han incluido dichas materias en las distintas carreras.

[...] como consecuencia de la falta de coercibilidad del mandato contenido en el art. 25.2.a) LOI y de su posterior reproducción en el RD 1393/2007, no se ha considerado la igualdad de mujeres y hombres un principio que efectivamente rijan los planes de estudio de las Universidades españolas, por lo que a la postre en la gran mayoría de los títulos universitarios oficiales las enseñanzas en materia de igualdad entre mujeres y hombres no se han plasmado ni en asignaturas básicas u obligatorias específicas ni se han incluido de forma transversal y efectiva en los programas de las asignaturas existentes, [...] quedando relegada la igualdad de género a alguna asignatura de libre elección o a los posgrados específicos, de ahí que tras la implantación del Proceso de Bolonia la enseñanza en las disciplinas universitarias básicas y obligatorias mantenga los supuestos teóricos y metodológicos androcéntricos, ignorando el análisis de género y reforzando, por tanto, las desigualdades de mujeres y hombres, no habiéndose garantizado, en consecuencia, la implementación de una efectiva educación para la igualdad que postula la LOI (Saldaña Díaz, 2018: 457-459).

En definitiva, podemos valorar la incorporación de los valores y principios de igualdad de género al sistema educativo español prevista en las leyes de igualdad como un enorme fracaso en tanto, no solo no se han articulado las medidas previstas en las citadas normas para que la perspectiva de género pasara a integrarse de manera activa y específica en todos los niveles de enseñanza, sino que se ha producido un retroceso de

estos y un avance simultáneo de la utilización de la educación para promover implícitamente los roles de género estereotipados que tanto la LOMPIVG como la LOIEMH pretendían erradicar. Por su parte, los recortes en educación puestos en práctica de manera agresiva como otra de las medidas clave para reducir el déficit público en el contexto de crisis⁴⁴⁰ han supuesto tanto una merma general de la calidad del sistema educativo⁴⁴¹, como un retroceso en la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación desde una perspectiva socioeconómica, que afecta igualmente a la igualdad efectiva de derechos y de oportunidades de mujeres y hombres en el ámbito educativo, consagrada en el art. 23 LOIEMH. En todo caso, si bien en los primeros años desde la entrada en vigor de la LOMPIVG y de la LOIEMH sí pueden identificarse las carencias que presenta el sistema educativo en lo relativo a la promoción de la igualdad con la falta de una inversión pública más decidida en la implementación de las nuevas asignaturas de Educación para la Ciudadanía y en las demás medidas previstas en relación con la incorporación de la perspectiva de género en todas las etapas educativas, los graves retrocesos consagrados a partir de 2011 por el Gobierno del PP mediante la reforma de la LOE efectuada por la LOMCE poca o ninguna conexión tienen con motivos de ahorro económico. A los mismos subyacen más bien posicionamientos ideológicos explícitamente contrarios a la generalización de los principios y valores de igualdad a través del sistema educativo.

6.3.3. Imagen de la mujer y medios de comunicación

Como se ha apuntado en el capítulo IV, varias son los preceptos contenidos en las leyes de igualdad que tratan de incidir sobre la difusión a través de la publicidad y los medios de comunicación de una imagen de la mujer vejatoria o que contribuya a la perpetuación de los estereotipos de género discriminatorios. A la hora de identificar el ente público a quién compete llevar a cabo el control de los medios audiovisuales a este respecto, sin embargo, las leyes se tornan vagas e imprecisas y hacen alusión a la

⁴⁴⁰ Entre 2011 y 2014 el presupuesto en educación se reduce en un 37%. A pesar de que, a partir de 2014 empieza a aumentar de nuevo la inversión educativa nivel estatal, no se han recuperado aún los niveles previos a 2011.

⁴⁴¹ Los recortes en educación han supuesto la reducción de las plantillas docentes de los centros, el significativo aumento de la ratio de alumnos/as por aula, y de las horas lectivas de los/as docentes; la desarticulación de mecanismos de apoyo al alumnado con necesidades especiales, el desmantelamiento de la llamada educación compensatoria, la reducción del importe destinado a las becas de estudios, así como de las ayudas de libros y de comedor, la eliminación de asignaturas y titulaciones, etc.

Administración pública, en general (art. 13 LOMPIVG) o a la autoridad a la que corresponda velar para que los medios audiovisuales cumplan sus obligaciones (arts. 11 LOMPIVG y 40 LOIEMH).

Varios son los preceptos de leyes que aluden a la creación de dicha autoridad. Así, la exposición de motivos de la Ley 17/2006, de 5 de junio (LRTTE), de la radio y la televisión de titularidad estatal, hace referencia a que, siendo su objetivo dotar a la televisión de titularidad estatal de un régimen jurídico que garantice su independencia, neutralidad y objetividad, al objeto del control del cumplimiento de dicho régimen, «se refuerza la intervención del Parlamento y se prevé la supervisión de su actividad por una autoridad audiovisual independiente». Es por ello que el art. 40 LOIEMH, aprobada tan solo unos meses después que la LRTTE, se redactó, «dando por supuesto la pronta existencia de uno o varios órganos de control a nivel estatal» (Bernad Monferrer, 2018: 536). No obstante, no es hasta 2010 que una ley contempla específicamente la creación de dicho órgano. Así, la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, desarrolla en su título V previsiones relativas a la naturaleza, fines, funciones y régimen jurídico del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), un organismo público adscrito al Ministerio de Presidencia como autoridad independiente supervisora y reguladora de actividad de los medios de comunicación que sean titularidad del Estado o que estén bajo su competencia. Sería esta, por tanto, la autoridad a la que competiría llevar a cabo las funciones encomendadas por el art. 40 LOIEMH, esto es, adoptar las medidas que procedan para asegurar un tratamiento de las mujeres en la publicidad y en los medios de comunicación conforme a los principios y valores constitucionales. No obstante, a pesar de que en 2011 el Gobierno aprobó un acuerdo para impulsar la creación del CEMA⁴⁴², el organismo nunca llegó a ver la luz (Bernad Monferrer, 2018: 539). El cambio de Gobierno supuso sin embargo la paralización de dicha iniciativa, aludiendo motivos de ahorro económico en pleno contexto de endurecimiento de las medidas de austeridad que se estaban adoptando en respuesta a la crisis. Así, al objeto de evitar duplicidades administrativas y contener el gasto público, en 2013 se acordó la unificación de una amplia variedad de organismos reguladores y de

⁴⁴² Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de junio de 2011 para impulsar la constitución efectiva del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales.

control de naturaleza heterogénea⁴⁴³ en un solo ente: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). De esta manera, la Ley 3/2013, de 4 de junio de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia venía a derogar las disposiciones contenidas en la LRTTE en relación al CEMA y a frustrar su efectiva constitución, que no llegaría a producirse. En este sentido, la principal consecuencia la inexistencia de un órgano específico de regulación y supervisión de los medios audiovisuales un déficit en la efectiva puesta en práctica de medidas de control del contenido difundido a través de los mismos, en general, y en lo referente a la imagen de las mujeres, en particular: «Realmente, las actuaciones de la CNMC relativas al audiovisual aparecen diseminadas entre una extensa enumeración de expedientes relativos a otras disciplinas como energía, competencia o propiedad intelectual, entre otras» (Bernad Monferrer, 2018: 542). Además, dentro de la actividad del CNMC dirigida al control del audiovisual, la gran mayoría de expedientes de control de contenidos incoados por el ente⁴⁴⁴ van dirigidos a la supervisión del cumplimiento de la normativa en materia de protección de menores, publicidad y accesibilidad sin prestar demasiada atención a la supervisión del cumplimiento de la normativa y los códigos de conducta sobre igualdad y no discriminación por parte de los medios.

Por su parte, con respecto a la tutela jurisdiccional frente a la emisión de publicidad discriminatoria se contempla la posibilidad ejercitar la acción de cesación de la publicidad ilícita (art. 32 Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal). Sin embargo, no es frecuente que este tipo de asuntos lleguen a los tribunales de justicia dada la desproporción existente entre el tiempo y los recursos requeridos para obtener un pronunciamiento judicial y la escasa entidad de la eventual satisfacción que presumiblemente se obtendría con una resolución favorable a los intereses de la parte demandante. En este sentido, una resolución jurisdiccional que en respuesta a una acción de cesación obligara a una empresa anunciante a retirar un determinado contenido publicitario por discriminatorio así como a volver a reproducirlo en un futuro no solo no generaría gran controversia para la empresa demandada, que en todo caso se lucraría con los efectos que sobre las ventas haya tenido la publicidad desde su

⁴⁴³ Comisión Nacional de la Competencia, Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal, Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria.

⁴⁴⁴ Se pueden consultar en el sitio web de la CNMC: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/audiovisual/control-de-contenidos> (recuperado: 23/02/2019).

lanzamiento hasta el dictado de la resolución judicial que la califica como ilícita, sino que en ocasiones, este tipo de conflictos, al saltar a los medios, «amplifican» el efecto publicitario para estas empresas, llegando a suponer incluso un aumento en las ventas (Rodríguez González, 2018: 567).

Como medio para tutelar esos intereses difusos que se hallan en juego en la publicidad discriminatoria el art. 12 LOMPIVG amplía la legitimación activa para ejercitar la acción de cesación en los casos de publicidad discriminatoria al Ministerio Fiscal y a entes de defensa de los derechos de las mujeres, en concreto a la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, al Instituto de la Mujer u órgano equivalente de cada Comunidad Autónoma, y a las asociaciones que tengan como objetivo único la defensa de los intereses de la mujer. No obstante, la escasez de pronunciamientos jurisdiccionales sobre publicidad ilícita por discriminatoria pone de manifiesto que no es usual que estos entes hagan ejercicio de tal legitimación de manera frecuente, lo cual contrasta con la generalización del contenido publicitario que todavía utiliza extensamente la imagen de la mujer, bien como un mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien asociándola a comportamientos estereotipados. En este sentido, señalan Moreno Díaz y Martínez Castillo (2012) que «es frecuente en nuestros días encontrar anuncios que representan a la mujer como un ser carente de fuerza y de actividad, cuyo único atractivo reside en su belleza y juventud, junto con la dedicación a las tareas domésticas, ambos destinados a la satisfacción del público masculino» (p. 914) y apuntan que las representaciones de mujeres más repetidas en los anuncios publicitarios suelen moverse dentro de un limitado elenco de registros estereotipados, a saber: mujer ama de casa o madre; mujer como objeto de deseo, mujer como ejemplo de belleza a seguir; mujer fatal; y mujer niña (íd.).

En definitiva, podemos decir que las disposiciones contenidas en las leyes de igualdad en relación con la imagen de la mujer que se difunde a través de la publicidad y los medios de comunicación audiovisual, sentando el contenido de la publicidad discriminatoria y calificándola como ilícita (arts. 10 LOMPIVG y 3.2.a LGP); y estableciendo mandatos a los poderes públicos en relación con la transmisión de una imagen de la mujer no estereotipada (art. 36 LOIEMH) no se han puesto en práctica conforme a lo previsto toda vez que los poderes públicos encargados de promover y

tutelar su efectivo cumplimiento no parecen actuar consecuentemente con el papel que a este respecto se les ha asignado.

6.3.4. Salud y autonomía reproductiva

El Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones, utiliza el pretexto de la crisis económica para justificar la urgencia de unas medidas que, en aras del ahorro económico, la eficiencia en la gestión y la sostenibilidad financiera, configuran un nuevo y restrictivo modelo de Seguridad Social en el que quedan restringidos tanto los servicios prestados como la condición de persona beneficiaria de los mismos. De esta manera, la cartera común de servicios del SNS se fragmenta en tres: básica, suplementaria y de servicios accesorios, quedando solo los servicios contenidos en la cartera básica cubiertos en su totalidad por la financiación pública, mientras se introducen mecanismos de copago en los contenidos en las otras dos. Por su parte, con respecto a la condición de beneficiario/a de estos servicios, el Real Decreto 16/2012 modifica la Ley de Extranjería⁴⁴⁵ y la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud para negar el acceso a los servicios de atención y prevención a la salud a las personas inmigrantes mayores de dieciocho años en situación irregular, a las que se les reconocía la asistencia médica únicamente en casos de urgencia por enfermedad grave o accidente y de asistencia al embarazo, parto y posparto. De esta manera, se ponía en tela de juicio tanto la universalidad como la calidad del Sistema Nacional de Salud en aras de un supuesto ahorro económico que, además, no se ha producido conforme a lo estimado⁴⁴⁶.

A la hora de hacer un balance general sobre cómo han afectado los recortes sanitarios a la población en general y a las mujeres en particular, hay que tener muy en cuenta que se trata de una materia en la adquiere un especial relieve el reparto territorial de competencias, en tanto la cartera de servicios mínimos de la Seguridad Social puede ser ampliada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias. Por

⁴⁴⁵ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y deberes de los extranjeros en España y su integración social.

⁴⁴⁶ El Gobierno preveía un ahorro de más 7.000 millones de euros derivado de aplicación de las medidas previstas en el RD 16/2012 (Programa de Estabilidad 2012-2015), sin embargo, dicho ahorro no ha sido probado.

tanto, el impacto efectivo que la reducción del presupuesto en sanidad tenga sobre las mujeres va a depender también en gran medida de la gestión llevada a cabo por el Gobierno regional de este servicio público. En todo caso, lo cierto es que, independientemente de que los Ejecutivos autonómicos hayan amortiguado en mayor o menor intensidad los recortes efectuados a nivel nacional, la reducción entre 2009 y 2015 de más de 12.000 millones de euros de la inversión pública en sanidad ha repercutido gravemente en la calidad de la atención sanitaria en nuestro país, sobre todo en prevención y atención temprana. Ello ha tenido una mayor repercusión en las mujeres, tanto como usuarias especialmente vulnerables de la sanidad pública⁴⁴⁷, como en calidad de trabajadoras, ante las reducciones de una plantilla altamente feminizada como es la del sector sanitario público⁴⁴⁸. Por su parte, en lo relativo al objeto concreto de este trabajo, las políticas públicas contenidas en las leyes de igualdad en relación con el ámbito sanitario, también se observa que los recortes han producido un abandono de las mismas por parte de la Administración.

Coincidimos con Tasa Fuster (2018) cuando afirma que el art. 27 LOIEMH establece «dos tipos de obligaciones de naturaleza, características y consecuencias distintas»: el apdo. 2 del art. 27 dispone que las Administraciones públicas *garantizarán* el igual derecho a la salud de mujeres y hombres y evitarán las posibles discriminaciones que puedan darse por sus diferencias biológicas, así como por los estereotipos sociales asociados a las mismas de tal manera que, «en los casos en los que sean garantizados dichos derechos, los tribunales deben velar por su restitución y cumplimiento» (p. 477) pues se trataría de un «derecho sustantivo específico de mujeres y hombres en el ámbito sanitario susceptible de ser protegido jurídicamente» (p. 495).

Por su parte, los apdos. 1 y 3 del art. 27 LOIEMH establecen un mandato a los poderes públicos para integrar en su actuación medidas que aborden adecuadamente las distintas necesidades de mujeres y hombres en las políticas públicas de salud a través del desarrollo de distintos tipos de actuaciones como el fomento de la investigación científica que atienda las diferencias entre mujeres y hombres, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los puestos directivos, o la adopción sistemática de acciones

⁴⁴⁷ Sobre cómo la exclusión de los inmigrantes irregulares de la sanidad pública a las mujeres *vid.* Morero Beltrán y Ballesteros Pena, 2015.

⁴⁴⁸ Las mujeres constituyen el 77% del personal sanitario (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 83).

de educación sanitaria destinadas a favorecer la promoción específica de la salud de las mujeres. Según la opinión de Tasa Fuster (2018), este segundo tipo de mandatos a los poderes públicos contenidos en los apdos. 1 y 3 del art. 27 LOIEMH «tienen un carácter de *soft law*, más genérico, interpretable políticamente y abierto a las concreciones y obligaciones fuertes que al respecto se puedan llevar a cabo en el desarrollo normativo de la LOI y en la legislación de salud de las Comunidades Autónomas» (p. 478). Estando de acuerdo con la autora en la diferenciación entre los dos tipos de preceptos y en la imposibilidad de concretar como derecho subjetivo los mandatos a los poderes públicos contenidos en los apdos. 1 y 3 del art. 27 LOIEMH, no podemos coincidir en que los mismos no contengan una obligación de hacer de carácter vinculante para los poderes públicos, pues, si bien es cierto que su cumplimiento resultaría difícilmente verificable, estamos ante una obligación de incorporar actuaciones concretas en las políticas de actuación de la Administración que va más allá del establecimiento de un marco genérico de principios orientadores (Ventura Franch y García Campá, 2018). En todo caso, sí es cierto que la inconcreción de los preceptos característica de las normas sobre igualdad se repite una vez más aquí, lo cual favorece la falta de normatividad de los mandatos en ellos contenidos. No obstante, también se puede constatar que se han desarrollado una serie de políticas públicas concretas en cumplimiento de los mandatos relativos a la integración de los principios de igualdad y perspectiva de género en el ámbito sanitario.

El art. 61 de la Ley 16/2003 de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud prevé la elaboración periódica de planes de calidad del Sistema Nacional de Salud, que contendrán los objetivos prioritarios para el período correspondiente. El primer Plan de Calidad del SNS fue elaborado en 2007 y se asignó para su implementación una cantidad de 50 millones de euros anuales. El segundo Plan fue elaborado en 2010 con el objetivo de «impulsar una atención sanitaria de excelencia centrada en los pacientes y sus necesidades» (Ministerio de Sanidad, 2010: 5) para lo cual se articula en torno a doce grandes estrategias, cada una de las cuales integra distintos objetivos a alcanzar para mejorar la calidad de la asistencia sanitaria en nuestro país. La estrategia número cuatro hace referencia a «analizar las políticas de salud y proponer acciones para reducir las inequidades en salud con énfasis en las desigualdades de género» y comprende dos objetivos: (1) promover el conocimiento sobre las desigualdades de género en salud y

fortalecer el enfoque de las políticas de salud del personal de salud; y (2) promover la atención de calidad del SNS a las mujeres que padecen violencia de género.

En cumplimiento de dichos objetivos, en la página web del Ministerio de Sanidad se recopilan las diferentes actuaciones que se han articulado a nivel nacional con el fin de disminuir las desigualdades en la salud por razón de género en torno a cinco ejes, a saber: investigación, formación, violencia contra las mujeres, salud sexual y reproductiva y políticas de género⁴⁴⁹. A continuación, procedemos a analizar las actuaciones que se han articulado por el Gobierno en cumplimiento de los objetivos de igualdad de género sentados en el II Plan de Calidad del SNS tal y como aparecen documentadas en la página web del Ministerio de Sanidad.

En el apartado investigación se relacionan un total de once trabajos encargados por la Administración pública a grupos de expertos o a otros organismos y entes privados con el objetivo de disponer de información y materiales para articular políticas públicas sanitarias que contribuyan a la eliminación de los sesgos de género en la salud. En este sentido, se contiene, por ejemplo, una guía de atención a las mujeres con endometriosis, recomendaciones para la incorporación del enfoque de género en la investigación en la salud, un estudio sobre las particularidades de las enfermedades cardiovasculares en la mujer, elaborado por la Sociedad Española de Cardiología, o un estudio sobre la implicación de los hombres sanitarios en las estrategias contra la violencia de género. No obstante, ninguno de los estudios que encontramos en la página web del Ministerio de Sanidad es posterior a 2013. Es más, la mayoría de los trabajos que se incluyen datan de años posteriores a la elaboración del segundo Plan de Calidad en el SNS, solo hay dos trabajos posteriores a 2010: la citada guía de atención a las mujeres con endometriosis, de 2013; y un documento de consenso sobre la sensibilidad química múltiple, de 2011.

En el apartado relativo a formación, volvemos a encontrar el documento de 2011 sobre la sensibilidad química múltiple; dos documentos sobre recomendaciones para la práctica clínica con enfoque de género, fechados en 2008 y 2009; y un documento sobre el uso inclusivo del lenguaje sanitario editado por el IMIO en 2006. Además se hace referencia a varias jornadas y cursos sobre prevención, detección y atención para la

⁴⁴⁹ <http://www.msbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/e02.htm>, acceso: 11/02/2019.

violencia de género, celebrados en 2006, 2007 y 2009; se recoge el contenido de un diploma de especialización en salud pública y género, dirigido a profesionales de la sanidad pública, cuya última edición fue en 2012; se hace referencia a un curso de investigación cualitativa y perspectiva de género en la salud; a un programa de formación de formadores/as en perspectiva de género; a un curso de prevención y atención a la violencia de género para equipos de salud mental, etc. En todo caso, ninguna de las iniciativas formativas relativas a la introducción de la perspectiva de género en la salud recogidas en la página web del Ministerio de Sanidad es posterior a 2012.

En el apartado relativo a políticas de género, encontramos alojados de nuevo algunos de los documentos que ya se encontraban en los dos apartados anteriores, como el informe para las prácticas del enfoque de género en los programas de salud o el estudio sobre la enfermedad cardiovascular de la mujer en España. Por otra parte, se contienen tres Informes Salud y Género. Entre las actuaciones concretas contenidas en el Plan de Calidad del SNS de 2010 se encontraba la elaboración del Informe Salud y Género de 2009. No obstante, el último Informe que encontramos alojado en la plataforma virtual del Ministerio de Sanidad es el relativo a 2007-2008, por lo que entendemos que ni en 2009, ni en los años subsiguientes fue elaborado ningún Informe.

Tabla 20. Medidas para incorporar la perspectiva de género en el ámbito sanitario contenidas en la página del Ministerio de Sanidad (febrero 2019)

	Iniciativa	Año
INVESTIGACIÓN	Informe de revisión de guías sobre la incorporación de la perspectiva de género a las políticas de investigación en salud	2005
	Enfermedad cardiovascular en la mujer. Estudio de la situación en España	2006
	Endometriosis: revisión de la evidencia científica	2007
	Guía de estadísticas de salud con enfoque de género	2007
	Recomendaciones para la práctica del enfoque de género en programas de salud	2008
	Hombres sanitarios implicados en las estrategias contra la violencia de género	2009
	Los hombres el cuidado de la salud	2009
	Recomendaciones para la práctica clínica con enfoque de género	2009
	Guía para incorporar la perspectiva de género a la investigación en salud	2010
	Documento de consenso sensibilidad química múltiple	2011
	Guía de atención a las mujeres con endometriosis en el Sistema Nacional de Salud (SNS)	2013
FORMACIÓN	Investigación cualitativa y perspectiva de género en la salud	2006
	Gestión de programas para la prevención y atención de violencia de género	2006
	Prevención y atención de violencia de género para equipos de salud mental	2006-2010
	Formación de formadoras y formadores para la prevención y atención a la violencia de género	2006-2010
	Diploma Salud Pública y Género	2006-2010
	Jornada sobre programas para la prevención y atención de la violencia de género	2007
	Programa para la prevención y atención a la violencia de género	2009
	Documento de consenso sobre sensibilidad química múltiple	2011

	Iniciativa	Año
POLÍTICAS PÚBLICAS	Informe de Salud y Género	2005
	Informe de Salud y Género	2006
	Informe de Salud y Género	2007-2008
SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	Análisis de las desigualdades de género y clase social en el desempeño de los servicios sanitarios de las CCAA	2005 ⁴⁵⁰
	Estudio sociológico: contexto de la interrupción voluntaria del embarazo en población adolescente y juventud temprana	2005
	La interrupción voluntaria del embarazo y los métodos anticonceptivos en los jóvenes	2007
	Estrategia de atención al parto normal	2007
	Plan de parto y nacimiento	2007
	La asistencia al parto en las mujeres sanas	2007
	Resumen ejecutivo de la encuesta nacional de salud sexual	2009
	Resumen ejecutivo de la encuesta nacional de salud sexual	2009
	Maternidad hospitalaria: estándares y recomendaciones	2009
	Guía de práctica clínica sobre atención al parto normal	2010
	Cuidados desde el nacimiento. Recomendaciones basadas en pruebas y buenas prácticas	2010
	Calidad en la asistencia profesional al nacimiento y la lactancia	2011
	Estrategia nacional de salud sexual y reproductiva	2011
	Informe final estrategia al parto normal	2012

⁴⁵⁰ En realidad, el documento no está fechado, pero no figuran ni referencias bibliográficas ni datos estadísticos posteriores a 2004.

	Iniciativa	Año
SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA	Folleto pastillas contra el dolor del parto	2013
	Decálogo de las UCIs pediátricas y neonatales	2013
	Guía de práctica clínica de atención en el embarazo y el puerperio	2014
	Unidades de neonatología: estándares y recomendaciones de calidad	2014
	Estrategia de atención al parto normal en el SNS	2014
	Encefalopatía Hipóxico-Isquémica e Hipotermia Terapéutica. Guía para padres y madres	2015
	Tríptico lactancia y trabajo	2015
	Plan Integral de apoyo a las familias	2015-2017

Fuente: Elaboración propia.

Del análisis de estas medidas articuladas en desarrollo el Plan de Calidad del SNS de 2010 y, teniendo en cuenta que con posterioridad a ese no se ha elaborado ningún otro, podemos decir que la incorporación de la perspectiva de género en aras de superar la desigualdad en el acceso a la sanidad para las mujeres ha sido totalmente erradicada de los objetivos de la agenda política a partir de 2011, incumpléndose de esta manera lo dispuesto en el art. 27 LOIEMH relativo al mandato a la Administración pública de adoptar iniciativas destinadas a favorecer la promoción específica de la salud de la mujer, así como a prevenir su discriminación; de fomentar la investigación científica que atienda las diferencias entre mujeres y hombres en relación con la protección de su salud; y de integrar el principio de igualdad en la formación del personal al servicio de las organizaciones sanitarias.

Como señalábamos al inicio de este apartado, es difícil evaluar el grado de cumplimiento de estas disposiciones de la LOIEMH dada la generalidad e inconcreción de los mandatos introducidos, que no identifican un destinatario específico dentro de la Administración, ni especifican un marco temporal concreto para poner en práctica las acciones que encomienda, ni aluden al número y contenido de las actuaciones que se

han de emprender. Pero si damos por válida la información contenida en la página web del Ministerio de Sanidad, constatamos que las medidas destinadas a favorecer la equidad de género en el acceso a la salud desaparecen de la agenda política a nivel estatal a partir de 2012, coincidiendo con la entrada del Partido Popular en el Gobierno y con el recrudecimiento de las políticas públicas de austeridad que se venían imponiendo desde 2009.

No obstante, debemos puntualizar que si en el mismo sitio web del Ministerio nos dirigimos a la sección en la que se recogen las políticas públicas relativas a la salud sexual y reproductiva el resultado varía con respecto a los apartados anteriormente analizamos, en tanto sí se recogen actuaciones de los poderes públicos de fechas más recientes a los contenidos en las secciones anteriormente analizadas, como una guía para padres y madres sobre encefalopatía hipóxico-isquémica e hipotermia terapéutica, editada en 2015, o el Plan Integral de apoyo a las familias, previsto para el período 2015-2017. No obstante, si analizamos la evolución del tipo de iniciativas se observa un claro cambio de enfoque a partir del año 2012. Si hasta entonces las políticas son más variadas y abordan varios aspectos relacionados con la salud sexual y reproductiva de las mujeres, desde el parto a los cuidados de los recién nacidos, pasando por estudios sobre la interrupción voluntaria del embarazo o la utilización de métodos anticonceptivos entre los jóvenes, a partir del año 2012, ya con el Partido Popular en el Gobierno, las políticas públicas emprendidas en relación con la salud sexual y reproductiva de las mujeres pasan a girar únicamente en torno al papel de éstas como madres, a la atención al neonato y a la promoción de la familia tradicional, eliminándose cualquier mención a la educación sexual o a la información sobre métodos anticonceptivos o sobre interrupción voluntaria del embarazo. Así, encontramos documentos de divulgación como un tríptico dedicado a promover que las mujeres trabajadoras sigan practicando la lactancia materna más allá del período de baja maternal, medidas de fomento de la natalidad (contenidas en el Plan Integral de apoyo a las familias), guías y recomendaciones relacionadas con el parto y con la atención a los recién nacidos, etc.

En este sentido, podemos comprobar cómo en el contexto de la crisis económica, mientras se desatienden otras políticas favorables a la igualdad de género, los poderes públicos contribuyen a ensalzar el papel de las mujeres como madres y cuidadoras,

forzando un giro del papel de la mujer en el sentido conservador defendido por la Iglesia católica de la mano de la derecha en nuestro país, que promueve la idea de la familia tradicional normativa como única unidad digna de protección social, así como un rol de la mujer, dentro de esta, como buena madre y esposa, cobra un preocupante relieve en lo relativo a los derechos sexuales y reproductivos conquistados tras décadas de lucha del Movimiento Feminista.

En consonancia con esta defensa de la familia tradicional, se produce una criminalización de la utilización de métodos anticonceptivos y abortivos, así como una marginación de las sexualidades no normativas.

Así, en 2013, con la excusa de la necesidad de recortar el gasto público sanitario, se retiraron de la financiación pública ocho de las diez formulaciones de píldoras anticonceptivas de tercera generación que hasta entonces estaban cubiertas por la Seguridad Social. De este modo, las usuarias de este tipo de métodos anticonceptivos pasaron a tener que optar entre abonar el precio del medicamento, entre 10 y 18 euros, u optar por las otras dos píldoras que sí seguían estando financiadas, a pesar de que estas no ofrecían las mismas alternativas terapéuticas (El País, 10/07/2013).

Por otra parte, como ya se ha visto, en 2010 el Gobierno socialista había sustituido la ley de plazos de 1985 por una regulación que garantizaba el aborto libre y gratuito durante las catorce primeras semanas de embarazo⁴⁵¹, contra la cual el Partido Popular se había pronunciado enérgicamente desde su promulgación (al igual que ya se habían opuesto a la despenalización parcial en el 85⁴⁵²), alegando la necesidad de proteger el derecho a la vida del *nasciturus*. La intención de derogar la norma para volver a una regulación restrictiva del aborto constituyó uno de los puntos del programa con el que el Partido Popular se presentó a las elecciones de 2011⁴⁵³. Una vez en el Ejecutivo, la

⁴⁵¹ LO 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

⁴⁵² «La batalla de la ley del aborto no era nueva en el PP. Venía de lejos, y Gallardón fue el último en llegar a ella. Ya se produjo en 2010, cuando Federico Trillo, miembro del Opus Dei y uno de los patas negra del PP, capitaneó con Soraya Sáenz de Santamaría un recurso durísimo al Tribunal Constitucional en el que se comparaba la ley del PSOE con las normas nazis de selección de la raza precisamente por permitir el aborto por malformación que después centró toda la polémica» (El País, 24/09/2014).

⁴⁵³ «La maternidad debe estar protegida y apoyada. Promoveremos una ley de protección de la maternidad con medidas de apoyo a las mujeres embarazadas, especialmente a las que se encuentran en situaciones de dificultad. Impulsaremos redes de apoyo a la maternidad. Cambiaremos el modelo de la actual regulación sobre el aborto para reforzar la protección del derecho a la vida, así como de las menores» (Partido Popular, 2011: 108).

aprobación de un nuevo marco legal para el aborto que revirtiera los avances conseguidos hasta entonces —en consonancia con las exigencias de los sectores más conservadores de la Iglesia católica, en especial del Opus Dei, que constituyen buena parte del electorado del PP⁴⁵⁴— se convierte en una de las prioridades del partido. Así, en 2013, el entonces ministro de Justicia, Alberto Ruiz Gallardón fue el encargado de elaborar un Anteproyecto de Ley Orgánica⁴⁵⁵ para la protección de la vida del concebido y de los derechos de la mujer embarazada⁴⁵⁶ con contribuyó a desmentir la fama de político moderado que se le había atribuido durante sus años como alcalde de Madrid en tanto contenía una regulación del aborto incluso más restrictiva que la de 1985. La propuesta legislativa contemplaba la interrupción del embarazo solamente en caso de grave peligro para la vida de la madre o de menoscabo permanente y duradero para su salud y en caso de aborto, y dejando fuera la posibilidad de abortar por malformaciones graves en el feto, que sí contemplaba la regulación del 85. Además, se exigía el permiso de dos médicos para llevar a cabo la intervención y se establecía que la mujer sería informada verbalmente sobre las alternativas al aborto, tras lo cual, se establecía un período de siete días (frente a los tres de la legislación vigente) en los que la mujer tenía que reflexionar antes de confirmar la decisión de abortar. Igualmente, los plazos establecidos en el Anteproyecto eran más restrictivos.

No obstante, se trataba de un asunto altamente delicado en el cual confluían intereses contrapuestos de amplios sectores del electorado: por un lado, el sector más conservador de los votantes del PP se sentía traicionado por considerar la propuesta de Gallardón «excesivamente progresista» y exigía la tipificación del aborto como delito en todo caso; por otro, la nueva regulación era concebida como un retroceso intolerable para los derechos de las mujeres por parte del Movimiento Feminista así como de una mayoría social progresista. Tanto la decisión de seguir adelante con la reforma como la

⁴⁵⁴ «La batalla se abrió de nuevo en 2011, cuando se estaba cerrando el programa electoral. Rajoy y otros muchos dirigentes recibieron miles de cartas de presión de colectivos antiabortistas cercanos a la iglesia y al PP. El entorno del Opus y de la Conferencia Episcopal se movió. Jorge Fernández Díaz, amigo de Rajoy y miembro del Opus, apretó y logró que se incluyera un compromiso, aunque vago, de reformar la ley del PSOE para proteger mejor al nasciturus. Los moderados que preferían esperar al fallo del Constitucional perdieron esa batalla» (El País, 2/09/2014).

⁴⁵⁵ Recuperado el 10/02/2019 de: <https://www.unav.edu/documents/58292/004aaf94-5e5a-4a14-84a2-4ae8574b387a>.

⁴⁵⁶ Como señala Platero (2013) «ya con el título se anuncia la completa ausencia de derechos e incluso la anulación de la identidad de las mujeres gestantes».

de retirar el anteproyecto parecía que iba a tener costes electorales para el Partido Popular, pero los sondeos de opinión reflejaban que en la sociedad era mayoritario el rechazo a la reforma⁴⁵⁷. La balanza termina de inclinarse hacia este lado gracias a las protestas ciudadanas lideradas por el Movimiento Feminista que culminan en una gran marcha por los derechos reproductivos de las mujeres que se conocería como «El Tren de la Libertad». La idea parte en diciembre de 2013 de dos asociaciones de mujeres asturianas, Tertulia Feminista Les Comadres y Mujeres por la Igualdad de Barredos que propusieron una marcha de mujeres hasta Madrid para reivindicar sus derechos. A la misma, que tuvo lugar el 1 de febrero de 2014, se unieron decenas de miles de personas provenientes de distintos puntos de España donde hicieron entrega del manifiesto «Porque yo decido», escrito por Alicia Miyares⁴⁵⁸, en el Congreso de los Diputados⁴⁵⁹.

La movilización ciudadana provocó que Mariano Rajoy decidiera dejar el Anteproyecto en un cajón durante un tiempo, a pesar de que el mismo había sido aprobado en Consejo de Ministros. Pero los sondeos de opinión seguían siendo desfavorables al PP y los malos resultados de las elecciones europeas de mayo de 2014 hicieron al entonces presidente del Gobierno replantearse los posibles efectos electorales negativos de seguir adelante con la reforma. Finalmente, el texto fue retirado y Alberto Ruiz Gallardón dimitió de su cargo como ministro de Justicia. No obstante, como señalan Paleo y Alonso (2015), los principios que inspiraron la propuesta de reforma impulsada por Gallardón se han mantenido en diversas normas autonómicas. En este sentido, desde el año 2008 se han aprobado hasta siete normas relativas a la protección de la mujer embarazada (Castilla y León, Murcia, Galicia, Castilla La Mancha, Comunidad de Madrid, La Rioja e Islas Baleares). Salvo la norma castellano manchega, impulsada por un Gobierno socialista, las demás han sido impulsadas por iniciativas legislativas populares auspiciadas por la Red Madre⁴⁶⁰, una fundación

⁴⁵⁷ Según un sondeo de Metroscopia, el 60% de los españoles era partidario de mantener la ley de plazos. Según sondeos internos del PP, hasta el 40% de sus votantes estaba en desacuerdo con la reforma de la ley del aborto (<http://metroscopia.org/ley-del-aborto-mayoritario-apoyo-ciudadano-a-la-actual-ley-de-plazos/>).

⁴⁵⁸ Recuperado el 10/02/2019 de: <http://www.eltrendelalibertad.com/2014/01/porque-yo-decido-texto-que-se-entregara.html>.

⁴⁵⁹ El Colectivo de Mujeres Cineastas Contra la Reforma de la Ley del Aborto elaboró una película documental sobre la protesta titulado «Yo decido. El Tren de la Libertad» (<http://eltrendelalibertadfilm.blogspot.com/>, acceso: 10/02/2019).

⁴⁶⁰ <https://www.redmadre.es/> (acceso: 11/02/2019).

dedicada al apoyo de las mujeres gestantes y a evitar y criminalizar la interrupción del embarazo,

Mientras algunos textos expresan de modo explícito su propósito de proteger el derecho a la vida desde la concepción (Madrid, Galicia), otros enfatizan que el aborto representa una tragedia tanto para la madre como para el no nacido (Castilla y León, Murcia, La Rioja). Con ello ponen de relieve que las actuaciones públicas han de dirigirse a evitar la interrupción del embarazo. Así lo indican las medidas recogidas en las diferentes leyes, las cuales consisten en esencia en proveer a las mujeres gestantes de información y asesoramiento acerca de los recursos existentes para el apoyo a la maternidad, o en su caso, acerca de aquellos previstos para los procesos de adopción y acogimiento. La apuesta por la protección del derecho a la vida determina, de este modo, que se centre la atención en las mujeres embarazadas y en evitar que se produzca un aborto. Este enfoque representa un claro cambio respecto a las políticas anteriores, tanto en lo referido a la conciliación como a la interrupción voluntaria del embarazo (Paleo y Alonso, 2015: 55).

Estas normas abordan la maternidad desde una perspectiva conservadora que supone una involución en los derechos reproductivos conquistados por las mujeres, colocándolas como sujetos pasivos frente a la protección que merece el *nasciturus* y enfatizando su papel como madres por encima de cualquier cosa. Al mismo tiempo, el reforzamiento de esta perspectiva suele venir acompañado de un abandono de las medidas que favorecen tanto la conciliación laboral y familiar como la responsabilización de los varones por las tareas domésticas, pues parte asimismo de una visión de la sociedad según la cual a la mujer le corresponde permanecer en el hogar, haciéndose cargo de la crianza, en correspondencia como el modelo tradicional de familia nuclear vertebrada en torno a la división sexual del trabajo.

Por otra parte, otras políticas han sido lideradas desde tribunas conservadoras que, con el objetivo de enfatizar el rol de las mujeres como madres y cuidadoras y fomentar la familia tradicional frente a cualquier otro tipo de unión de personas, han supuesto claros retrocesos en los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Las nuevas técnicas de reproducción asistida⁴⁶¹ se presentan, en principio, como un avance científico que potencialmente puede brindar a las mujeres una capacidad de control inédita hasta entonces sobre sus propias capacidades reproductivas, reforzando así la capacidad de autodeterminación de la propia maternidad en favor del empoderamiento femenino. Sin embargo, incluso en los casos en los que la ciencia y los avances médicos pueden claramente ser utilizados como una herramienta de empoderamiento de las mujeres que les permita ejercer mayor control sobre su cuerpo,

⁴⁶¹ Un análisis más detallado de la configuración de las técnicas de reproducción asistida en España puede encontrarse Flores Anarte, 2016a. Se reproduce aquí parte del contenido de dicha obra.

en ocasiones la regulación jurídica que se hace de los mismos termina otorgando a la mujer un papel de mero sujeto pasivo, receptora de tratamientos, pero cuya opinión y voluntad quedan relegadas a un segundo plano. En el caso de la reproducción asistida, en lugar de configurarse de manera genérica como un medio alternativo de procreación, que permita a la mujer sustituir al natural en el momento que ella así lo desee y por cualquier causa, con frecuencia nos encontramos con regulaciones que, al amparo de una ideología de corte conservador que únicamente justifica la utilización de las tecnologías reproductivas en caso de que no sea médicamente posible la procreación por medios «naturales», pretenden limitar su utilización a los casos de esterilidad clínicamente probada o de infertilidad de las parejas heterosexuales.

La primera ley en regular las técnicas de reproducción humana asistida en nuestro país, en 1988, fue bastante progresista al respecto⁴⁶², puesto que en la exposición de motivos hacía referencia específicamente al «derecho de la mujer sola a fundar su propia familia», encomendando a la ley la tarea de «eliminar cualquier límite que socave su voluntad de procrear». No obstante, al igual que en muchas de las normas analizadas, parece que este espíritu progresista se quedaba solo en una mera declaración de intenciones, sin concreción en el articulado de la ley. En efecto, en el artículo 1.2 se sentaba como finalidad de las TRA «la actuación médica ante la esterilidad humana, para facilitar la procreación cuando otras terapéuticas se hayan descartado por inadecuadas o ineficaces». Esta contradicción respecto al objeto de la ley se repite en la LTRHA de 2006: hasta el último trámite legislativo, el proyecto de ley se refería en su ámbito de aplicación a «facilitar la procreación en los casos de esterilidad», como una *patología* que afecta a las parejas. Consecuentemente, las tecnologías reproductivas quedan descritas como una intervención terapéutica para hacer frente, para «curar» esa *patología*⁴⁶³, vedando la posibilidad de ser usuarias de la reproducción asistida a mujeres solas no estériles. Ante esto, varios grupos parlamentarios propusieron enmiendas para que se reconociera expresamente en la Ley el derecho de cualquier mujer a ser receptoras de las técnicas sin necesidad de alegar o demostrar ningún tipo de

⁴⁶² Ley 35/1988, de 22 de noviembre, sobre Técnicas de Reproducción Asistida.

⁴⁶³ Según Pitch (2003), definir las técnicas como *tratamiento contra la esterilidad* legitima la prohibición del acceso a las técnicas a todas excepto a las parejas heterosexuales, lo cual limita drásticamente la *libertad procreativa de las mujeres*. En lugar de tutelar el derecho a la salud de las mujeres, asegura Pitch, las normas que definen las TRA como un medio terapéutico contra la esterilidad, lo que tutelan es un supuesto derecho de los niños a nacer en el seno de un determinado tipo de familia.

situación de infertilidad. Enmiendas que, aunque no fueron incorporadas al texto legal en su literalidad, sí indujeron ciertas modificaciones, que quedaron reflejadas en el artículo 6 LTRHA, el cual reza que los usuarios de las técnicas de reproducción asistida serán todas las mujeres mayores de 18 años y con plena capacidad de obrar, «con independencia de su estado civil y su orientación sexual». No obstante, este espíritu, más allá de lo comentado, no se tradujo en ningún precepto legal que estableciera literalmente el derecho de las mujeres a ser usuarias de las técnicas de reproducción asistida en cualquier caso que así lo desearan desligando por completo la constatación de una situación de esterilidad como requisito para ser beneficiaria de las técnicas⁴⁶⁴.

Por su parte, el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el cual se establecía la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, indicaba en su Anexo III, encargado de recoger la cartera de servicios comunes de atención especializada, que la Seguridad Social cubriría la reproducción humana asistida en caso de existir «trastorno de esterilidad o indicación clínica establecida». Sin embargo, las Comunidades Autónomas, que eran las directamente encargadas de prestar el servicio, se valían de la indeterminación ante la ambigüedad del término *indicación clínica establecida*, interpretándolo de manera extensiva para prestar el servicio a todas las mujeres que así lo solicitaran, aun sin problemas de infertilidad manifiestos⁴⁶⁵.

Sin embargo, en julio de 2013, y dentro de la dinámica de recortes en los servicios sociales en general y en la sanidad pública en particular, la entonces Ministra de Sanidad Ana Mato presenta en el Consejo Interterritorial del Servicio Nacional de Salud su propuesta para la nueva cartera de servicios de la Seguridad Social. Dicha propuesta se materializa en la Orden SSI/2065/2014, de 31 de octubre, por la que se modifican los Anexos I, II y III del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se

⁴⁶⁴ Tal y como señala Nieto Alonso (2011) parece que esta contradicción es fruto del «empeño del legislador, que, en un intento de contentar a todo el mundo, quiso tranquilizar a unos declarando que las técnicas son medios de lucha contra la esterilidad, y al mismo tiempo, se propuso complacer también a otros haciendo de la norma española un modelo de progresía» (p. 669).

⁴⁶⁵ Con todo, hay que tener en cuenta que la gran mayoría los tratamientos de reproducción asistida que se llevan a cabo en España son suministrados en clínicas privadas, que representan casi el 80% de todos los centros autorizados para poner en práctica las TRA en nuestro país. La financiación pública de los tratamientos de fertilidad, que se incluye por primera vez en 1995 en la cartera de servicios del SNS, se caracteriza, sin embargo, por las largas listas de espera, la escasa presencia de clínicas en algunas regiones, la limitación de la edad de las mujeres que pueden ser destinatarias de las mismas a los 40 años, así como la limitación de ciclos que se van a suministrar. En las clínicas privadas, si bien se brindan muchas más facilidades en estos aspectos a las usuarias, los precios resultan bastante elevados, llegándose a pagar hasta 8.500 euros por ciclo en los casos de ovodonación.

establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización. La Orden establece una serie de requisitos más rigurosos para el acceso a las técnicas que excluye a muchas mujeres de la posibilidad de ser beneficiarias de un tratamiento de reproducción asistida con cargo a la Seguridad Social en tanto se exige «la existencia de un trastorno documentado de la capacidad reproductiva» o «la ausencia de consecución del embarazo tras un mínimo de doce meses de relaciones sexuales con coito vaginal sin empleo de métodos anticonceptivos».

La aplicación de este precepto supone que, en la práctica, se limita el reconocimiento del derecho a ser usuarias de las técnicas de reproducción asistida con cargo a la sanidad pública únicamente a las parejas heterosexuales o a las mujeres con un problema de esterilidad clínicamente probado y diagnosticado, quedando vedadas como usuarias todas las mujeres que, no teniendo diagnosticado un trastorno grave de esterilidad, no tengan pareja o tengan a otra mujer por pareja y, por lo tanto, no puedan someterse a un estudio de esterilidad para demostrar que no han quedado embarazadas tras doce meses de relaciones sexuales con coito vaginal⁴⁶⁶.

La nueva Orden no prohíbe que las Comunidades sigan prestando el servicio a estas mujeres en cualquier caso, ya que los Gobiernos autonómicos pueden ampliar la cartera de servicios de la Seguridad Social en su territorio, con la salvedad de que estas prestaciones complementarias no quedan incluidas en la financiación general de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, sino que serían las propias autonomías las que tendrían que hacer frente al gasto que supusieran con sus propios recursos. El problema estriba en que Ley de Estabilidad Presupuestaria, aprobada en 2012, reducía al mínimo las competencias autonómicas en materia presupuestaria, estableciendo un control riguroso por parte del Gobierno central sobre el gasto público en aras de la contención del déficit. Esta normativa comprometía gravemente la autonomía

⁴⁶⁶ Hay que tener en cuenta, además, que la dificultad para concebir no implica siempre esterilidad diagnosticada necesariamente, que se da solo en los casos más extremos. En este sentido, el secretario de la Junta Directiva de la Sociedad Española de Fertilidad, el doctor José Antonio Castilla, matiza que «si las mujeres tienen una causa de esterilidad clara, sí tendrían acceso», aunque no tengan pareja o sean lesbianas. Pero reconoce que «es poco frecuente» porque «lo normal es no tener causas definitivas». Por ejemplo, como explica el doctor, si una mujer sin pareja masculina no tiene ovarios o le faltan las trompas, sí podría someterse a estos tratamientos. Sin embargo, «si no existe una causa de esterilidad extrema, no va a ser clasificada nunca como estéril, puesto que no va a estar doce meses manteniendo relaciones con un hombre» (eldiario.es 15/12/2013).

financiera de los Gobiernos regionales e imposibilitaba en la práctica que pudieran ofrecer nuevos servicios que supusieran un gasto económico sin la autorización del Gobierno central⁴⁶⁷.

Desde el Gobierno fueron alegadas las mismas razones de ahorro económico para esta limitación del acceso de ciertos colectivos de mujeres a la reproducción asistida que se habían aducido para justificar la exclusión de otras prestaciones de la cartera de servicios comunes de la Seguridad Social. Sin embargo, la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la medida calcula el ahorro económico en base a la reducción del límite de edad de las usuarias de las técnicas y en ningún momento se hace alusión al supuesto ahorro que estimativamente supondría la exclusión de las mujeres solteras y homosexuales de la financiación pública de la aplicación de TRA⁴⁶⁸. Por el contrario, parece bastante evidente que dicha exclusión lo que oculta es más bien un rechazo moral y una correspondiente sanción a las sexualidades no normativas y una potenciación del modelo de familia tradicional. De hecho, la primera propuesta de Orden que emanó del Ministerio hacía referencia literal como sujetos beneficiarios de reproducción asistida a «parejas integradas por un hombre y una mujer». Aunque, como hemos visto, más tarde se elimina esta terminología, en la práctica persiste un requisito de esterilidad muy estricto solo aplicable a las parejas heterosexuales. En el mismo sentido, la exministra Mato declaraba en una rueda de prensa celebrada tras el Consejo Interterritorial de Sanidad en el que se debatieron los contenidos de la Orden, que «la falta de varón no es un problema médico» (El País, 23/06/2013). En este sentido, al definir (aunque sea indirectamente) a los usuarios de las técnicas de reproducción asistida como a la pareja formada por un hombre y una mujer, discriminando la monomarentalidad y la bimarentalidad y promoviendo una visión monolítica de familia como familia tradicional, esta medida adoptada por PP está obviando y dando la espalda a otro tipo de opciones familiares perfectamente legítimas, reconocidos en otras disposiciones, con pleno respaldo legal e incluso avaladas por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 198/2012), lo que podría suponer una

⁴⁶⁷ Aun así, en algunas Comunidades Autónomas, como Andalucía, no se ha dejado de prestar el servicio a mujeres solteras y lesbianas a pesar de la aprobación de la Orden, tal y como anunció la Consejera de Sanidad andaluza, María Jesús Montero, en su momento (El País, 19/07/2013).

⁴⁶⁸ Según la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que acompañaba al Proyecto de Orden, el Ministerio calculaba un ahorro de 51 millones de euros.

conculcación del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Española.

Además, la Orden aprobada por el PP también podría constituir una vulneración del principio de jerarquía normativa, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y que, sucintamente, implica que ninguna norma de rango inferior puede contradecir lo dispuesto en normas de mayor rango. En este sentido, parece evidente que una orden ministerial no puede contravenir lo dispuesto en una ley y, en la práctica, la Orden 2065/2014, excluye de la financiación pública de los tratamientos de fertilidad a todas las mujeres solteras y lesbianas que no puedan acreditar un trastorno documentado de esterilidad, lo que contravendría a la LTRHA cuando en su artículo 6 dispone que «la mujer podrá ser usuaria o receptora de las técnicas reguladas en esta Ley con independencia de su estado civil y su orientación sexual»; y no solo en contra de esta Ley iría el precepto de rango inferior, sino que, en su aplicación se podría apreciar igualmente una contradicción con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva, en cuyo artículo 3.1 se dispone que «en el ejercicio de sus derechos de libertad, intimidad y autonomía personal, todas las personas tienen derecho a adoptar libremente decisiones que afecten a su vida sexual y reproductiva sin más límites que los derivados del respeto a los derechos de las demás personas y al orden público garantizado por la constitución y por las leyes».

La cuestión fue llevada a los tribunales en un procedimiento especial para la defensa de los derechos fundamentales ante el orden jurisdiccional social que fue resuelto por sentencia 319/15, de 15 de septiembre, del Juzgado de lo Social núm. 18 de Madrid en la que se consideraba que la negativa de una clínica privada a través de la cual la Comunidad de Madrid tenía concertado el servicio de tratamientos reproductivos a continuar el tratamiento de fertilidad a una paciente homosexual era una decisión que vulneraba tanto el derecho de no discriminación por razón de orientación sexual como el principio de jerarquía normativa⁴⁶⁹. El pronunciamiento judicial dio lugar a que varias Comunidades Autónomas, como Madrid y la Comunidad Valenciana, recularan y volvieran a incluir en la cartera de servicios autonómicos la financiación pública de todo tipo de casos de reproducción asistida, independientemente de la condición sexual de las

⁴⁶⁹ Recuperado el 10/02/2019 de: <https://www.actasanitaria.com/wp-content/uploads/2015/10/sentencia1.pdf>.

demandantes del servicio. No obstante, las modificaciones operadas por la Orden SSI/2065/2014 al Real Decreto 1030/2006 continúan estando vigentes⁴⁷⁰.

En este caso, se constata claramente cómo, aduciendo la necesidad de ahorro económico, se llevan a cabo reformas en prestaciones sociales que tienen una carga ideológica importante, pues buscan reforzar la promoción institucional de la familia tradicional erosionando, como contrapartida, los derechos de las mujeres que se apartan de estos cánones.

6.3.5. Ámbito institucional

La acción institucional para la igualdad de género se ha caracterizado en tiempos de crisis por el abandono o retraso en la elaboración de planes y programas mandados por la LOIEMH, así como en la reducción de organismos de igualdad del entramado burocrático del Estado. Por lo general, la falta de imperatividad de los mandatos contenidos en las leyes de igualdad dirigidos a la Administración pública se traduce en que los entes destinatarios de estos preceptos los interpretan como dispositivos o de adscripción voluntaria, como veremos a continuación.

A) Acciones positivas

No existe un consenso doctrinal acerca de la imperatividad del mandato contenido en el art. 11 LOIEMH. Si bien para buena parte de la doctrina estaríamos ante una mera habilitación genérica a los poderes públicos para emprender acciones positivas en favor de las mujeres, como hemos visto en el capítulo IV, según Ventura Franch y García Campá (2018) lo que en un principio pueda parecer un precepto de carácter dispositivo, aplicable conforme a criterios de oportunidad política, se torna obligación, conforme a estrictos criterios de legalidad, en aquellos casos en los que se constate la existencia de una situación de «patente desigualdad» a la que hace alusión en propio artículo 11 LOIEMH. La función de constatar la existencia de esas situaciones patentes de

⁴⁷⁰ En julio de 2018 el Gobierno del PSOE anunció su intención de dictar una nueva orden ministerial que revirtiera la exclusión de las mujeres solteras y homosexuales de la cobertura pública de las TRA de manera que se corrigieran las desigualdades territoriales producidas al dejar depender de tal punto de la voluntad de los Gobiernos autonómicos. No obstante, el adelanto de las elecciones generales imposibilitará que se culmine la tramitación de dicha reforma, cuya efectividad dependerá de la nueva composición parlamentaria que salga de las urnas el próximo 28 de abril (eldiario.es 21/02/2019).

desigualdad vendría cubierta por otras obligaciones contenidas en la LOIEMH relativas a la elaboración periódica de distintos informes y estudios dirigidos a examinar las situaciones de desigualdad de hecho existentes entre mujeres y hombres en la realidad. A juicio de Balaguer (2018), sin embargo, no resulta tan sencillo concretar las estipulaciones contenidas en el art. 11 LOIEMH en un mandato preciso y vinculante dirigido a los poderes públicos cuyo incumplimiento resulte fácilmente fiscalizable por los tribunales en tanto, desde el punto de vista técnico, se trata de un precepto poco riguroso que deja un margen de apreciación importante al poder judicial:

Ha de tenerse en cuenta que se exige que se trate de «situaciones patentes de desigualdad», concepto el de «patente» que tampoco satisface jurídicamente la determinación clara de cuándo estamos ante una situación que requiera de esa medida de acción positiva. En algunos casos se puede detectar con facilidad si se trata de situaciones susceptibles de número, como el número de profesiones con subrepresentación [...] pero en otras ocasiones la posibilidad de que las medidas de racionalidad y proporcionalidad es más difícil de evaluar, como en relación con las situaciones de subida de categoría profesional o valoración curricular. Finalmente, la exigencia de que serán aplicables, «mientras subsistan dichas situaciones», plantea igualmente un problema de valoración importante, porque no hay una referencia temporal homologada a la que se pueda recurrir como criterio válido de actuación (p. 292).

A pesar de lo cual, sí coincide con Ventura y García en que el art. 11 LOIEMH integra una norma imperativa en tanto «mandata a los poderes públicos a promover acciones concretas» (Balaguer Callejón, 2018: 310). Sin embargo, la única manera en la que se podría reclamar el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 11 LOIEMH si estimamos su carácter imperativo, sería mediante la pretensión de anulación de aquellas medidas emprendidas por la Administración pública que partan de la consideración igualitaria de todos los sujetos en sectores en los que, al darse una situación de desigualdad de hecho manifiesta, se pueda interpretar que se exige de los poderes públicos la articulación de medidas de acción positiva que compensen la desigual posición de la mujer. En todo caso, se trata de un precepto de difícil fiscalización por parte de la jurisdicción que, si bien no es para nada habitual que se enfrente a la situación recién descrita, sí ha tenido que pronunciarse en varias ocasiones en el sentido inverso, esto es, ante la pretensión de anulación de medidas adoptadas por los poderes públicos que se consideran discriminatorias por articularse desde el paradigma de las acciones positivas frente a las situaciones manifiestas de desigualdad (STC 59/2008, en relación con la tipificación del delito de violencia de género; STC 12/2008, sobre la exigencia de paridad en las listas electorales). Y con todo, no siempre en estos casos los tribunales fallan teniendo en cuenta una interpretación adecuada y sistemática de las

acciones positivas que incorpore lo dispuesto en el art. 11 LOIEMH. En este sentido, tras un estudio jurisprudencial de sentencias emanadas tanto de la jurisdicción ordinaria como la constitucional, apunta Balaguer (2018) que «[n]o se podría decir, en una valoración de conjunto, que las acciones positivas hayan sido aplicadas por los jueces y tribunales con regularidad, ni tampoco las que las hayan ratificado cuando se trataba de interpretar este art. 11 [...]» (p. 299) especificando que la jurisdicción ordinaria «ha sido menos diligente en la interpretación de las normas derivadas de la legislación de género, en el orden interpretativo y aplicativo de los conceptos que permitirían un amplio desarrollo de las acciones positivas de igualdad» (p. 305).

Por otra parte, la LOIEMH contiene una serie de preceptos en los que se contemplan de manera específica distintos tipos de acciones positivas concretas que la Administración pública *podrá* poner en práctica al objeto de fomentar la igualdad de oportunidades en el mercado laboral a través de la contratación pública (arts. 33, 34.2 y 35) de los cuales tampoco se ha hecho un uso generalizado por parte del poder Ejecutivo:

[...] la Ley establece esta cláusula social de forma muy cautelosa, estableciéndolo como una previsión a disponer por las Administraciones públicas, pero no como una imposición legal. Esto explica en parte su escasa utilización. La LOI más bien parecía ir dirigida a recordar la posibilidad de utilizar la contratación pública como un instrumento de política social, en concreto, en materia de igualdad, no imponer estas previsiones en los contratos públicos» (Belando Garín, 2018: 777).

Sin embargo, más allá de las aludidas previsiones en las que la utilización de expresiones como *se podrá* a la hora de materializar el contenido del precepto puede favorecer una interpretación de las mismas como meras disposiciones de carácter dispositivo, en lo que identificaríamos, de acuerdo a la clasificación efectuada en el capítulo IV como un grado de coercitividad nulo, lo cierto es que la gran mayoría de las disposiciones dirigidas a los poderes públicos se articulan en términos de obligación de hacer algo. No obstante, la falta de mecanismos para reaccionar frente a la actividad de los poderes públicos, más allá del eventual cuestionamiento de la validez del acto en aplicación de las normas procedimentales aplicables a cada caso, se traduce en el incumplimiento o cumplimiento deficitario por parte de los poderes públicos de la mayoría de estas disposiciones.

B) *Elaboración de planes, informes y programas*

—*Art. 17 LOIEMH: Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades*

En este sentido, el art. 17 LOIEMH prevé que el Gobierno elaborará periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (PEIO), convirtiendo de esta manera en obligación legal lo que desde 1988 se había desarrollado de manera facultativa por parte del Ejecutivo mediante la elaboración de los Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (PIOM). Sin embargo, el precepto vuelve a pecar de inconcreción al no determinar ni un contenido mínimo del Plan ni la periodicidad con la que debe ser elaborado. Ello ha redundado, de nuevo, en que los poderes públicos interpreten como facultativo el contenido normativo del art. 17 LOIEMH de tal manera que se ha postergado la elaboración de los planes sin que ello haya tenido mayores consecuencias. Así, si lo habitual había sido hasta entonces que los PIOM, antecedente directo de los PEIO, fueran aprobados cada cuatro años con acciones y objetivos que se desarrollarían a lo largo de dicho período, la periodicidad y el sistema de evaluación de los PEIO desde la entrada en vigor de la LOIEMH ha dejado mucho que desear.

El primer PEIO —que se empieza a elaborar en 2007⁴⁷¹, inmediatamente después de la entrada en vigor de la LOIEMH, y a través de mecanismos altamente participativos: «se creó una comisión interministerial para su elaboración y trabajaron en él especialistas de distintos ámbitos [...] Como última fase, se entregó a las organizaciones de mujeres a los agentes sociales y después de su discusión, fue aprobado finamente [...] (Martínez Lozano, 2018: 366) —se aprobó para el período 2008-2011 en torno a cuatro grandes principios rectores: la redefinición del modelo de ciudadanía, el empoderamiento de las mujeres; la transversalidad de la perspectiva de género; y la innovación científica y tecnológica, como una de las principales fuerzas de cambio social. Al mismo tiempo, se articularon una serie de indicadores al objeto de llevar a cabo su evaluación periódica, midiendo el impacto del PEIO en la vida real de las mujeres. No obstante, el cambio de Gobierno en 2011 y la pérdida de centralidad de las políticas de igualdad de género en favor de las medidas de ajuste estructural puestas

⁴⁷¹

Recuperado

el

12/02/2019

de:

http://www.mitramiss.gob.es/es/igualdad/Documentos/Plan_estrategico_final.pdf.

en práctica para hacer frente a la crisis de la deuda influyeron notablemente para que dicha evaluación no se llevara a la práctica en los términos en los que había sido concebida:

La evaluación del I Plan, que coincidió ya con el cambio de Gobierno, no fue hecha pública ni tampoco elevada al Consejo de Participación de la Mujer, ni a ningún otro órgano colegiado. Existe un breve resumen de evaluación en el informe periódico 2012-2013 y una breve evaluación elaborada por el Instituto de la Mujer, en la que se describen los principales ejes con las actuaciones desarrolladas, sin detallarlas ni especificarlas, acompañadas de escasas estadísticas de evaluación. Resulta llamativo que, contando con un presupuesto tan notable en sus previsiones iniciales, no se dé cuenta de su impacto presupuestario final. La más importante a tener en cuenta es que el desarrollo del Plan se produjo en plena crisis económica y coincidió con los momentos de mayor ajuste y recorte del gasto público. Aun así, no todas las medidas incluidas afectaban al gasto público, y, sin embargo, tampoco han tenido un desarrollo ambicioso (Martínez Lozano, 2018: 368).

Por su parte, el siguiente Plan Estratégico no es aprobado hasta el año 2014, quedando el período comprendido entre 2011 y 2014 sin el correspondiente Plan. Los principales objetivos estratégicos del II PEIO (2014-2016)⁴⁷² parecen revelar una forma de abordar la igualdad de género desde una perspectiva un poco más conservadora que la que se adivinaba entre los principios rectores del I PEIO, al menos en el lenguaje utilizado. Así, expresiones como redefinición del modelo de ciudadanía o empoderamiento de las mujeres, son retiradas en beneficio de otras formulaciones más características del derecho antidiscriminatorio tradicional, como conciliación entre la vida laboral y familiar, igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo, o integración del principio de igualdad de trato y oportunidades en las políticas y acciones del Ejecutivo.

En el propio II PEIO se incluía un anexo en el que se desarrollaba un plan de seguimiento y evaluación que debía ponerse en práctica tanto durante el período de vigencia del Plan como al finalizar este, a través del desarrollo de una serie de indicadores vinculados a cada uno de los objetivos del Plan. En cumplimiento de todo ello, en el año 2016, el Instituto de la Mujer publicaba el informe intermedio de ejecución del PEIO 2014-2016, en relación con las actuaciones implementadas en el período 2014-2015 (Instituto de la Mujer, 2016). Sin embargo, no nos consta que se haya realizado el informe de evaluación ex post que, según lo establecido en el citado

472

<http://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/AreaPlanificacionEvaluacion/docs/PlanesEstrategicos/PEIO2014-2016.pdf> acceso: 12/02/2019.

anexo del II PEIO, debería haber sido publicado en el año 2017. Por su parte, tampoco ha sido aprobado ningún otro PEIO a pesar de haber transcurrido ya tres años desde que el II PEIO perdiera su vigencia.

En resumen, desde la entrada en vigor de la LOIEMH en 2007 solo se han elaborado dos Planes Estratégico de Igualdad de Oportunidades. El art. 17 LOIEMH no se pronuncia sobre la periodicidad con la que deben elaborarse los Planes, pero, teniendo en cuenta que lo habitual hasta ahora había sido su elaboración cada cuatro años, y que los períodos comprendidos entre 2011 y 2014, y 2016 y 2019 han transcurrido sin PEIO vigente, podemos decir que el Gobierno ha incumplido sus obligaciones en relación a lo dispuesto en el art. 17 LOIEMH.

—*Art. 18 LOIEMH: Informe periódico*

En consonancia con la falta de concreción de muchas de las obligaciones contenidas en la LOIEMH, sobre todo en lo relativo a mandatos dirigidos hacia los poderes públicos, así como con la dificultad para forzar su cumplimiento en sede jurisdiccional, la propia LOIEMH prevé, en el art. 18, un Informe de seguimiento y evaluación que debe elaborar el propio Gobierno en relación al conjunto de sus actuaciones desarrolladas en aras de dar cumplimiento a la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres. Este Informe, del cual debe darse cuenta a las Cortes Generales, aspira a servir de fiscalización de la actividad del conjunto de la Administración pública en este ámbito. En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 18 LOIEMH, que indica que deben concretarse reglamentariamente los términos de elaboración del informe, se dicta el Real Decreto 1729/2007, de 21 de diciembre, por el que se regula la elaboración del Informe Periódico, relativo a la efectividad del principio de Igualdad entre mujeres y hombres. La citada norma encomienda a la extinta Secretaría General de Políticas de Igualdad, dependiente del Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales e Igualdad la recepción de la información de los distintos departamentos ministeriales de su actividad —que deberá remitirse dos veces al año, en los meses de enero y julio— así como la elaboración del Informe, que deberá ser presentado, primero ante la Comisión Interministerial de Igualdad y, posteriormente al Gobierno, para su aprobación y posterior remisión a las Cortes Generales. También estipula el Real Decreto que el Informe se elaborará y aprobará con periodicidad bienal y que deberá contener: todas las actuaciones de los poderes públicos en relación con la

aplicación de la LOIEMH, en especial, aquellas que hayan sido encomendadas de manera específica a un determinado departamento ministerial; un seguimiento de las actuaciones contempladas en el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades; y cualquier otra información sobre medidas adoptadas para la consecución efectiva de la igualdad real entre mujeres y hombres.

En la práctica, la evaluación del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno en relación con la efectividad del principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres no se ha llevado a cabo atendiendo a las previsiones legales y reglamentarias establecidas al efecto. En este sentido, en los más de diez años de vigencia de la LOIEMH solo se ha hecho público un Informe periódico que cumpla con lo previsto en el art. 18 LOIEMH, publicado en 2015 por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad bajo el título «Informe Periódico 2012-2013 y Principales Actuaciones 2014-2015». Con anterioridad al citado informe, se publicó en marzo de 2009 el Informe-Balance: 2 años de aplicación de la LOIEMH. No obstante, no parece tratarse este del informe a que se refiere el art. 18 LOIEMH en tanto en el propio Informe de 2008 se hace referencia a que el seno de la Comisión Interministerial de Igualdad se acordó desarrollar un sistema de seguimiento e indicadores para la evaluación tanto de la Ley de Igualdad como del I PEIO (2008-2011), quedando fijada como fecha para la aprobación del dicho informe el primer trimestre de 2010. No obstante, no existe constancia de que tal Informe fuera publicado, ni aprobado en Consejo de Ministros, ni presentado ante las Cortes Generales, tal y como exige el art. 18 LOIEMH. Existe, igualmente, como ya se ha aludido, un Informe Intermedio de Ejecución del II PEIO (2014-2016), pero que responde a lo establecido en el plan de seguimiento y evaluación previsto en el propio PEIO.

En todo caso, obviando las salvedades apuntadas, lo que se puede decir es que solo se han llevado a cabo tres informes de valoración global de la actividad del Gobierno en materia de igualdad efectiva desde la aprobación de la LOIEMH, cuando el Real Decreto 1729/2007 contemplaba su elaboración bienal. Tres informes de los cuales, además, solo uno cumple con los requisitos establecidos para el Informe Periódico tanto en el art. 18 LOIEMH como en su reglamento de desarrollo.

De esta manera, a la inconcreción de las normas de igualdad que mandatan obligaciones de hacer a los poderes públicos de manera poco concreta y difícil de

fiscalizar, se suma la falta de instrumentos específicos que recojan las medidas efectivamente adoptadas en el seno del Ejecutivo. Estos informes de evaluación constituyen una herramienta muy valiosa en aras de fiscalizar la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad y, sin embargo, como hemos comprobado, en el contexto de crisis económica prácticamente se ha abandonado su elaboración. Todo ello, dificulta enormemente el control y la evaluación del efectivo cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de igualdad.

—*Art. 19 LOIEMH: Informes de evaluación de impacto de género*

La relevancia de los IEIG —cuya elaboración es preceptiva desde 2003 (Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones que elabore el Gobierno) con respecto de los anteproyectos de ley y de los reglamentos elaborados por los distintos ministerios; y que, desde la promulgación de la LOIEMH (art. 19) se exige con respecto de todos los proyectos de disposiciones de carácter general aprobados por el Gobierno, así como de los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a aprobación del Consejo de Ministros— resulta patente en tanto se trata de una herramienta clave para la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en la actuación de los poderes públicos que pretende que, a la hora de elaborar políticas públicas, se abandone la pretendida idea de neutralidad de las mismas y se tenga en cuenta «la necesidad de valorar la situación de partida de los hombres y de las mujeres ante un hecho concreto a fin de establecer la afectación existente en parámetros de igualdad» (Macías Jara, 2018: 391). Constituyen, en este sentido, los IEIG, un elemento decisivo y eficaz para introducir la perspectiva de género en la actuación de la Administración pública y para procurar unos resultados en la implantación de las medidas que se articulen que cuenten con la información necesaria para orientar su actividad en aras de la consecución de la igualdad efectiva.

En consonancia con la relevancia de este instrumento de elaboración de las políticas públicas, el Instituto de la Mujer publica en 2007 una Guía para su elaboración en la que se dispone que un IEIG debe responder, al menos, a las siguientes preguntas: «¿cuáles son, específicamente, los papeles que desempeñan mujeres y hombres en el contexto sobre el que se pretende regular o intervenir?»; ¿existen, en este contexto, diferencias relevantes entre mujeres y hombres, en relación con el disfrute de los

derechos, el acceso a los recursos, la participación y los valores vinculados a uno u otro sexo?; ¿enfrentan las mujeres y los hombres limitaciones distintas para participar u obtener beneficios de la propuesta que se está realizando, de acuerdo con las posiciones de partida identificadas?; ¿de qué manera incide el proyecto en los papeles individuales de género?; ¿es consistente con el objetivo de una relación más equitativa entre ambos o refuerza papeles tradicionales negativos?»; y contener, al menos, los siguientes bloques: «1. Situación de partida: Diagnóstico sobre la situación de partida de mujeres y hombres, en el ámbito tratado por la norma, y relación con las políticas de igualdad de oportunidades; 2. Previsión de resultados: Prospección de cómo incidirá la aplicación de la norma sobre la situación de partida identificada; 3. Valoración del impacto de género: Calificación de los efectos de la norma, respecto del avance de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; 4. Formulación de propuestas de mejora: Sugerencias de modificación del texto o recomendaciones de aplicación, para garantizar o mejorar los resultados de la norma, en relación con su impacto de género» (p. 28). Cada uno de los bloques, debe presentar, además, distintos subapartados (pp. 30 y ss.) que configuran un modelo de informe extenso y minucioso. Con respecto al punto 4º relativo a la valoración del impacto de género, dispone la Guía que «[e]s la parte del informe en la que se realiza la valoración sobre los efectos de la norma, en relación con su contribución a la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres y el cumplimiento de las políticas de igualdad de oportunidades» y se propone una valoración de dos tipos: en sentido negativo, «cuando la norma no disminuye las desigualdades de género identificadas, ni se prevé que, como consecuencia de su aplicación, se dé cumplimiento a ningún objetivo de las políticas de igualdad de oportunidades» (Instituto de la Mujer, 2007: 34).; y en sentido positivo, «cuando se prevé que la aplicación de la norma va a conseguir, de alguna forma, la eliminación de las desigualdades de género y, por lo tanto, los resultados previstos van a contribuir al desarrollo de los objetivos de las políticas de igualdad de oportunidades» (íd.).

A pesar de que la disposición transitoria 10ª de la LOIEMH preveía que, el año 2007, el Gobierno procedería al desarrollo reglamentario de la Ley de Impacto de Género, con la precisión de los indicadores que debían tenerse en cuenta en la elaboración de dicho informe, dicho desarrollo reglamentario no se produce hasta el año 2009, mediante el Real Decreto 1083/2009, aprobado seis años después de la entrada en vigor de la Ley 30/2003, de impacto de género y dos de la LOIEMH, en un momento en

el que el caos procedimental y la falta de homogeneidad habían pasado a constituir las principales notas características del proceso de elaboración de los informes. Por otra parte, tanto el aludido Real Decreto 1083/2009 —derogado— como el vigente Real Decreto 931/2017 no regulan en exclusiva las condiciones de elaboración de los IEIG, sino que contemplan una serie de directrices relativas a la elaboración de una Memoria de Análisis de Impacto Normativo que incluye, además del IEIG, otros informes que deben acompañar a los anteproyectos y proyectos normativos del Gobierno, haciendo especial incidencia en el impacto económico y presupuestario⁴⁷³. Por su parte, el Real Decreto 931/2017 —que es reflejo de ese afán que muestran determinados partidos de corte conservador por devaluar la entidad de la perspectiva de género, forzando la inclusión a nivel institucional de cualquier asunto relacionado con la situación de desigualdad experimentada singularmente por las mujeres dentro de un grupo heterogéneo de discriminaciones de diversa índole— enumera el impacto de género — que en la regulación contenida en el Real Decreto 1083/2009 estaba incluido de manera autónoma en el art. 2.d)— en el art. 2.1.f) junto con otras categorías, aludiendo, de este modo al «Impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia», contribuyendo de esta forma a la confusión entre categorías dispares que deberían ser consideradas de manera autónoma⁴⁷⁴. De esta manera, lo que fuera concebido como una herramienta clave para llevar el *gender mainstreaming* a la elaboración de las políticas

⁴⁷³ «De la redacción del Real Decreto se detecta una especial preocupación por la incidencia económica y de competencia de la disposición que pretende aprobarse, más que su interés por controlar el impacto de género de la misma. Dicha aseveración además se constata en la posterior especificación que realiza, resaltando que ‘se ha prestado una especial atención a la valoración del impacto económico de las propuestas, entendidas como un concepto más amplio que la estimación del coste presupuestario y haciendo hincapié en el impacto sobre la competencia, así como a la adecuación del proyecto al orden constitucional de distribución de competencias’. Todo ello, pese a que posteriormente pretendiera suavizarlo el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública en la presentación de la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, matizando sutilmente el párrafo. Reza así: ‘para ello resulta imprescindible estudiar los motivos y oportunidad de la norma, valorar las diferentes alternativas existentes para la consecución de los fines que se buscan y analizar detalladamente las consecuencias jurídicas y económicas que tendrán desde todos los puntos de vista, tanto sobre a competencia, como presupuestario, de impacto de género, y en lo que tiene que ver con la distribución de competencias’» (Gil Ruiz, 2012: 87).

⁴⁷⁴ En sentido similar, es habitual a nivel institucional —aunque no solo— una utilización conjunta e interesada de los términos violencia de género y violencia doméstica de tal manera que, tras lo que se pretende hacer pasar como una economización de la atención administrativa a cuestiones que se encuentran estrechamente relacionadas entre sí, parece ocultarse una vehemente negación de la propia existencia de la violencia de género como categoría autónoma de violencia que obedece a causas estructurales y distintas de las que mueven otros tipos de violencia. En este sentido, ya ha sido mencionado en este trabajo cómo contribuye a la confusión entre las citadas categorías el hecho de que el CGPJ incluya en sus estadísticas a las víctimas de violencia de género con las de violencia doméstica o que exista desde 2002 un Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género.

públicas de todas las áreas de la Administración a través de un detallado informe sobre las implicaciones que las propuestas normativas podían tener en particular para las mujeres dada su histórica posición de subordinación, lejos de erigirse como tal, queda reducido a un subapartado dentro de la Memoria de Impacto de Análisis Normativo en el que, además, deberá hacerse referencia conjuntamente a otras categorías para analizar las cuales no resulta aplicable la misma metodología que para elaborar un IEIG, careciendo por tanto de sentido su consideración conjunta desde una perspectiva sistemática. Esto no solo contribuye de manera decisiva a rebajar la eficacia de los IEIG, sino que demuestra un evidente desprecio hacia el género como categoría analítica autónoma.

Para acabar de socavar las potencialidades de cambio en la elaboración de las políticas públicas que presenta la exigencia de elaboración de los IEIG, el artículo 3 del Real Decreto 931/2017 contempla la posibilidad de elaborar una memoria abreviada «cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados o estos no son significativos». En consecuencia, lo que fuera concebido como un informe detallado, queda reducido a una casilla más a rellenar en un formulario predeterminado que en la mayoría de los casos suele zanjarse con una sola frase en la que se enuncia que la disposición en cuestión «no implica ninguna consecuencia negativa que favorezca situaciones por razón de género, por lo que se considera que tiene impacto nulo⁴⁷⁵»; o que «las medidas planteadas no producen impacto de género por no contener la norma medidas discriminatorias» (Gil Ruiz, 2012: 104); o incluso limitándose a marcar con una cruz la opción impacto de género nulo, incumpliendo de esta manera todas las previsiones contenidas en la Guía elaborada por Instituto de la Mujer, donde se indica, específicamente que

[h]abitualmente, se ha identificado el término «neutralidad» como una situación en la que una norma no produce efectos discriminatorios y, por lo tanto, no dificulta el desarrollo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Se ha identificado esta situación como la calificación ideal de la norma. No obstante, con el procedimiento propuesto, esta valoración resulta claramente insuficiente e, incluso, inadecuada (Instituto de la Mujer, 2007: 34).

Esta práctica en la que ha desembocado la elaboración de IEIG, limitándose en la mayoría de los casos a hacer alusión al nulo impacto de género de la disposición de que

⁴⁷⁵ Por ejemplo: Inciso de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de las bases reguladoras de los Premios Nacionales de Comercio Interior relativo al impacto de género.

se trate, confronta radicalmente con la propia idea que subyace al origen de la promulgación de la Ley 30/2003 según la cual las políticas públicas, aun neutras en apariencia, puestas en práctica en una sociedad marcada por el reparto desigual de poder entre mujeres y hombres, tienen un impacto de género diferenciado. O como señalan desde el Instituto de la Mujer (2007): «Las diferentes posiciones de partida y realidades de mujeres y hombres dificultan que se produzca un igual aprovechamiento de los beneficios derivados de la actuación de las políticas públicas y las normas» (p. 15). Además, resulta cuestionable cómo es posible llegar a la conclusión de que una determinada disposición no tiene ningún impacto de género sin haber elaborado los preceptivos indicadores para constatarlo. Como señala Gil Ruiz (2012) parece que la práctica ha hecho que los IEIG se limiten a constatar «la neutralidad del lenguaje normativo para corregir tan solo discriminaciones directas» sin apoyarse en datos disgregados por sexo que den cuenta de la situación existente en la realidad social concreta sobre la que se va a aplicar la norma (p. 104). De esta manera, en contra de las recomendaciones efectuadas por en la Guía del IM al respecto, la obligación de elaborar IEIG por parte de la Administración es «solventada de forma ridícula al confundir la ausencia de impacto de género con la utilización de un lenguaje jurídico general y abstracto» (Rubio Castro, 2014: 43).

Con respecto a la evaluación de la implementación de las disposiciones legales relativas a la elaboración de IEIG, la mayoría de los estudios que se han elaborado al objeto de valorar su cumplimiento coinciden en señalar como un escollo prácticamente insalvable la dificultad para acceder a los propios informes. Según el art. 1 de la Ley de Impacto de Género y el art. 19 LOIEMH, son los anteproyectos de ley presentados por el responsable del departamento ministerial correspondiente los que deben de incorporar el informe. Sin embargo, los anteproyectos de ley no son accesibles a través del archivo del Congreso de los Diputados (Collantes y Sanchís, 2008: 105), por lo cual resulta imposible la certera verificación del grado de cumplimiento de la norma. Si queremos localizar los IEIG que acompañan a las distintas iniciativas legislativas elaboradas por el Gobierno tendremos que remitirnos a los proyectos de ley. No obstante, es necesario puntualizar que si tanto el legislador de 2003 como el de 2007 consideraron que el IEIG debía ser incorporado por el órgano impulsor de la propuesta normativa, en lógica coherencia con la necesidad de que fuera éste quien en la elaboración de la propuesta tuviera en cuenta los distintos efectos que la misma podía tener para mujeres y hombres

antes de que se produjera la aprobación del mismo por parte del Gobierno, la imposibilidad de verificar la inclusión de los IEIG en los anteproyectos de ley dificulta —o incluso imposibilita— la tarea de evaluar el propio grado de cumplimiento de la LOIEMH y de la Ley de Impacto de Género. Queda, por tanto, la duda de si los IEIG que acompañan a los proyectos de ley aprobados por el Consejo de Ministros realmente vienen ya incluidos en el anteproyecto o si se incorporan de manera mecánica al proyecto, sin que el Ministerio correspondiente haya tenido en cuenta la valoración de género a la hora de articular la propuesta normativa y, vistos los resultados, parece que podemos inclinarnos más por la segunda opción. Por su parte, el acceso a la documentación que acompaña a los proyectos de ley tampoco destaca por la transparencia y la publicidad. Si accedemos a la página web del Congreso de los Diputados, es posible encontrar el histórico de tramitación de las distintas iniciativas legislativas desde la Legislatura Constituyente que incluye un enlace a la versión electrónica de un dossier que compila distinta información relacionada con el proyecto y dentro del cual, a través de otro enlace, se puede acceder a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo. Lo preocupante no es ya lo rebuscado del acceso a la información, sino que solo en los proyectos de ley tramitados en la última legislatura —y no en todos— está disponible dicho dossier que, además, no siempre incluye la Memoria. Por tanto, no puede decirse que sea de acceso público a la generalidad de la ciudadanía la información relativa a los IEIG. Pero es que tampoco se facilita el acceso a la información cuando es requerida expresamente al Servicio de Archivo del Congreso de los Diputados con fines de investigación. Así lo manifiestan Collantes y Sanchís (2008) quienes, ante el requerimiento al citado Servicio de los IEIG elaborados hasta 2007 reciben como respuesta que, de un total de 142 proyectos de ley tramitados, el 68,31%, es decir 97, han ido acompañados de IEIG, sin embargo, solo les permiten acceder a 17 de ellos. Además, manifiestan las investigadoras que «tras arduas e infructuosas búsquedas, no se nos han procurado ni un solo Informe de Impacto de Género que acompañe a un Reglamento, según lo establecido en el art. 2 de la citada Ley 30/2003» (Collantes Sánchez y Sanchís Vidal, 2008: 106). Esta información brindada por el Servicio de Archivo del Congreso, aparte de incompleta e imposible de contrastar, resulta contradictoria con las cifras manejadas en un estudio anterior, llevado a cabo por la Asociación de Mujeres Juristas Themis bajo la dirección de Carmen Pujol Algans (2005) y elaborado asimismo a partir de datos facilitados por el Archivo del Congreso y

con respecto a un período de tiempo parcialmente coincidente con el analizado por Collado y Sanchís (2008) que refleja un «llamativo baile de datos»: Mientras que el estudio elaborado por Themis recoge que, de un total de un total de 52 proyectos de ley presentados por el Gobierno a las Cortes entre el 15 de octubre de 2003 y el 1 de octubre de 2005, 46 iban acompañados del preceptivo IEIG, y aportan el contenido de dichos informes, que les fue facilitado por el Servicio de Archivo del Congreso⁴⁷⁶, según la información facilitada por la misma fuente a Collantes y Sanchís⁴⁷⁷ solo 17 proyectos de ley fueron acompañados de IEIG en el mismo período, de los cuales solo les fueron facilitados 11. Tras constatar este desfase en las cifras, Collantes y Sanchís concluyen que «[e]s evidente que el Servicio de Archivo del Congreso tiene carencias, no sabemos si de personal o informáticos. Este tipo de azar no comulga con la idea de Institución involucrada con los proyectos de investigación y el personal investigador que trata de transmitirse desde el Congreso de las Diputadas y Diputados» (p. 108).

En todo caso, es claro que la dificultad de acceso a datos fiables sobre la efectiva producción de IEIG hace que sean escasos los estudios doctrinales al respecto, pero es que, además, la falta de publicidad de estos informes cuestiona la propia validez del art. 19 LOIEMH, así como la insuficiencia de su desarrollo reglamentario: ¿qué grado de vinculación puede tener una norma cuyo cumplimiento efectivo no es posible constatar?

En cuanto al contenido de los IEIG analizados por Themis (Pujol Algans, 2005) se constata que de los 52 proyectos tramitados en el período analizado, seis no iban acompañados de IEIG; que casi la mitad (el 46,65%) de los IEIG elaborados en dicho período consisten únicamente en la escueta aseveración de que las medidas contenidas en la norma en cuestión carecen de cualquier impacto por razón de género, mientras que el 39,13% hacen alusión a que las medidas no suponen discriminación

⁴⁷⁶ «Queremos dejar aquí constancia de que la mayor dificultad para la elaboración de este trabajo ha sido la de conseguir los referidos informes. Finalmente y tras múltiples e infructuosas gestiones realizadas en diferentes instancias del Gobierno optamos por contactar con nuestra ilustre compañera Mercedes Pigem, Diputada de Convergencia y Unión, a cuyos esfuerzos debemos poder contar con los informes que se adjuntan al presente trabajo, que se ciñe exclusivamente a los Proyectos de Ley presentados por el Gobierno. La fuente de información es el Archivo del Congreso de los Diputados, por lo que es totalmente fiable, salvo error involuntario en nuestra preparación del trabajo» (Pujol Algans, 2005: 10-11).

⁴⁷⁷ Collantes y Sanchís (2008) acceden a la información del Archivo del Congreso de los Diputados a través de un listado de uso interno al que accedieron desde la intranet del Servicio, que no puede ser consultada desde el exterior y cuyo acceso solo les fue permitido previa acreditación como investigadoras (p. 105 *in fine*).

alguna por razón de sexo. Solo cuatro de los informes analizados (el 8,69%) contemplan la existencia de impacto de género de las disposiciones analizadas indicando, en todos los casos, que la aplicación de la norma supondrá un impacto positivo desde la perspectiva de género (p. 49).

Por su parte, en relación con los IEIG analizados por Collado y Sanchís (2008), estas señalan que, en general, los informes no suelen venir ni fechados ni firmados (p. 112) cuando como bien apunta Gil Ruiz (2012) «la fecha resulta ser garantía de que se ha elaborado con anterioridad, de modo inmediato y simultáneo a la presentación de la iniciativa parlamentaria» (p. 102)⁴⁷⁸. Además, constatan que el 66% de los informes analizados no superan la extensión de una hoja y que «carecen de cualquier conclusión razonada, se limitan a señalar si la disposición normativa en cuestión conlleva Impacto de Género, sin apoyarse en análisis previos de ningún tipo. Se convierten así, en un mero formulario más a rellenar para poder continuar con el procedimiento legislativo que le corresponda según la naturaleza de la disposición normativa» (p. 113). Además, las autoras constatan «una asombrosa falta de formación en género» de las personas encargadas de elaborar los IEIG (Collantes Sánchez y Sanchis Vidal, 2008: 117), así como la utilización de un lenguaje sexista presente en los propios IEIG («No sabemos cómo un Informe de Evaluación de Impacto de Género podrá corregir el lenguaje sexista de una disposición normativa, cuando el lenguaje usado en su propia elaboración es sexista» [p. 121]).

En definitiva, la efectiva puesta en práctica de la elaboración de IEIG de las disposiciones generales aprobadas por el Gobierno está plagada de insuficiencias e irregularidades, las cuales han derivado en la práctica inutilidad de un mecanismo que fue pensado con gran potencial corrector de las discriminaciones indirectas contenidas en las disposiciones generales y cuya aplicación práctica lo ha hecho caer en la irrelevancia cuando no en el propio afianzamiento de las brechas de género que pretendía combatir, en tanto «[d]an por sentado que se ha hecho todo un análisis acerca de los posibles efectos tanto positivos como negativos que podría conllevar la implementación de la disposición normativa de que se trate y que, en caso de haber

⁴⁷⁸ «Algunos de ellos, incluso, llegan a elaborarse con posterioridad, y se adjuntan al expediente — desconociéndose su contenido— una vez reclamado por el órgano judicial. Éste es el caso del Real Decreto 291/2004 de 20 de febrero, por el que se regula el régimen de tasa láctea, dictado a propuesta del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y publicado en el BOE nº 45, del sábado 21 de febrero de 2004» (Gil Ruiz, 2012: 102).

detectado efectos negativos, éstos habrían sido corregidos (Collantes Sánchez y Sanchís Vidal, 2008: 118).

Puede concluirse, por tanto, que el grado de implantación del art. 19 LOIEMH es altamente deficiente hasta el punto de que la elaboración preceptiva de IEIG se incumple en la mayoría de los casos y, cuando el mismo se incluye, se trata de una mera alusión testimonial al impacto de género que queda lejísimos de cumplir con los requisitos contemplados en las guías de impacto de género elaboradas, así como de servir a los objetivos para los cuales se introdujo esta herramienta en el ordenamiento jurídico. No obstante, no podemos decir que el incumplimiento del art. 19 LOIEMH obedezca a un cambio en las políticas del Gobierno derivado de la crisis económica toda vez que, como se ha constatado a partir de estudios previos al propio estallido de la crisis, el incumplimiento de la obligación de elaborar los IEIG se viene produciendo por parte de los entes obligados desde que se previera en la Ley de Impacto de Género en 2003. En todo caso, podemos constatar que dicho incumplimiento no se ha reparado con el transcurso de los años y que la adquisición de más experiencia en la incorporación del *gender mainstreaming* a la actividad de la Administración pública no ha redundado en una mejor implementación de esta medida con respecto a cuyo cumplimiento constatamos la existencia de resistencias fuertemente arraigadas en el seno del Ejecutivo que no parecen variar mucho ni en función del ciclo económico ni del signo político del Gobierno que lo ocupe y a cuya superación no contribuye la falta de concreción normativa del reglamento que la desarrolla. En este sentido, como se ha señalado, en la web del Congreso, de acceso público⁴⁷⁹, podemos encontrar las Memorias de Análisis de Impacto Normativo que acompañan a los proyectos de ley de la legislatura actual, es decir, a partir del 19 de julio de 2016. Desde entonces han sido tramitados en las Cortes un total de catorce proyectos de ley, en relación con diez de los cuales podemos encontrar en la web del Congreso la correspondiente Memoria. En lo referente al IEIG, todos los proyectos de ley que presentan la Memoria lo incorporan, sí bien, en el 70% de los casos lo hace para afirmar con una frase lacónica o con una cruz en una casilla que la norma en cuestión carece de impacto de género o que el impacto de género es nulo. Solo en dos casos, relativos a los proyectos de ley de los PGE de 2017 y de 2018, se incorpora un análisis de evaluación de impacto de género detallado. Por su parte, en

⁴⁷⁹ Recuperado el 07/02/2019 de: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/ProydeLey>.

el IEIG del Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, se hace referencia a que el impacto de género de la norma será positivo, pero ni se aporta ni se menciona indicador alguno que se haya utilizado para llegar a tal conclusión, simplemente se recoge el argumento peregrino de que como las directivas que transponen persiguen objetivos sociales, la norma debe tener un claro impacto de género positivo (sic).

Por su parte, tampoco se han incluido IEIG en los planes de recuperación que se han adoptado como respuesta a la crisis económica, a pesar de resultar legalmente obligatoria su incorporación (Gálvez Muñoz y Torres López, 2010: 138). A modo de ejemplo, señala Gil Ruiz (2012: 73) cómo cuando el Gobierno adopta como medida de ahorro la reducción en 3.000 millones de euros del Fondo Municipal para el Empleo de 2010, no se considera que dicha medida tenga ningún impacto de género en tanto los empleos que se habían creado con cargo al Fondo de 2009 se centraban en el sector de la construcción y, por tanto, se trataba de un perfil claramente masculino.

Comprobada la desidia con la que el poder ejecutivo ha (des)acatado la prescriptiva elaboración de los IEIG, solo resta constatar si el poder judicial ha actuado como garante del cumplimiento de las obligaciones contenidas en la LOIEMH y, en concreto, de la incorporación transversal de la perspectiva de género a las políticas públicas a través de la exigencia de elaboración de IEIG. Según Ventura Franch y García Campá (2018: 80) el carácter vinculante de los mandatos contenidos en la LOIEMH que tienen como destinatarios a los poderes públicos queda confirmado toda vez que su inobservancia permitiría cuestionar la validez jurídica de los actos aprobados en incumplimiento de las disposiciones preceptivas de la LOIEMH. No obstante, los análisis jurisprudenciales llevados a cabo al respecto (Gil Ruiz, 2012; Macías Jara, 2018) revelan que, salvo excepciones, los órganos jurisdiccionales no consideran vicio de nulidad de las normas la inexistencia de IEIG.

Se debería perseguir no sólo el cumplimiento meramente formal del trámite del IEIG exigido [...] sino su efectiva motivación, y el papel, en este sentido, de nuestra Magistratura se erige en protagonista. Más aún si recuperamos el compromiso con la Directiva europea 2002/73/CE que obliga —recordemos— a adoptar «las medidas necesarias para garantizar que se derogue cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa contraria al principio de igualdad de trato», que potencia los controles judiciales de constitucionalidad de las leyes y de legalidad de los reglamentos, así como su necesaria derogación normativa. La tesis de la efectiva motivación de los IEIG como garantía del efectivo cumplimiento del principio de transversalidad podría ampararse, asimismo, en la jurisprudencia del TS, recogida en la STS de 21 de enero de 1998, sobre

trascendencia de los trámites procedimentales, requisito «sine qua non» del ejercicio válido de la potestad reglamentaria; y la STS de 13 de noviembre de 2000 (Sala 3ª, de 13 de noviembre de 2000, rec. 513/98) que se pronuncia en torno al procedimiento de elaboración de los reglamentos y que exige (FJ 4º) el cumplimiento de determinados requisitos en tanto que procedimiento especial. Su observancia tiene un carácter «ad solemnitatem» y su defectuoso cumplimiento es tan grave que puede arrastrar la nulidad de la disposición que la dicte. Se exige, pues, motivación de la regulación que se adopta (Gil Ruiz, 2012: 106-107).

Gil Ruiz (2012) ha estudiado un total de 46 sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas Comunidades autónomas, así como de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo que resuelven procesos en los que se impugna la validez de disposiciones legales y reglamentarias al objeto de constatar qué grado de importancia otorga el poder judicial al cumplimiento de los requisitos de elaboración de los IEIG. En su análisis detecta que el desinterés por los IEIG que presentan las personas del Ejecutivo encargadas de elaborarlos se reproduce por parte de los tribunales, quienes no reparan por lo general en la falta de IEIG o en su formulación insuficiente y/o no motivada como causa de nulidad de la disposición impugnada, si bien sí admiten tal consideración como vicio de nulidad cuando atañe a otros requisitos formales, como los informes económicos o la audiencia de las partes (Gil Ruiz, 2012: 109). En este sentido, la autora constata que se acepta la validez de los IEIG (y, por ende, de la aprobación del proyecto normativo al que acompañan) aun cuando estos son aportados con posterioridad al expediente judicial. En definitiva, para los órganos jurisdiccionales, como muy tajantemente afirma la Audiencia Nacional (SAN 450/2008), la ausencia de IEIG es considerada como una irregularidad «carente de eficacia invalidatoria alguna».

Por su parte, Macías Jara (2018), recopila algunas sentencias que se apartan de la posición mayoritaria en el conjunto de la jurisdicción e incorporan la perspectiva de género a la hora de valorar el requisito de elaboración de IEIG (SSTSJ de Cataluña 1085/2008 y 6905/2009; STSJ de Valencia 3429/2014), pero enseguida reconoce que

[...] la interpretación jurisprudencial en términos globales de la carencia o ausencia de motivación de los Informes sobre el impacto de género ha resultado dispar, dispersa y poco consolidada, percibiéndose un importante desconocimiento por parte de los actores judiciales del contenido del trámite, de su obligatoriedad y de su trascendencia. Lo que ha hecho que [...] no se haya articulado a nivel jurisprudencial, de manera coherente y sólida, el uso y las exigencias de los Informes sobre impacto de género (p. 407).

En resumen, podemos decir que el sistemático incumplimiento o cumplimiento deficiente de la obligación de elaborar IEIG por parte del Ejecutivo hace, no solo que la

potencialidad género-transformativa del art. 19 LOIEMH quede invalidada a este respecto por su aplicación, sino que incluso se contribuya a la consolidación de la brecha de género existente en el procedimiento de elaboración y aplicación de las normas toda vez que se viene a legitimar la idea de que la amplia mayoría de las medidas contenidas en los proyectos de ley no afectan en modo alguno a la situación de subordinación social de las mujeres. Del mismo modo, se constata la resistencia por parte del Poder Judicial a fiscalizar la actuación del Ejecutivo en lo atinente a la elaboración de IEIG, lo cual revela la falta de control jurisdiccional del incumplimiento de lo dispuesto en las leyes de género y contribuye a la percepción generalizada de los mandatos contenidos en la LOIEMH y dirigidos a los poderes públicos como meros preceptos de adscripción voluntaria cuyo incumplimiento no tiene por qué generar consecuencia jurídica alguna.

—*Art. 20 LOIEMH: Estudios estadísticos*

Diversas son las actuaciones de los poderes públicos que se han emprendido con el objetivo de incorporar la perspectiva de género en los estudios y estadísticas elaboradas por la Administración, tal y como dispone el art. 20 LOIEMH. Así, en los sucesivos Planes Estadísticos Nacionales, se prevé la elaboración y difusión de buena parte de las estadísticas sobre personas físicas con los resultados desagregados por sexos.

Con el objetivo de mejorar la técnica de incorporación de la variable de género a las estadísticas del INE, así como de propiciar la inclusión de indicadores que permitan obtener un reflejo más fiable de la situación de las mujeres en nuestro país, en 2009, el Instituto de la Mujer editó el trabajo «Análisis de la perspectiva de género en algunas estadísticas españolas y propuestas de mejora» (IMIO, 2009). Por su parte, el Instituto de la Mujer también dispone de una base de datos denominada «Mujeres en Cifras»⁴⁸⁰, compuesta por un conjunto de indicadores que reflejan la situación de las mujeres en los distintos ámbitos de la sociedad. Esta información es utilizada además por el INE para la actualización periódica de la publicación «Mujeres y hombres en España»⁴⁸¹, a través

⁴⁸⁰ Recuperado el 12/02/2019 de: <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/Home.htm>.

⁴⁸¹ Recuperado el 11/02/2019 de: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=0&c=INEPublicacion_C&cid=1259924822888&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratis.

de la cual se pretende ofrecer una selección de los indicadores más relevantes que permitan analizar la situación de mujeres y hombres en distintas áreas. De este modo, la publicación se organiza en ocho grandes temas, asociados a distintos indicadores independientes, a saber: empleo; salarios, ingresos y cohesión social; educación; salud; conciliación trabajo y familia; ciencia y tecnología, sociedad de la información; delito y violencia; y poder y toma de decisiones.

No obstante «[...] la perspectiva de género no debería consistir solo en desagregar todas las tablas ya existentes por sexo, sino que, con el objetivo de desarrollar indicadores cada vez más específicos, capaces de ayudar a valorar realidades que, actualmente, se muestran todavía ocultas o de difícil acceso, se deberían ‘repensar’ las estadísticas existentes para ver si [...] se podría obtener información pertinente, actualmente no contemplada, que permitiera, por encima de la mera descripción, mayor precisión en la evaluación» (Ministerio de Sanidad, 2015: 133). Sin embargo, no parece que se haya innovado mucho en la incorporación de nuevos indicadores que alumbren un reflejo más fiable de la situación de la mujer en nuestro país a través de las estadísticas. Como señala Martínez Lozano (2018), «aún queda un largo camino por recorrer para incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que permitan conocer los diferentes roles, valores, situaciones de mujeres y hombres» (p. 382).

En este sentido, una de las herramientas estadísticas que más valor tiene a la hora de ofrecer un fiel reflejo de la realidad social que experimentan mujeres y hombres son las encuestas de empleo del tiempo (EET). Este tipo de estadísticas ofrecen información sobre desigualdades que difícilmente son medidas por los indicadores estadísticos tradicionales, más relacionados con el trabajo formal remunerado que con el tiempo empleado en trabajo doméstico y de cuidados que, sin embargo, constituye el principal lastre de las mujeres para alcanzar la efectiva incorporación en términos de igualdad de oportunidades en la esfera pública. Como apuntan Gálvez Muñoz *et al* (2011) «[t]ime-use data allow us to show how care work performed outside the marketplace represents an essential and distinctive part of national economies and to highlight how this work is unevenly distributed among women and men» (p. 125).

En el año 2002 se empezó a realizar por parte de la Administración española este tipo de encuestas sobre una muestra de más de 9.500 personas con el objetivo principal de obtener información primaria para conocer la dimensión del trabajo no remunerado

realizado por los hogares, así como la distribución de las responsabilidades familiares en el hogar. No obstante, desde el año 2010 no se han vuelto a realizar EET en nuestro país. Se pierde con ello una valiosa fuente de información que servía para poder valorar, entre otras cosas, el grado de corresponsabilidad de género existente en la sociedad española y, al mismo tiempo, servir como indicador para la evaluación de las políticas públicas de igualdad de género orientadas a fomentar la participación paritaria de varones y mujeres tanto en el ámbito público como en el doméstico.

C) *Organismos institucionales de igualdad*

La regresión en las políticas públicas de igualdad se ha visto singularmente reflejada en la desaparición o en el desgaste de los organismos que, desde la creación del Instituto de la Mujer en 1983 y, sobre todo, durante el régimen de género instaurado entre 2004 y 2010 bajo el Gobierno del socialista Rodríguez Zapatero, habían impulsado y desarrollado a nivel institucional los principales avances en igualdad de género en nuestro país, singularizándose como dinamizadores clave de estas políticas en las últimas décadas (Valiente, 2006). Como se verá a continuación, con la excusa de racionalización y simplificación de las estructuras administrativas en aras del ahorro público, se han puesto en práctica estrategias para devaluar los órganos de igualdad que han ido desde la pérdida de rango institucional, hasta el puro desmantelamiento, pasando por la reducción drástica de su asignación presupuestaria y de personal, o por la fusión con otros órganos dedicados a otras áreas de la Administración.

Si resulta paradigmático cuando aludimos al régimen de género instaurado en el Estado español hablar de la creación en 2008 del Ministerio de Igualdad⁴⁸² —en tanto la articulación orgánica de las cuestiones sobre la igualdad al máximo nivel administrativo y el hecho de que su titular formara parte del Gobierno revelan la importancia que se le dio en este Gobierno a la aplicación del *gender mainstreaming*— no es menos significativo aludir a la corta vida que tuvo el citado departamento ministerial para explicar el cambio en las prioridades políticas que se produce a partir de 2009.

En efecto, una de las primeras medidas de reordenación ministerial dirigida al ahorro del gasto administrativo abordada por el Ejecutivo de Zapatero en su viraje hacia

⁴⁸² Real Decreto 1135/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad.

las políticas de ajuste estructural fue la supresión del Ministerio de Igualdad en 2010⁴⁸³, menos de dos años después de su creación (Lombardo y León, 2015: 26). De esta manera, las políticas públicas de igualdad pasaron a depender de un órgano de rango menor en el seno de la Administración pública, integrándose en la Secretaría de Estado de Igualdad⁴⁸⁴, dependiente del Ministerio de Salud, Política Social e Igualdad, y la otrora ministra de Igualdad, Bibiana Aído, quedó degradada a secretaria general de Igualdad.

Por su parte, la nueva reestructuración de los departamentos ministeriales llevada a cabo por el nuevo Gobierno popular a finales del año 2011⁴⁸⁵ supuso la desaparición también de la Secretaría de Estado de Igualdad, cuyas competencias pasarían a integrarse en la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad. Así, lo que antes se había constituido como órgano superior del Ejecutivo, con mayor influencia a la hora de sentar la agenda política del Gobierno y con competencias exclusivas relacionadas con la igualdad de género, pasa a convertirse en un órgano de la Administración con competencias en prevención y eliminación de todo tipo de discriminaciones, como exclusión social, familia, infancia, dependencia o discapacidad (Lombardo y León, 2015).

Como apunta Alonso (2015: 37), se ha utilizado en este sentido de manera perversa una noción del *gender mainstreaming* que interpreta la estrategia de aproximación transversal a la igualdad como una excusa para justificar el sacrificio de organismos específicos y la integración de las competencias de igualdad con otras áreas de Gobierno lo cual, en realidad, debilita la capacidad transformadora de estas instituciones.

La desaparición del Ministerio de Igualdad en 2010 y la nueva reestructuración ministerial llevada a cabo por el Gobierno de Rajoy a finales de 2011 y principios de 2012 conlleva asimismo la pérdida de rango institucional de los organismos adscritos a

⁴⁸³ El Ministerio de Igualdad fue suprimido por Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. También fueron suprimidos otros Ministerios con un claro cariz social, como el de Vivienda.

⁴⁸⁴ Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁴⁸⁵ *Vid.* Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales y Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales

este. Así, el Instituto de la Mujer, que desde su creación en 1983 como organismo autónomo había gozado de rango de Dirección General, adscrita al Ministerio a través de la Secretaría de Estado correspondiente, pasa a depender en la nueva ordenación ministerial de la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades, rebajándose así su rango institucional⁴⁸⁶.

Por su parte, la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, que adopta una serie de medidas de reestructuración de la Administración al objeto de reducir el gasto y el déficit público, también opera cambios significativos en la estructura y composición del IM a través de la modificación que su art. 17 hace de la Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del organismo autónomo Instituto de la Mujer. La principal novedad la constituye la incorporación al Instituto de la Mujer de las funciones anteriormente atribuidas a la Dirección General de Igualdad de Oportunidades, que se suprime⁴⁸⁷ y su cambio de denominación por Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (IMIO). Según Isabel Martínez Lozano (2018), secretaria general de políticas de igualdad durante el segundo mandato de Zapatero, a partir de este momento, el Instituto de la Mujer, que fuera en su día referencia para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, entró en una decadencia evidente (p. 381).

Además, la DA 5ª de la Ley 15/2014 suprime el Consejo Rector del IM, órgano cuya actuación había sido fundamental en la trayectoria del Instituto en tanto, al estar constituido por representantes de los distintos ministerios con rango, al menos, de subdirector general, era el órgano a través del cual se hacía posible incorporar en la acción política del Ejecutivo acciones y perspectivas acordes a los intereses del IM. Según la exposición de motivos de la Ley 15/2014, carecía de sentido mantener el órgano toda vez que la función de coordinación ministerial en las políticas de igualdad quedaba asumida por la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres,

⁴⁸⁶ Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

⁴⁸⁷ La Dirección General para la Igualdad de Oportunidades estaba contemplada en por el Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad como un órgano directivo de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad cuya función consistía en promover políticas activas para el empleo de las mujeres y desarrollar la aplicación transversal del principio de igualdad de trato y no discriminación.

creada por el art. 76 LOIEMH, aunque, como veremos, la citada Comisión no ha suplido las funciones del CR.

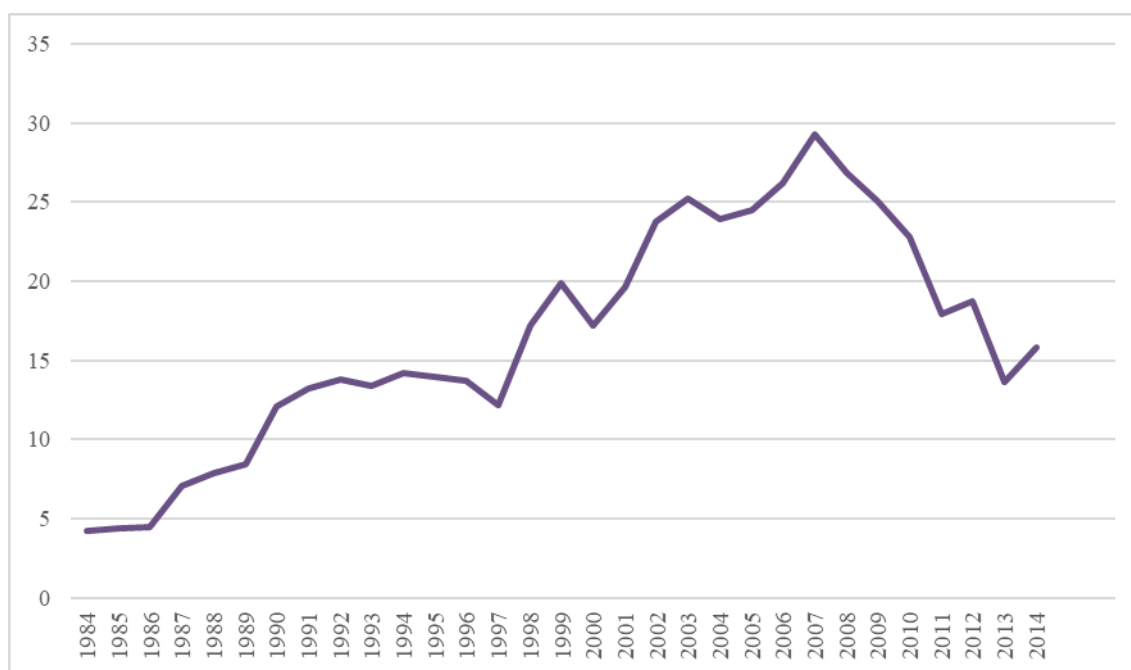
Por otro lado, la Ley 15/2014 también modifica las funciones atribuidas al IM. Así, por ejemplo, el art. 17.6 suprime el art. 2 bis de la Ley de creación del IM, que había sido introducido por la DA 27^a de la LOIEMH y que atribuía al IM competencias en materia de asistencia a las víctimas de discriminación, así como la realización de estudios, publicación de informes y formulación de recomendaciones sobre discriminación.

Pero quizá la reforma más grave a la que ha tenido que hacer frente el IM ha sido la reducción drástica de los recursos presupuestarios que le eran destinados por parte del Estado al objeto de poder cumplir con las funciones que tiene encomendadas. Desde su creación, en 1983, el IM se había caracterizado por un presupuesto y una plantilla que no habían dejado de aumentar en consonancia con la creciente importancia que la cuestión de género iba adquiriendo en el conjunto de las políticas del Ejecutivo. En este sentido, señala Valiente Fernández (1994) que entre 1984 y 1992 el presupuesto del Instituto aumentó en un 194%. Sin embargo, a partir del año 2008, las partidas presupuestarias destinadas a sufragar la actividad de IM comienzan a descender drásticamente al punto de que las que fueran sus directoras durante las legislaturas del PSOE⁴⁸⁸, llegaron a publicar un artículo en 2014 titulado *Instituto de la Mujer: ¿In memoriam?* (El País, 14/04/2014) en el que alertaban de su posible desaparición por la falta de recursos⁴⁸⁹.

⁴⁸⁸ Carlota Bustelo (de 1983 a 1988); Carmen Martínez Ten (de 1988 a 1991); Marina Subirats (de 1993 a 1996); Rosa Peris (de 2004 a 2009); Laura Seara (de 2009 a 2011) y Teresa Blat (de 2011 a 2012). También firmaban el artículo otras mujeres históricamente vinculadas al PSOE, como Amparo Rubiales o Carmen Alborch.

⁴⁸⁹ Tal y como dispone el art. 5 de la Ley 16/1983, el IM se financia a través de las transferencias y demás asignaciones que figuren en los PGE; las donaciones, legados, subvenciones y cualquier otra ayuda económica que pueda obtener y válidamente acepte; los bienes y valores de su patrimonio; los productos y rentas de dicho patrimonio; los beneficios que pueda obtener de la actividad que sea propia del Instituto; y cualquier otro recurso que pueda serle atribuido.

Gráfica 7. Evolución del presupuesto del IM. 1984-2014 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del IM⁴⁹⁰

En efecto, como puede comprobarse en la gráfica, de manera irregular, aunque, a grandes rasgos, constante, el presupuesto del IM había ido aumentando desde el año siguiente a su fundación, donde se fijaba en unos 4,2 millones de euros (707,06 millones de pesetas), hasta alcanzar los 29,24 millones de euros en 2007. Sin embargo, el año 2008 inaugura una tendencia de descenso constante de los ingresos del IM que, con un leve repunte en 2012, se redujo hasta los 13,6 millones de euros en 2013. Esta reducción de los ingresos del IM ha tenido su efecto, entre otros aspectos, en el personal laboral y funcionario al servicio del Instituto que, entre 2007 y 2014 se ha visto reducido en un 26%⁴⁹¹ y ello a pesar de que, como hemos visto, en 2014, el IM pasa a asumir también las funciones de la desaparecida Dirección General para la Igualdad de Oportunidades sin que ello comporte, por tanto, aumento alguno del presupuesto ni del personal al servicio del organismo público.

⁴⁹⁰ Los datos relativos al balance anual de ingresos y gastos del IM han sido recabados de las Memorias de Actividad que el Instituto elabora anualmente. A partir del año 2008, las Memorias se encuentran disponibles en la página web del Instituto [<http://www.inmujer.gob.es/elInstituto/queHacemos/memoria/home.htm> (recuperado: 14/02/2019)]. Para consultar las Memorias anteriores al año 2008, hemos acudido presencialmente al Centro de Documentación del IM.

⁴⁹¹ En 2007, el IM cuenta con una plantilla de 158 trabajadores/as, entre personal laboral y funcionario. En 2014, la cifra se ve reducida a 100. Fuente: Memorias de actividad del IMIO.

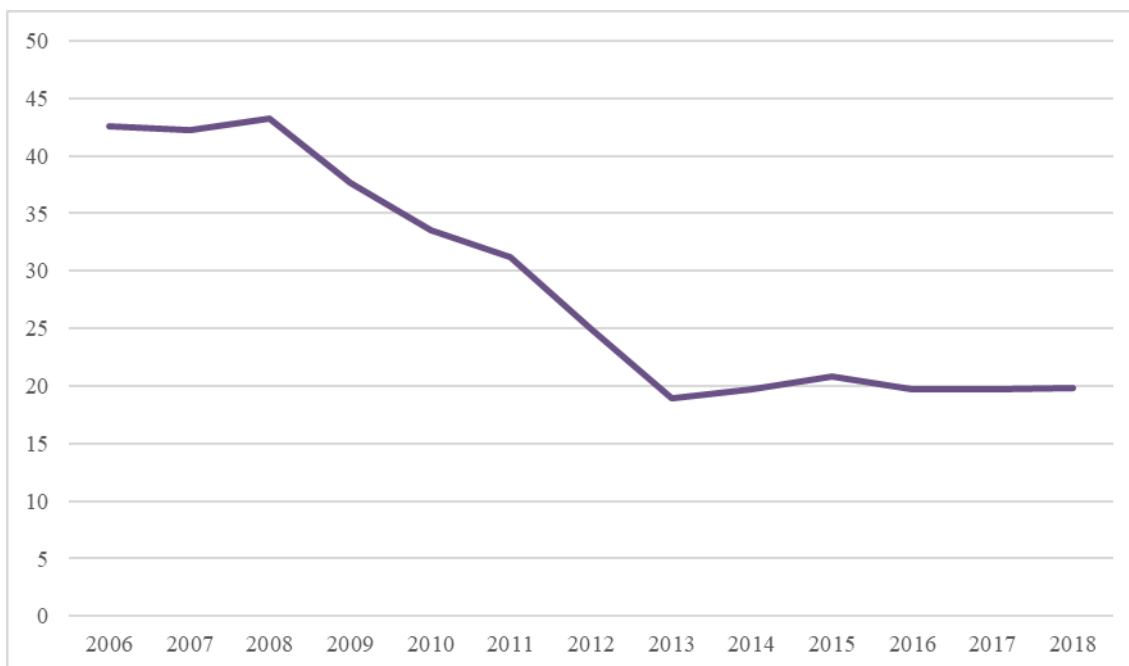
Esta reducción del presupuesto y del personal al servicio del IM ha supuesto una pérdida cualitativa y cuantitativa de las actividades coordinadas y lideradas por el IM, así como de los servicios ofrecidos por el organismo. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en referencia al servicio de información y asesoramiento gratuito que, según la página web del Instituto, ofrece atención sobre derechos de las mujeres, recursos disponibles, programas y servicios del IM, denuncias de publicidad sexista y asesoramiento para las mujeres víctimas de discriminación por razón de sexo⁴⁹². Si bien en un principio el servicio se ofrecía para responder a las consultas realizadas tanto por correo postal, como por correo electrónico, como por teléfono, contando asimismo con un servicio de información para personas con discapacidad auditiva y/o del habla, lo cierto es que desde septiembre de 2017 el servicio telefónico no se encuentra operativo y las consultas solo se resuelven por email o por carta, viéndose limitada de esta manera la posibilidad de las mujeres de interactuar directamente con especialistas que puedan orientarlas sobre sus derechos o aconsejarlas en situaciones de discriminación que puedan sufrir⁴⁹³.

La dinámica, ya apuntada en relación al IMIO de reducción de los recursos públicos destinados a la igualdad de género se convierte en una constante en todo el Estado en los años posteriores a 2009. De hecho, podríamos hablar de la pérdida de relevancia de las políticas públicas de igualdad de género en nuestro país en los tiempos de crisis apoyándonos únicamente en el análisis de cómo la igualdad va perdiendo peso de manera constante en los sucesivos Presupuestos Generales del Estado. Así, el programa de los PGE dedicado a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (programa 232B), a través del cual se financia las actividades de los distintos organismos públicos que contribuyen a este fin, que en el año 2008 estuvo financiado con 43,24 millones de euros, ha experimentado una acusada reducción presupuestaria en los sucesivos ejercicios, de tal manera que los recursos destinados a su financiación han mermado hasta menos de la mitad situándose, en los presupuestos de 2013, en 18.95 millones de euros (-56%) y fijándose entre los 19 y los 20 millones en los sucesivos ejercicios.

⁴⁹² <http://www.inmujer.gob.es/servRecursos/servInformacion/home.htm> (recuperado: 20/02/2019).

⁴⁹³ A la consulta acerca de la situación del servicio de atención telefónica, desde el Instituto confirman que se trata de un servicio externalizado cuyo contrato finalizó en septiembre de 2017 y que no ha vuelto a contratarse aún debido a «la especial complejidad del procedimiento de licitación y adjudicación».

Gráfica 8: Evolución del gasto en igualdad en los PGE. 2006-2018 (en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia a partir de los PGE.

Como bien señala Gálvez Muñoz (2010), la evolución del gasto público no solo es el indicador más utilizado para analizar el nivel de desarrollo de un Estado del bienestar, sino que el presupuesto constituye asimismo la «herramienta de política pública más importante que existe y, por tanto, [es] el reflejo de necesidades y prioridades económicas, sociales y políticas» (p. 258). En concreto, en relación con las políticas públicas de igualdad de género, los recursos económicos destinados a las mismas no solo se presentan como un elemento decisivo para la consecución de los objetivos sentados, sino que constituyen «un indicador importante sobre el nivel de compromiso de un gobierno con la igualdad (Paleo y Alonso, 2015: 45). En este sentido, la evolución del gasto público en igualdad en el período analizado revela la pérdida de prioridad política de los objetivos de igualdad y ello se va a traducir, como hemos visto, en el desgaste o incluso en la desaparición de las distintas herramientas institucionales destinadas a implementar la efectiva igualdad de mujeres y hombres desde los distintos ámbitos de la Administración pública.

Este es el caso del Observatorio de Salud de las Mujeres (OSM) que, como hemos visto, fue creado en 2004, por acuerdo del Consejo de Ministros presidido por el

popular José María Aznar⁴⁹⁴, al objeto de incorporar la perspectiva de género en el ámbito sanitario en aras de alcanzar la equidad entre mujeres y hombres en el acceso a la salud. No obstante, la DA 3ª de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa, suprime el OSM y encomienda sus funciones —así como las de otros observatorios igualmente suprimidos, como el Observatorio de Salud y Cambio Climático o el Observatorio para la prevención del tabaquismo— al nuevo Observatorio de Salud, creado por el art. 19 de la Ley 15/2014, que modifica el art. 63 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. De esta manera, los Observatorios de Salud previamente existentes quedan subsumidos en un solo órgano en coherencia con la lógica que subyace a todas las reformas estructurales articuladas durante este período, según la cual la racionalización de los recursos destinados al sector público resulta de todo punto necesaria para garantizar la sostenibilidad del mismo. No obstante, una reordenación de los organismos públicos en aras de evitar las duplicidades administrativas no siempre acaba siendo funcional a los objetivos de mejora de la eficiencia del sector a los que dice servir la Ley 15/2014, y ello es así sobre todo cuando no se da tal duplicidad, sino que la existencia de diversos organismos obedece precisamente a la existencia de múltiples objetivos y funciones que precisan de una aproximación específica y de un organismo concreto que vele por la satisfacción de unas necesidades particulares. Este sería el caso del OSM, que se crea ante la toma de conciencia de la existencia de graves desigualdades en el acceso a la salud de mujeres y hombres al objeto de impulsar la realización de estudios, la generalización de nuevas prácticas y la articulación de políticas públicas en general que garanticen la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito sanitario y que es suprimido sin que dicha equidad haya sido alcanzada⁴⁹⁵. De nuevo, insistimos en que la necesidad de la incorporación de la transversalidad de género a toda la Administración pública no puede ser utilizada como una excusa para sacrificar los organismos y políticas

⁴⁹⁴ Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de marzo de 2004. Recuperado el 16/02/2019 de: <http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2004/c0503040.aspx#ObserMujer>.

⁴⁹⁵ Por mencionar algún dato que evidencie la existente brecha de género en la salud, podemos apuntar que en 2014, año en que es suprimido el OSM, el 64,32% de las mujeres mayores de 15 años padecía alguna enfermedad o problema de salud crónicos o de larga evolución, frente al 55,11% de los varones. Estas cifras se han incrementado en los últimos años para ambos sexos, según la Encuesta Nacional de Salud de 2017, pero manteniéndose la brecha de género (68,2% de mujeres y 59,99% de hombres). Por su parte, también es más elevado el porcentaje de varones que de mujeres que perciben su estado de salud como bueno o muy bueno en todos los rangos de edad (Instituto Nacional de Estadística, 2017).

sectoriales específicas cuya articulación resulta de todo punto necesaria de manera simultánea a la incorporación del *gender mainstreaming* a la actividad ordinaria del sector público, en el sentido en que estos organismos lideran y fuerzan los cambios en el *policy making* del resto de la Administración y su supresión, cuando los valores y principios de igualdad no están lo suficientemente asentados en el conjunto del Estado, como es el caso de España, no puede sino identificarse con un abandono de la igualdad efectiva de mujeres y hombres como prioridad política, y ello no puede sino traducirse en graves retrocesos en las conquistas de igualdad alcanzadas hasta el momento⁴⁹⁶.

Otro organismo de igualdad que se ha visto afectado por los recortes, aunque no hasta el punto de desaparecer como el OSM, ha sido la Comisión de Igualdad del CGPJ que, recordemos, fue creada por la DA 3ª LOIEMH, que incorpora un art. 136 bis a la LOPJ al objeto de asesorar al órgano de gobierno de los jueces y magistrados en la integración del principio de igualdad de mujeres y hombres en el ejercicio de sus atribuciones. El art. 136 bis redactado conforme a la LOIEMH contemplaba que la Comisión de Igualdad estaría integrada por cinco miembros elegidos de entre los vocales del propio CGPJ. Con la promulgación de la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del CGPJ, el número de integrantes de la Comisión de Igualdad del CGPJ se ve reducido a tres. Además, la norma contempla que los vocales del CGPJ, salvo los que integren la comisión permanente, pasen de ejercer su cargo como vocal el Consejo en exclusiva a tener que compatibilizarlo con su respectiva actividad profesional y elimina cualquier retribución para los vocales del Consejo que no desempeñen esta función en exclusiva. Según Montalbán Hueras (2018), «los organismos específicos de igualdad dentro del órgano de gobierno del Poder Judicial son instrumentos útiles y necesarios para conseguir la implantación del principio de igualdad real entre mujeres y hombres siempre que cuente con instrumentos normativos imperativos, personal formado en la materia y dotación económica suficiente para el desarrollo de su actividad», no obstante los drásticos recortes en la dotación presupuestaria adjudicada, así como la reforma legal que redujo el número de miembros

⁴⁹⁶ El Observatorio de Salud de la Mujer ha sido recuperado en agosto de 2018 por Disposición Final 3ª del Real Decreto 1047/2018, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social y se modifica el Real Decreto 595/2018, de 22 de junio, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. La Ministra de Sanidad socialista, Carmen Montón admitía que el Observatorio no cuenta con un presupuesto específico y que su labor se asumirá dentro del propio Ministerio (Gaceta médica, 28/08/2018).

y la disponibilidad de los mismos para dedicarse a los asuntos propios de la Comisión, toda vez que han de compatibilizar su cargo como vocales del Consejo con otras funciones afectan a «la capacidad de actuación de este instrumento de transversalidad» (p. 831).

Por otro lado, aunque, como se ha visto, la reducción drástica de las partidas presupuestarias destinadas a sufragar los programas de igualdad va a tener un impacto en las estructuras institucionales de igualdad que habían sido introducidas en las leyes para garantizar la efectiva implementación de las medidas en ellas previstas, el desgaste de estos organismos no va a obedecer exclusivamente a cuestiones de recursos. En este sentido, a la supresión de las estructuras administrativas de igualdad se ha unido «una desidia continuada por convocar los órganos de cooperación y coordinación existentes» (Martínez Lozano, 2018: 381). Es el caso del Consejo de Participación de la Mujer que, como se ha visto, es un órgano colegiado de consulta y asesoramiento que tiene como fin servir de cauce de comunicación entre las organizaciones de mujeres y la Administración pública en la consecución efectiva del principio de igualdad de trato y de oportunidades. El cumplimiento del mandato contenido en el art. 78.1 de la Ley 3/2007, que exige el desarrollo reglamentario de sus condiciones de funcionamiento, competencias y composición, es postergado hasta finales del año 2009, en que se aprueba el Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre, que encomienda al Consejo distintas tareas como la elaboración de informes, propuestas y recomendaciones sobre medidas, planes y programas que puedan afectar a la igualdad entre mujeres y hombres, y, en particular, la elaboración de informes sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reales decretos que regulen materias relacionadas con la igualdad entre mujeres y hombres a requerimiento del Gobierno. Con todo, el Consejo no se constituyó hasta marzo de 2011 (Europa Press, 03/03/2011) y su recorrido ha sido bastante corto a pesar del gran potencial que el órgano presentaba como cauce de comunicación entre el movimiento asociativo de mujeres y la Administración pública que permitía plasmar las principales reivindicaciones de aquellas en la articulación de las políticas públicas que afectaran a la situación de la mujer. El propio Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015) manifestaba que la actuación más relevante del Consejo de Participación de la mujer fue la activa implicación de los movimientos de mujeres que lo componían en la elaboración del II PEIO (2014-2016). Sin embargo, la actividad del órgano consultivo ha decaído desde entonces hasta el punto de que, a pesar de que el art.

10.1 RD 1791/2009 dispone que el órgano se reunirá en sesión plenaria —a convocatoria de la Presidencia, que recae en la persona titular del Ministerio al que el Consejo esté adscrito— al menos dos veces al año, el Gobierno reconoció en 2017 que no se convocaba al Consejo desde el 22 de enero de 2014, fecha en la que tuvo lugar su última sesión plenaria, presidida por la entonces ministra de Sanidad, Ana Mato (eldiario.es, 06/08/2017). Además, tampoco se había renovado la composición de las vocalías, cuyo mandato finalizó en 2016⁴⁹⁷.

De esta manera, entre la demora en ponerlo en marcha y el hecho de que empezara a funcionar en 2011, coincidiendo con el momento de pérdida de relevancia política de los organismos y medidas de igualdad, resulta que de los diez años de vigencia de la LOIEMH, que preveía su creación, el Consejo de Participación de la Mujer ha tenido una actividad de cortísimo recorrido, de menos de tres años, quedando la aspiración de la LOIEMH de dar voz a los movimientos asociativos de mujeres en la articulación de las políticas públicas de igualdad en poco más que un desiderátum. Y sin embargo, es necesario señalar que, a pesar de que el hecho de que el Gobierno «dejara morir» al Consejo de Participación de la Mujer coincide con la paralización de las políticas de igualdad que, de manera generalizada, han caracterizado la actividad del Gobierno desde 2009, y con más intensidad desde 2011, lo cierto es que no se puede decir que la práctica desaparición del Consejo de Participación obedezca a motivos de índole económica, en tanto, su propia norma reguladora preveía ya en 2009 que los créditos presupuestarios que le fueran asignados por el Ministerio para su funcionamiento en ningún momento podían suponer incremento alguno del gasto público (DA 4ª RD 1791/2009). Es decir, ya en 2009 se preveía que el funcionamiento del Consejo de Participación se llevaría a cabo con los medios y recursos del propio Ministerio de Igualdad. El hecho de que, a pesar de ello, el Gobierno prescindiera de convocarlo es indicativo, por un lado, de la débil relación entre el Estado y los movimientos de mujeres (Bustelo, 2016: 112), y por otro, del hecho de que en muchas ocasiones el discurso de la necesidad de ahorro público es utilizado como un pretexto

⁴⁹⁷ El Ministerio de Vicepresidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, presidido por la socialista Carmen Calvo y fruto del breve Gobierno de Pedro Sánchez se propuso recuperar el normal funcionamiento del Consejo de Participación de la Mujer nombrando a las personas representantes de la AGE y a expertas en género para que lo integraran junto a las vocalías elegidas a través del procedimiento participativo articulado al efecto [<http://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Paginas/2018/071118-calvo.aspx> (acceso 15/12/2018)].

para abandonar determinadas políticas que no tienen un impacto importante en el gasto público, pero con respecto a las cuales lo que subyace es una resistencia ideológica a su efectiva implementación.

Lo mismo ha sucedido con otros órganos de cooperación administrativa para la articulación de políticas de igualdad como la Comisión Interministerial de Igualdad, las Unidades de Igualdad de los distintos departamentos ministeriales o la Conferencia Sectorial de Igualdad. La Comisión Interministerial de Igualdad está prevista en el art. 76 LOIEMH como un órgano colegiado encargado de supervisar la integración del principio de igualdad de trato y oportunidades en el conjunto de la Administración, así como de coordinar las políticas adoptadas en materia de igualdad en los distintos departamentos ministeriales. Su funcionamiento y composición están reguladas en el Real Decreto 1370/2007, de 19 de octubre, cuyo artículo 5 dispone que la Comisión se reunirá, al menos, dos veces al año, sin embargo, no existe rastro ni de su actividad, ni de sus reuniones, ni de los acuerdos adoptados en el seno de la misma ni en los registros públicos del Ejecutivo, ni en prensa, ni en ninguno de los informes de evaluación del conjunto de la actividad del Gobierno en materia de igualdad entre su acto de constitución, que tuvo lugar el 9 de febrero de 2009, bajo la presidencia de la Ministra de Igualdad (Ministerio de Igualdad, 2009: 5) y la convocatoria de la misma por parte de la Vicepresidenta del nuevo Gobierno socialista, el 7 de noviembre de 2018. Según fuentes del Gobierno, la Comisión no se reunía desde el año 2011 (Gobierno de España, 07/11/2018). Al igual que sucedía con el Consejo de Participación de la Mujer, la normativa reguladora de la Comisión Interministerial de Igualdad (RD 1370/2007) dispone que su constitución y funcionamiento se atenderán con cargo a los medios y los recursos propios del Ministerio del cual dependa. Esto —además de representativo de la debilidad de la formulación normativa de las políticas públicas de igualdad de género, en tanto resulta ingenuo considerar realmente que se pueden articular políticas públicas sólidas y transformadoras sin inversión presupuestaria— constituye otro ejemplo de cómo no son realmente los motivos de ahorro público que normalmente se aducen los que se encuentran siempre detrás de la pérdida de prioridad política de las medidas de igualdad.

6.4. Políticas públicas de representación

En lo relativo a la paridad en las listas electorales, la modificación introducida por la LOIEMH en la LOREG (art. 44 bis) parece haber resultado lo suficientemente clara en términos de vinculación de los sujetos a los que el precepto va dirigido (los partidos, coaliciones y agrupaciones de electores que concurran a las elecciones de cualquier ámbito territorial) que generalmente han respetado su cumplimiento.

Si la norma se hubiera limitado a indicar que las candidaturas presentadas a las distintas elecciones procurarían respetar la presencia equilibrada de mujeres y hombres nos encontraríamos de nuevo ante términos vagos e imprecisos cuyo efectivo cumplimiento dependería de la interpretación que los poderes públicos hicieran del mismo que, como hemos venido observando hasta ahora, no suele ser muy favorable a la tutela de la igualdad efectiva en los términos en que parece proyectarse por la LOIEMH. Sin embargo, el carácter técnico del precepto, que viene dado por la precisión introducida por la DA 1ª de la ley («se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60% ni sean menos del 40%»), así como por el contenido del art. 44 bis LOREG, introducido por la DA 2ª LOIEMH (las listas electorales deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, «de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos suponga como mínimo el 40%», proporción mínima que ha de respetarse asimismo en cada tramo de cinco puestos) no deja lugar a la interpretación: cualquier lista electoral presentada ante la Junta Electoral correspondiente en la que alguno de los sexos se encuentre representado por debajo del 40% en el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco puestos, no cumplirá con los requisitos legales exigidos y, por tanto, no será proclamada como candidatura electoral válida.

Esto no solo constituye una feliz excepción en la tónica general de la técnica legislativa empleada para formular la gran mayoría de los preceptos contenidos en las leyes de igualdad que, como hemos visto, son articulados en términos generales e imprecisos, sino que, además, permite la efectiva fiscalización de su cumplimiento por parte de las autoridades competentes y, en su caso, de los tribunales, sin dejar margen a una interpretación desfavorable a los principios paritarios que inspiran la intencionalidad del precepto. El pronunciamiento del TC (STC 12/2008) avalando la

constitucionalidad de la medida contribuye a reforzar la posición de los tribunales de la jurisdicción ordinaria como garantes últimos del respeto a las normas sobre paridad en las listas electorales⁴⁹⁸.

No obstante, el problema es que el respeto de esta norma técnica sobre composición paritaria de las listas electorales no garantiza el objetivo último al cual el precepto aspira, esto es, la composición paritaria de los órganos de decisión política.

En las primeras elecciones generales celebradas tras la entrada en vigor de la LOIEMH, las de 2008, todos los partidos incluyen en sus listas un porcentaje de mujeres superior al 40%. Esto, aunque supone un aumento de las mujeres en las candidaturas de los partidos políticos, tampoco implica un cambio radical con respecto a la situación anterior a la entrada en vigor de la ley. En efecto, solo eran cinco los partidos que antes de la entrada en vigor de la LOIEMH contaban en sus listas una presencia de mujeres inferior al 40% y, aun así, entre estos partidos no se encontraba ninguno de los mayoritarios, y todos superaban el 30% (Ventura Franch y Romaní Sancho, 2014: 119). No obstante, parece como si se cumpliera la norma «a regañadientes», sin que esto haya conllevado para los partidos políticos y para la ciudadanía en general un cambio de mentalidad ni la interiorización de los principios de la filosofía paritaria (Tur Ausina, 2014). Así, la regla prevista que pretende establecer la paridad con cierto margen⁴⁹⁹, sin hacer referencia al sexo infrarrepresentado, se traduce en su aplicación en que los partidos políticos contemplan una cuota del 40% de mujeres a la hora de elaborar sus candidaturas. En efecto, si bien los partidos políticos cumplen con el imperativo legal, «pocos partidos alcanzan o superan el 50% en sus listas electorales y desde luego ninguno se sitúa en la franja del 60% (Ventura Franch y Romaní Sancho, 2014: 120). Por otro lado, la norma también permite a los partidos situar como cabeza de listas siempre a varones y, en el caso del Senado, al tratarse de listas abiertas, la paridad exigida en los tramos no garantiza que vaya a resultar elegido un número mínimo de mujeres.

⁴⁹⁸ Este pronunciamiento del TC ha sido analizado en el apdo. 4.5.3.3 de este trabajo.

⁴⁹⁹ «[...] el principio de presencia equilibrada asumido por nuestra normativa se actualiza mediante porcentajes mínimos y máximos de presencia de cada sexo (como lo hace el sistema de cuotas). Pero al tratarse de porcentajes que se acercan al 50 por 100, debe entenderse que nos encontramos ante un sistema de paridad flexible, es decir, ante un sistema que impone la paridad con un margen de flexibilidad» (Rodríguez Ruiz y Rubio Marín, 2007: 119).

Como los partidos políticos sólo están obligados a respetar ese equilibrio en el conjunto de la lista, y en todo caso a mantener la proporción mínima del 40% en cada tramo de cinco puestos, en la práctica resulta fácil situar a mujeres y hombres de manera que, en función de las expectativas electorales de cada circunscripción, sean los segundos los que mayoritariamente accedan a los cargos públicos representativos (Salazar Benítez, 2015: 19).

Esto tiene como principal consecuencia que el resultado en la efectiva composición de las Cámaras legislativas no sea el esperado por el legislador de la LOIEMH: si analizamos la composición de las Cámaras legislativas resultante de las últimas elecciones generales, celebradas en junio de 2016, solo tres partidos en el Congreso y cuatro en el Senado presentan un porcentaje de parlamentarias superior al 40%. En este sentido, se ha puesto en duda la verdadera eficacia de la norma, sobre todo si tenemos en cuenta que en las elecciones de 2008 la presencia de mujeres en el Congreso fue de un 35,7%, tres décimas menos que en la anterior legislatura, antes de la entrada en vigor de la ley. En 2011 este porcentaje se mantuvo y en 2015 aumentó a 39,7%⁵⁰⁰. En las últimas elecciones, celebradas en 2016, el porcentaje de mujeres en el Congreso ha vuelto a caer unas décimas, situándose en 39,4%. En todo caso, aunque se acerca, aún no se ha superado en ninguna de las elecciones celebradas tras la entrada en vigor de la LOIEMH la presencia mínima del 40% exigida por la ley en la composición de las listas⁵⁰¹.

El análisis de este escenario nos lleva a considerar, como ya se ha apuntado, que, si bien las medidas adoptadas han contribuido a favorecer la participación de las mujeres en los órganos de decisión, esto no ha traído consigo un cambio en la cultura democrática en la que estas normas se insertan. Una cultura política en la que parece existir una resistencia activa en el seno de los partidos a la implementación de la paridad derivada de la aun arraiga idea de que «los asuntos públicos son tareas propias de hombres» y que son estos «los más capacitados para desempeñarlos» (Ventura Franch y Romaní Sancho, 2014). Esto, unido que las previsiones legales no son especialmente incisivas ni incentivadoras (Tur Ausina, 2014: 679), dejando a la buena voluntad de los

⁵⁰⁰ Todos los datos son del IMIO: <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderLegislativo.htm> (recuperado: 19/01/2019)

⁵⁰¹ Parece, como se ha comentado, que la regla de las «listas cremallera» resulta más eficaz para alumbrar resultados verdaderamente paritarios (Salazar Benítez, 2015). En el caso de Andalucía, en aplicación de dicho sistema, el porcentaje de mujeres en el Parlamento ha superado en todas las convocatorias celebradas desde 2007 el 40%, fijándose en las elecciones de 2016 en el 49,54% y las de diciembre de 2018, en el 48,62%.

partidos políticos la efectiva implementación de la ley, se traduce en una desviación entre la expectativa de la norma y los resultados de su aplicación en la realidad:

La LOI y consecuentemente la LOREG al establecer la horquilla del 60-40 en tramos de 5 puestos deja en manos de los partidos políticos la eficacia de la medida. Por tanto, siguen siendo los partidos políticos los actores imprescindibles para que la presencia equilibrada sea una realidad. De los resultados electorales podemos afirmar la ineficacia de la ley y, por ello, habría que revisar la misma para establecer una medida, como la paridad electoral, que no dependa de la buena voluntad de los partidos políticos. Se puede afirmar, de acuerdo con los datos obtenidos, que la actuación de los partidos políticos ha pervertido lo establecido en la ley y en la práctica ha convertido el mínimo del 40% en una cuota para las mujeres (Ventura Franch y Romaní Sancho, 2014: 100-101).

En definitiva, podemos decir que, aunque se cumplen las previsiones contenidas en la LOIEMH con respecto al respeto de la regla de paridad en la composición de las listas electorales, no se produce, en cambio, ese giro hacia la interiorización de una lógica paritaria en las dinámicas de la representación política que es a lo que, en última instancia, aspira la LOIEMH al modificar la LOREG⁵⁰². Esta pervivencia de la identificación de los centros de poder y toma de decisiones como terrenos eminentemente masculinos se confirma si analizamos la aplicación de las normas sobre paridad contenidas en la LOIEMH en referencia a otros ámbitos para los cuales no se utiliza la misma técnica legislativa empleada con respecto a las listas electorales, sino que se retoman los términos ambiguos y el carácter dispositivo que por lo demás caracteriza a la mayor parte de los preceptos contenidos en la norma. Esto se traduce directamente en la inobservancia más absoluta de las reglas de paridad por parte de los poderes públicos y de los entes privados a los que estas normas van dirigidas.

Así, a pesar de que la LOIEMH es profusa respecto a las normas que mandatan el respecto de la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito público (arts. 16; 27.3 f); 37.2; 52; 53; 54), incluyendo asimismo alguna referencia al ámbito privado (art. 75), lo cierto es que los datos desagregados por sexos de los centros de poder y toma de decisiones dibujan un escenario que se encuentra muy lejos del modelo de sociedad paritaria al que aspira la LOIEMH. En efecto, la presencia de las mujeres en los órganos superiores y altos cargos de la Administración se sitúa hasta 2016 en torno al 30%.

⁵⁰² Sevilla Merino y Romaní Sancho (2018: 435) afirman, incluso, que la DA 2ª es «la finalidad última de la LOIEMH», en tanto, en última instancia, a lo que aspira la norma en su conjunto es a erradicar los desequilibrios que se producen en la participación de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad.

En cuanto al poder judicial, también resulta patente la infrarrepresentación de las mujeres en las altas magistraturas, lo cual poco parece tener que ver con una supuesta ausencia de los requisitos de mérito y capacidad de las mujeres en la carrera judicial y sí se encuentra estrechamente relacionado con la perpetuación de un sistema androcéntrico y excluyente de selección de los altos cargos de la jurisdicción. La exigencia contenida en el art. 343 LOPJ en su redacción original de que los Magistrados del TS que han de provenir de la carrera judicial (cuatro de cada cinco) cuenten con al menos veinte años de experiencia como miembros de la jurisdicción «vedaba el acceso al Alto Tribunal de cualquier mujer perteneciente a la carrera judicial, porque, sencillamente, ninguna estaba en condiciones de reunir el requisito de antigüedad en el escalafón», aunque tampoco se recurrió para incluir mujeres en la composición del TS a la designación de una quinta parte de los miembros de entre abogados y otros juristas de reconocida competencia (Montalbán Huertas, 2018: 823). En todo caso, la reforma del art. 342 LOPJ operada por la LO 16 16/1994, que rebajaba el requisito de la experiencia a quince años tampoco supuso un cambio del escenario y no es hasta el año 2002 que el CGPJ nombra a la primera Magistrada del TS, Milagros Calvo Ibarlucea (Montalbán Huertas, 2018: 823-824). En la actualidad, los datos siguen sin acercarse ni siquiera remotamente al ideal paritario al que aspiraba la LOIEMH, con una presencia de tan solo el 14,12% de magistradas en el TS, a pesar de que el 52,78% de los miembros de la carrera judicial son mujeres.

No obstante, la alusión a la ausencia de mujeres con la suficiente antigüedad en la carrera judicial sigue siendo un argumento utilizado de manera recurrente e infundada para justificar la composición abrumadoramente masculina de las altas magistraturas del Estado. En este sentido, a las declaraciones vertidas en febrero de 2017 por el entonces ministro de Justicia Rafael Catalá al hilo de una pregunta sobre el posible nombramiento de mujeres en la renovación del Tribunal Constitucional (órgano en el cual la presencia femenina se cifra en un exiguo 16,77%), a la cual contestó que «se necesitan perfiles sénior difíciles de encontrar entre las mujeres» y que esa situación se iría «reequilibrando poco a poco» (eldiario.es 18/02/2017), Montalbán Huertas objeta que «[...] existen 1.060 mujeres de la carrera judicial con rango de edad entre ‘51 a 70 años’ que, por lo general, cumplirían el requisito de antigüedad de 15 años en la carrera judicial y 10 de magistrada» y que, sin embargo, son obviadas a la hora de designar a los miembros de las altas magistraturas del poder judicial. Esto contrasta con el

nombramiento de algunos de los históricos magistrados del TC a edades tempranas sin que ello supusiera un cuestionamiento de sus capacidades para desempeñar el cargo — como Tomás y Valiente, que fue magistrado del TC con 48 años, López Guerra, con 39, o Gimeno Sendra, con 49— (p. 824) y delata una vez más cómo los requisitos de mérito y capacidad son torticeramente utilizados como una excusa tras la cual esconder prejuicios culturales sobre la falta de capacitación de las mujeres que redundan en la preferencia del nombramiento de varones cuando los puestos a cubrir son de libre designación⁵⁰³.

Este patrón de infrarrepresentación de las mujeres se repite en otros órganos del Estado en los que la designación de sus miembros depende del poder político, como el Consejo de Estado, en que hay un 20,69% de mujeres; el Tribunal de Cuentas, con un 38,46%; la Junta Electoral Central, con un 20%; o el Consejo Económico y Social, con un 22,92%. Con respecto al poder económico, resulta reseñable que tan solo el 13,27% de las personas integrantes de los órganos de dirección de las empresas del IBEX35 son mujeres⁵⁰⁴.

La persistencia de esta desigual participación de las mujeres en los centros de poder y toma de decisiones a pesar de las previsiones contenidas en la LOIEMH se explica por la ya aludida falta de imperatividad de los preceptos referentes a participación paritaria que hacen que, a la hora de adoptar decisiones sobre nombramientos para puestos de responsabilidad, acabe primando el prejuicio de que son los hombres quienes están más capacitados por encima del mandato legal de favorecer la participación del sexo infrarrepresentado. La laxitud de la norma posibilita que sean configurados órganos de poder con una presencia eminentemente masculina sin desobedecer lo previsto en la LOIEMH.

⁵⁰³ A este respecto, *vid.* Astola Madariaga, 2017.

⁵⁰⁴ Todos los datos son del IMIO. Recuperados el 10/08/2018 de <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/PoderDecisiones/PoderTomaDecisiones.htm>.

6.5. Retroceso material en las políticas públicas de igualdad de género: otras variables explicativas

Diversas autoras han llamado la atención sobre la importancia de la ideología política del partido en el Ejecutivo como factor decisivo en el estado de desarrollo o involución de la maquinaria institucional de igualdad (Ruiz García, 2014; Valiente Fernández, 2008; Bustelo, 2016; Paleo y Alonso, 2015; Threlfall, 1996):

Research on gender equality policy making in Western countries suggests that conservative parties facilitate the elaboration of gender equality policies to a significantly lower extent than social democratic parties [...] This is so at least for six reasons. In comparison with social democratic parties, conservative parties (1) tend to be less prone to establish policies in favor of disadvantaged groups of society, including affirmative action, in an attempt to achieve not only that people compete on the same terms, but also that citizens obtain the same results (2) Conservative parties advocate limited state interventions in economic as well as social affairs. (3) Conservative parties support a traditional agenda regarding both sexes and (4) are supposed to avoid policies that increase public spending. (5) Feminist activism has been less intense within conservative parties. (6) Finally, the proportion of women (whether self-declared feminists or not) among the political elite (not among the rank and file) is usually lower in conservative than in social democratic parties, notwithstanding world-known conservative women leaders such as Condoleezza Rice, Angela Merkel, or Margaret Thatcher [...] Nevertheless, the general conclusion of the literature on gender and politics in postindustrial societies is that parties matter and that social democratic parties are usually more active than conservative parties in the search for gender equality (Valiente Fernández, 2008: 110-111).

En un artículo publicado en 2015 en la revista *Investigaciones Feministas*, Natalia Paleo y Alba Alonso analizan la evolución del presupuesto destinado a la igualdad de género tanto a nivel estatal como en las 17 Comunidades Autónomas a lo largo del período 2002-2014 y llegan a la conclusión de que, si bien la crisis económica se presenta como una coyuntura favorable a frenar los avances experimentados en igualdad de género a nivel institucional⁵⁰⁵, el color político del Gobierno constituye una variable igualmente determinante en los retrocesos en igualdad de género, en el sentido de que la presencia en un Gobierno determinado de un partido de ideología conservadora multiplica las posibilidades de que se produzcan recortes en igualdad:

[...] durante el periodo de crisis económica [...] se detectan diferencias notables en función de la posición ideológica de los partidos políticos gobernantes. Mientras entre todos los gobiernos con partidos de centro-derecha hay un 90,7% que disminuyeron el presupuesto destinado a las políticas de género, en el caso de los gobiernos con partidos de centro este porcentaje desciende hasta un 68,8% y entre los partidos de centro-izquierda a un 51,5% [...] Estos datos ponen de manifiesto que si bien durante los periodos de bonanza económica la ideología del partido gobernante no influye o influye muy poco, en periodos de crisis económica esta variable adquiere relevancia, de

⁵⁰⁵ Partiendo de la muestra analizada en el trabajo Paleo y Alonso calculan (2015) calculan que existe una probabilidad del 99,5% de que se produzcan recortes económicos en las políticas públicas de igualdad de género en contextos de crisis económicas (p. 47).

tal forma que los recortes en los presupuestos de las políticas de género son realizados en mayor medida por los partidos de centro-derecha y de centro (Paleo y Alonso, 2015: 49-50).

Salvando las diferencias existentes entre la delimitación del objeto de estudio de este trabajo y el de Paleo y Alonso, lo cierto es que —más allá de aquellos casos en los que se decide prescindir de organismos y medidas de igualdad de género como estrategia clave de ahorro público en el contexto de crisis económica, decisión política que revela la consideración de las políticas públicas de igualdad como secundarias o, en todo caso, prescindibles ante necesidades consideradas más acuciantes—, la incidencia del factor ideológico también se encuentra presente en un número nada desdeñable de las medidas que se han analizado en este capítulo.

En ocasiones, el supuesto ahorro económico que se aduce como principal motivo para justificar la necesidad de suprimir organismos o medidas de igualdad resulta insignificante y se utiliza más bien como una excusa para abandonar un enfoque de las políticas públicas progresista y empoderante de las mujeres y resucitar planteamientos mucho más conservadores. Este sería el caso, por ejemplo, de la Orden Ministerial aprobada por el Gobierno de Rajoy en 2013 a través de la cual, aduciendo motivos de ahorro económico que no fueron tales⁵⁰⁶, se modificaba el catálogo común de prestaciones del Sistema Nacional de Salud para excluir en la práctica de la prestación pública de las técnicas de reproducción humana asistida a cualquier mujer que no tenga pareja o cuya pareja no sea un varón. De esta manera, tras la excusa del ahorro económico se oculta lo que no constituye otra cosa que un claro rechazo moral a las sexualidades no normativas y una apuesta por la potenciación del modelo tradicional de familia⁵⁰⁷, tras la cual se esconde una «nueva relectura del papel de las mujeres en la sociedad, en el mercado y en la vida doméstica, en la esfera pública y en la privada» (Gálvez Muñoz, 2013: 84). En sentido similar, la desarticulación de la maquinaria institucional de igualdad ha afectado indiscriminadamente no solo a organismos cuyo

⁵⁰⁶ Estimaciones recientes del Gobierno para llevar a cabo una reforma que revirtiera la Orden del PP concluía que devolver el derecho a someterse a las TRA por la sanidad pública a las mujeres lesbianas y solteras tendría un coste para el SNS de 123.272 euros (eldiario.es, 21/02/2019).

⁵⁰⁷ Un ejemplo paradigmático de cómo desde la derecha se retuerce el discurso de la necesidad de hacer frente a situaciones económicas adversas para utilizarlo como argumento torticero que justifique los retrocesos en derechos sexuales y reproductivos de las mujeres nos lo ha brindado recientemente el secretario general del PP, Pablo Casado, al afirmar que la viabilidad económica del sistema público de pensiones depende de que las mujeres tengan más hijos/as en nuestro país y que para ello es necesario que se restrinja el derecho al aborto (El País, 07/02/2019).

funcionamiento depende (o dependía) de partidas presupuestarias específicas —como el Instituto de la Mujer, el Observatorio de Salud de las Mujeres o el Ministerio de Igualdad—, sino también a organismos de cooperación interinstitucional que fueron concebidos por las leyes de igualdad como actores clave en el liderazgo de la implementación de políticas públicas de igualdad, como la Comisión Interministerial de Igualdad o el Consejo de Participación de la Mujer y cuya actividad se ha paralizado igualmente en el período de crisis analizado, a pesar de que sus respectivas normativas reguladoras preveían expresamente que su funcionamiento dependería del presupuesto del departamento ministerial correspondiente, sino que pudiera suponer incremento alguno del gasto público. Se revela igualmente en estos casos un posicionamiento político e ideológico contrario a la generalización de los mecanismos institucionales de igualdad o, en todo caso, contrario a su consideración como prioridad política que se mantiene más allá de las consecuencias económicas que su funcionamiento pudiera entrañar.

En otras ocasiones, esta postura política e ideológica contraria a la generalización de las prácticas y estrategias en pos de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a nivel institucional ni siquiera ha llegado a esconderse tras la excusa del ahorro económico, sino que se ha presentado abiertamente como una confrontación moral a los principios y valores que subyacen a las leyes de igualdad por parte de la derecha política. Este ha sido el caso de la frustración del gran potencial género transformador de las políticas en materia educativa diseñadas a la luz de lo dispuesto en las leyes de igualdad y que fueron revertidas tras la aprobación de la LOMCE en el año 2013 por el Partido Popular.

En conjunto, podemos hablar una agenda del PP que podría calificarse como antifeminista (Alfama, Cruells y De la Fuente, 2015: 85) que se traduce en la reversión de buena parte de los derechos conquistados por las mujeres junto con un impulso desde las instituciones del papel de la mujer como esposa y madre, dentro del modelo de familia tradicional.

A la luz de lo expuesto, podemos afirmar a modo de recapitulación con respecto a cómo influencia el color político del Gobierno en la adopción de actuaciones tendentes a favorecer la igualdad en contextos de bonanza económica, así como en la desarticulación de las mismas en contextos de recesión que, por lo general, los partidos

de centroizquierda se muestran más proclives a dar cabida a la igualdad de género a nivel institucional⁵⁰⁸. Sin embargo, se ha constatado igualmente que, aunque los Gobiernos conservadores durante períodos de bonanza económica tampoco se han caracterizado por desempeñar un papel relevante en el impulso e innovación en políticas públicas de igualdad, sí han mantenido esencialmente la maquinaria institucional de igualdad desarrollada previamente.

En el contexto de crisis económica, sin embargo, se ha constatado como ambos, tanto conservadores como progresistas, apuestan por sacrificar las políticas públicas de igualdad de género como estrategia clave en la dinámica de recortes presupuestarios del sector público, que salen de la agenda de las prioridades políticas en beneficio de otras políticas de índole económico, consideradas más urgentes. Así lo hizo el PSOE entre 2009 y 2011 y así actuó el PP a partir de aquel año. No obstante, en el caso del PSOE no parece que haya una intencionalidad ideológica detrás, más allá de ese prejuicio interiorizado de que las políticas de igualdad de género son un lujo asumible en épocas de bonanza, pero que requiere ser sacrificado lo primero en contextos de austeridad por crisis económica. Sin embargo, en el caso del PP, parece que detrás de esa pérdida de prioridad política de la promoción de la igualdad de género a nivel institucional subyace una utilización estratégica o ideológica de la excusa de la necesidad de recortar el gasto público para revertir las conquistas alcanzadas en igualdad y volver a un modelo tradicional de familia y de mujer. Este objetivo, aunque es uno de los resultados de los recortes en igualdad de manera general, como vimos en el apdo. 5.4, parece ser específicamente buscado y querido por el partido conservador. Esto se pone de manifiesto cuando el desmantelamiento de políticas públicas de igualdad de género se produce con respecto a medidas cuyo sacrificio no parece suponer un ahorro económico significativo, pero sí presentan un trasfondo ideológico importante.

No obstante, también es cierto que el período estudiado no permite extraer conclusiones definitivas con respecto al impacto de la variable ideológica del partido en el gobierno en el retroceso institucional de igualdad en tanto, si bien es cierto que la mayoría de los recortes son llevados a cabo por el PP, también lo es que es el partido

⁵⁰⁸ Como se ha visto en el capítulo III de este trabajo, el grueso de la maquinaria institucional de igualdad de género desarrollada en España se ha implementado a lo largo de legislaturas con mayoría socialista. Más en concreto, de los hitos de igualdad que se recogen en la tabla 7 que se corresponden con decisiones adoptadas a nivel nacional, 20 han tenido lugar durante gobiernos del PSOE y 9 durante gobiernos del PP.

que se ha mantenido en el Gobierno durante las dos últimas legislaturas, empezando la primera en 2011, cuando se acababan de introducir las normas de estricto control presupuestario y las instituciones económicas internacionales más presionaban para la introducción de políticas de austeridad y que, aunque el PSOE permaneció en el Ejecutivo durante un período de tiempo mucho más corto bajo estas circunstancias, también se ha constatado que cedió igualmente a las presiones internacionales y puso en práctica profundas reformas estructurales del sector público en aras de la consolidación fiscal.

En este sentido, para estudiar el impacto de la variable ideológica del gobierno en los recortes en políticas públicas de igualdad resulta un objeto de estudio mucho más adecuado la perspectiva autonómica, como hacen Paleo y Alonso (2015), pues nos permite contrastar el carácter de las decisiones adoptadas por gobierno de distinto signo político en momentos simultáneos y, por tanto, ante circunstancias sociales y económicas de la misma naturaleza. No obstante, no era este el objeto de análisis de esta tesis, que se centra en analizar el impacto de las medidas de recorte del gasto público en las políticas de igualdad y, para ello, ya que las mismas se han venido articulando eminentemente a nivel central, nos interesaba más un estudio elaborado desde la perspectiva estatal, aunque indudablemente en el mismo se escapan los valiosos matices que aportarían al análisis de la realidad social de nuestro país las divergencias existentes entre los distintos gobiernos autonómicos.

En todo caso, lo cierto es que el carácter conservador del partido político en el Gobierno constituye una variable que, junto a la económica, contribuye a perfilar las causas de la deficiente implementación de las políticas públicas de igualdad en el período de crisis allí donde los motivos de ahorro presupuestario no resultan suficientes.

Por otro lado, hemos analizado también casos de deficiente implementación de las medidas previstas en las leyes de igualdad que no podrían identificarse únicamente ni como consecuencia de los recortes presupuestarios derivados de la crisis económica, ni como consecuencia de los posicionamientos ideológicos conservadores del partido en el Gobierno, ni siquiera como consecuencia de una combinación de ambos factores. Se trata de casos en los que, además de las variables apuntadas, desempeñan un papel determinante las resistencias existentes en el seno de la sociedad en general y de los poderes públicos en particular frente a la interiorización de los principios y valores

presentes en las leyes de igualdad de tal manera que se tengan en cuenta de manera sistemática a la hora de llevar a cabo su actividad. En este sentido, hemos identificado a lo largo del análisis efectuado en este capítulo resistencias intrínsecas a la implementación de las medidas de igualdad en el sentido apuntado por las leyes de igualdad mayoritariamente en la actividad del Gobierno y la Administración pública — como en los casos de la altamente deficiente elaboración de los IEIG, que han de acompañar a los anteproyectos de ley que elabore el Gobierno, según dispone el art. 19 LOIEMH; o en la insuficiencia de la evaluación del conjunto de las actuaciones desarrolladas por el Ejecutivo en materia de igualdad que, como se ha visto, no se ha llevado a cabo según lo dispuesto en el art. 18 LOIEMH y en su normativa de desarrollo—; pero también por parte del Poder Judicial —que en buena parte de los casos analizados prescinde de una interpretación de las normas jurídicas conforme al principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4 LOIEMH—, y de los particulares —situación que queda patente en la resistencia de las empresas a negociar medidas de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral, a pesar de que se encuentran obligadas a ello conforme a lo dispuesto en el art. 43 LOIEMH—. Estos ejemplos ponen de manifiesto que la institucionalización de los principios y valores que subyacen a las leyes de igualdad se ha producido solo de manera parcial, lo cual se traduce en la persistencia de arraigadas resistencias sociales e institucionales que dificultan su efectiva puesta en práctica.

En definitiva, podemos decir que junto con el efecto de los recortes presupuestarios articulados al calor de la crisis económica para mantener la estabilidad presupuestaria existen, al menos, otros dos factores que han influido de manera decisiva en el retroceso material que la igualdad de género ha experimentado en España durante el período comprendido entre los años 2009 y 2014 y que se identificarían con la ideología política del Gobierno, de carácter conservador y la falta de aprehensión de los principios y valores subyacentes a las políticas de igualdad por parte de los agentes privados e institucionales de manera mayoritaria. En este sentido, si bien resulta probado que la pérdida de relevancia política de las políticas públicas de igualdad de género resulta una constante en los contextos de crisis económica, no es este el único factor explicativo de la situación de desmantelamiento de la maquinaria institucional de igualdad que se ha experimentado en nuestro país en los últimos años.

6.6. Retroceso ideológico: el repunte de los valores patriarcales

El retroceso material en las políticas públicas de igualdad favorece al mismo tiempo una deslegitimación del discurso de la igualdad y una vuelta a los valores patriarcales tradicionales que propugnan un orden de género distinto del que se había desarrollado en la primera década del 2000.

Durante el período anterior a la crisis el discurso político oficial identifica la desigualdad de género como una cuestión de injusticia social provocada por unas estructuras sociales desiguales que, como tal, debe ser corregido por la actividad de los poderes públicos en pos de la igualdad. En este sentido, problemas como la violencia de género o la desigualdad en el mercado laboral son abordados por los poderes públicos como las consecuencias últimas de un sistema patriarcal de dominación. No obstante, estos avances en la definición del problema de la desigualdad de género (Lombardo, 2015) son cuestionados y puestos en riesgo en el contexto de crisis económica, que ha traído una involución social de los consensos sobre igualdad que deberían haber quedado asentados en la etapa precedente.

En efecto, la falta de adhesión de ciertos sectores de la sociedad a los principios y valores que vertebran las leyes de igualdad, que se identifica durante los años previos a la recesión económica con el posicionamiento de sectores no mayoritarios de la sociedad y con la resistencia pasiva a la implantación de las medidas de igualdad en el seno de los poderes públicos, da paso a la confrontación ideológica activa y abierta en el contexto de crisis. Así, se torna cada vez más generalizada una percepción de las normas que buscan la superación de los obstáculos a los que las mujeres tradicionalmente se han enfrentado por razón de su sexo como panfletarias, sectarias, ideológicas, partidistas y, en todo caso, ilegítimas, en tanto quienes se posicionan contra ellas niegan la existencia de una distribución desigual de poder entre mujeres y hombres como causa de la subordinación social de aquellas y, por tanto, entienden que toda medida reequilibradora que aspire a superar dicha situación no constituye sino el reconocimiento injustificado de privilegios y prerrogativas en favor de las mujeres.

La versión más extrema de este discurso es aquella que considera los principios y valores de igualdad que subyacen a las leyes de género como una ideología sectaria que debe ser no solo evitada, sino combatida. Así, se ha popularizado la expresión

«ideología de género» en sentido peyorativo para hacer referencia al contenido de la igualdad en propugnado desde las leyes de igualdad. Detrás de esta significación negativa de la expresión se halla la Iglesia católica. En 2003 el Consejo Pontificio para la Familia del Vaticano publica un diccionario en el que equipara de manera expresa los términos «ideología feminista» e «ideología de género», saturando de carga negativa el término «género» al atribuírsele «[...] la perversión interpretativa de promover los derechos humanos como herramientas para las reivindicaciones de las mujeres y de las minorías sexuales jugando a la confusión terminológica» (Cornejo-Valle y Pichardo, 2017). En concreto, se critica que

[...] los derechos sexuales se empleen muchas veces para defender el «derecho a la homosexualidad» y que los derechos reproductivos nos remitan a «un presunto derecho a la contracepción», adoptándose «una interpretación desviada de la Declaración de Derechos Humanos»[...] Orwellianamente, este juego de distorsión semántica intenta menoscabar las connotaciones positivas del término «género» (asociadas a la igualdad entre hombres y mujeres como valor) al tiempo que impone nuevas connotaciones negativas asociándolo al concepto de «ideología» que equiparan a «falsedad» (frente a su discurso «verdadero») e identificando el término «género» hacia lo que la Iglesia Católica llama «una cultura de la muerte». Esta deformación semántica viene acompañada por una segunda estrategia clave: activar y promover el pánico moral frente a los avances en el reconocimiento de los derechos sexuales y contra el feminismo y el movimiento LGBT (id.).

A este respecto resultan muy ilustrativas (aunque no aisladas ni anecdóticas) las declaraciones del arzobispo de Valencia, Antonio Cañizares, para quien el feminismo no es otra cosa que «una concepción ideológica basada en una ruptura antropológica radical» que provocará la «destrucción humana» (El Plural, 11/07/2018).

Al mismo tiempo que se cuestiona la legitimidad de los avances alcanzados en igualdad, se propugna una vuelta a los valores conservadores, al modelo de la división sexual del trabajo y al rol tradicional de la mujer como madre y esposa. Como señala Rodríguez Ruiz (2017) es una constante en todo proceso histórico el hecho de que los avances en materia de igualdad se vean contrarrestados con retrocesos culturales «que nos devuelven a un imaginario cultural que pretende consolidar la subordinación estructural, ciudadana, de las mujeres a los varones dentro del Estado» (p. 20)⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ «Ejemplo elocuente es la idealización en los años cincuenta de la familia compuesta por un varón-ganador-de-sustento y una mujer-ama-de-casa, justo cuando en la mayoría de los países democráticos las mujeres acababan de conquistar la ciudadanía política a través del sufragio universal. Y ejemplo elocuente es que hoy, cuando más pasos se están dando hacia el fin de la discriminación estructural de las mujeres, la subdiscriminación de éstas se articula más que nunca a través de construcciones culturales en torno al cuerpo» (Rodríguez Ruiz, 2017: 20).

En este contexto, era cuestión de tiempo que los partidos de centroderecha que habían mantenido un perfil bajo en la época de bonanza con respecto a su adhesión a las políticas de igualdad extremaran su discurso y avivaran el cuestionamiento de las políticas públicas de igualdad como medida electoralista. Así, formaciones como el Partido Popular o Ciudadanos han pasado en menos de un año de suscribir un Pacto de Estado contra la violencia de género⁵¹⁰ a cuestionar la propia existencia de esta lacra, lo cual se evidencia en el uso intencionado del lenguaje oficial en el que se ha dejado de nombrar la violencia de género como tal para referirse a ella de manera recurrente como «violencia machista»⁵¹¹, desdibujando de esta manera las causas estructurales que se constituyen como principal causa de este tipo de violencia, cuando no en un cuestionamiento explícito y directo del hecho de que las mujeres sufran un tipo específico de violencia por el hecho de serlo⁵¹².

En el mismo sentido, desde la derecha se produce un cuestionamiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres alcanzados hasta la fecha que se materializa en contrarreformas conservadoras de la regulación del aborto⁵¹³, los métodos anticonceptivos o las técnicas de reproducción asistida, que van de la mano de la aludida sublimación del papel de la mujer como madre y principal proveedora de los cuidados a la descendencia.

Al mismo tiempo nuevas formaciones políticas se han aprovechado de este contexto de «ruido» ideológico en torno al contenido de la igualdad de género para ganar votos a costa de recoger y exacerbar los posicionamientos de ese sector de la

⁵¹⁰ <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/home.htm> (recuperado: 27/02/2019).

⁵¹¹ El líder del PP, Pablo Casado, se refería a la primera mujer asesinada por violencia machista en 2019 como «la primera víctima de violencia doméstica del año». En la misma línea, en las negociaciones entre PP y VOX para recabar el apoyo de este último de cara a la investidura del popular Moreno Bonilla como presidente de la Junta de Andalucía, el PP ofrecía al partido de ultraderecha equiparar el tratamiento de la violencia machista con la violencia doméstica, concediendo ayudas económicas de la misma naturaleza que las que reciben las mujeres maltratadas a los hombres que sufren maltrato en el ámbito familiar (eldiario.es, 04/01/2019).

⁵¹² A pesar de que luego lo eliminaron, Ciudadanos concurrió a las elecciones generales de 2015 con un programa en el que se proponía eliminar del Código Penal las penas específicas por violencia de género (eldiario.es, 08/12/2015).

⁵¹³ «Lo que propone Casado contra el aborto: volver a una ley de los 80 que ya tumbó al ministro Gallardón» (eldiario.es, 23/07/2018).

sociedad —que no sé si resulta prudente ya calificar de minoritario⁵¹⁴— que nunca se ha identificado con los valores y principios del derecho antidiscriminatorio propugnados por las leyes de igualdad y poner en liza propuestas que directamente plantean erradicar todo el régimen de género desarrollado en épocas anteriores⁵¹⁵.

En resumen, el cuestionamiento de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres conquistados hasta la fecha; el cuestionamiento de la ley de violencia de género y, en general, de toda norma que parta de la consideración de las mujeres como mitad de la población tradicionalmente preterida y subordinada, que son consideradas como privilegios injustificados de las mujeres y discriminatorias para los varones; el rechazo de las iniciativas de igualdad, como el lenguaje inclusivo⁵¹⁶; la defensa del papel de las mujeres como cuidadoras, madres y esposas⁵¹⁷; la consideración de los principios y valores de igualdad que subyacen a las leyes de género como una ideología sectaria y de su difusión como adoctrinamiento, incluso la criminalización de quienes desarrollan sus funciones en las instituciones de igualdad⁵¹⁸... Todos ellos son discursos que se están dando en la actualidad, que están gozando de una difusión mediática generalizada y que suponen la puesta en cuestión de principios y valores en torno a los cuales se parecía haber alcanzado ya un consenso social.

Ante este escenario, Alicia Miyares (2015) habla de la «revancha del patriarcado» y Ana de Miguel (2015) de la «contrarreforma patriarcal» para referirse al repunte del machismo en una nueva versión, el neomachismo, que se separa del machismo tradicional ya que no apela a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres para justificar la diferencia de trato, sino que basa su discurso en la idea de que como ya hay igualdad (formal), cualquier medida que busque remover obstáculos y potenciar la participación social paritaria de las mujeres debe ser considerada ilegítima.

⁵¹⁴ En este sentido, un estudio realizado en 2017 apunta que uno de cuatro jóvenes españoles de entre 15 y 29 años considera que la violencia machista es un tema «politizado que se exagera mucho» (El País, 14/11/2017).

⁵¹⁵ «Derogar la ley de violencia de género y otros planes de Vox contra el feminismo» (El País, 03/12/2018).

⁵¹⁶ «La RAE se reafirma en rechazar el lenguaje inclusivo» (El Mundo, 27/11/2018);

⁵¹⁷ «Un eurodiputado polaco culpa a las mujeres del descenso de la natalidad por ‘trabajar fuera de casa’» (eldiario.es, 14/11/2017).

⁵¹⁸ «Vox pide al Parlamento andaluz los nombres de funcionarios que evalúan la violencia de género para ‘depurar casos ideológicos’» (El País, 22/02/2019).

En cuanto al riesgo que la situación descrita pueda suponer para las estructuras estatales de igualdad, según Bustelo (2016) los retrocesos materiales experimentados en el desarrollo institucional de la igualdad de género en el contexto de la crisis no amenazan la propia pervivencia de las instituciones y mecanismos de igualdad, toda vez que el discurso de feminista se encuentra fuertemente interiorizado por la sociedad española gracias a distintos agentes que, desde las instituciones, la academia y el Movimiento Feminista, trabajan por la concienciación. Sin embargo, la descrita confrontación ideológica para con las leyes de igualdad que escenifican los partidos conservadores y el hecho de que buena parte del electorado dé por válidos dichos argumentos revela no solo que no se ha producido una plena institucionalización del *gender mainstreaming* en el seno de los poderes públicos, sino que, además, los principios y valores de igualdad con respecto a los cuales parecía haberse alcanzado cierto consenso social durante los años previos a la crisis no han permeado del todo las estructuras sociales (Martín Bardera, 2016:291).

Tercera conclusión parcial: Retroceso material e ideológico en igualdad en el contexto de crisis económica

Las medidas de ajuste estructural y de consolidación fiscal que el Gobierno español, presionado por instancias internacionales, empieza a poner en práctica de partir del año 2010 como respuesta a la crisis económica, y que se acentúan a partir de 2012 en reacción ante la crisis de la deuda soberana, han tenido un impacto diferenciado en mujeres y hombres que ha supuesto, entre otras cosas, un retroceso en los avances de igualdad alcanzados.

En concreto, durante el período 2010-2014 se ha producido un desmantelamiento del régimen de género que se había desarrollado en España durante las décadas anteriores. Se ha frenado la tendencia expansiva de la igualdad institucional que había caracterizado al Estado español durante la etapa inmediatamente anterior al estallido de la crisis y se ha paralizado la efectiva implementación de las normas ya aprobadas.

El primer factor indicativo de la pérdida de prioridad política de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres es el radical descenso de los recursos presupuestarios destinados a sufragarlas. Como se ha señalado, las partidas presupuestarias contenidas en los presupuestos generales del Estado destinadas a sufragar la lucha contra la violencia de género y las medidas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se han contraído entre en el período analizado en un 30,7 y un 56% respectivamente.

Así, aquellas políticas de igualdad cuya efectiva puesta en práctica dependía de la voluntad política para dotarlas presupuestariamente se han paralizado en el contexto de crisis económica. Ello ha sucedido con la educación infantil gratuita de 0 a 3 años y con el sistema público de atención a la dependencia. En este sentido, resulta llamativo por incongruente cómo es recurrente en las exposiciones de motivos de las normas que consagran graves recortes en servicios públicos y, por ende, los debilitan, hacer alusión

a la necesidad de llevar a cabo las modificaciones estructurales para poder asegurar la sostenibilidad del sistema⁵¹⁹.

Por su parte, aquellos instrumentos que las leyes de igualdad han configurado como posibles herramientas al servicio de los poderes públicos a través de las cuales articular medidas de igualdad efectiva, como las acciones afirmativas del art. 11 LOIEMH o los planes municipales de usos del tiempo del art. 22, tampoco han servido para los fines que fueron concebidos en tanto prácticamente no han sido utilizados.

Pero el retroceso también ha venido dado por incumplimiento o la paralización de las medidas previstas en las leyes de igualdad que contenían mandatos claros de hacer dirigidos hacia los agentes sociales (como la obligación de las empresas de más de 250 trabajadores de elaborar planes de igualdad establecida por el art. 45 LOIEMH) y hacia los poderes públicos (como la elaboración de los planes estratégicos de igualdad de oportunidades, del art. 17 LOIEMH), y cuya efectiva puesta en práctica no debía depender de criterios de oportunidad política. La falta de observancia de estos preceptos ha venido posibilitada en gran parte por la deficiente formulación de las innovaciones legislativas articuladas en relación con la igualdad de género que, como se ha visto en el capítulo IV, adolecen por lo general de una grave falta de imperatividad que viene dada tanto por la inconcreción con que son formulados los preceptos, a medio camino entre el deber y la adscripción voluntaria, como por la ausencia de mecanismos jurídicos para reaccionar frente al incumplimiento de lo mandado. Por su parte, también se ha observado un retraso generalizado en el efectivo desarrollo reglamentario de las disposiciones previstas en las leyes de igualdad, como en el caso de los IEIG, así como una infradotación presupuestaria de origen de muchas de las iniciativas, que desde el inicio se pensaron sin llevar aparejada una correlativa partida presupuestaria para hacerlas efectivas o bien iban acompañadas de una dotación de recursos insuficiente, como en el caso de la ley de dependencia. Esto, unido al hecho de que la aprobación de

⁵¹⁹ Así, por ejemplo, la exposición de motivos de la ley de dependencia: «Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, analizadas en la evaluación de resultados, muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo la sostenibilidad del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia [...] La sostenibilidad económica del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, la situación económica por la que atraviesa la economía española y la exigencia de cumplimiento de los objetivos de déficit público, requieren la adopción por el Gobierno de medidas urgentes de naturaleza económica que se traduzcan en ahorros inmediatos en el gasto de las administraciones públicas».

la LOIEMH prácticamente se solapa con el estallido de la crisis económica, se ha traducido en un corto recorrido de medidas de igualdad realmente innovadoras, muchas de las cuales ni siquiera habían empezado a ponerse en práctica cuando en 2010 se produce el giro a la austeridad del Gobierno.

Pero es que incluso aquellas medidas previstas en las leyes de igualdad que presentan una clara vinculación en tanto llevan aparejado un grado de coercitividad estándar, es decir, en tanto consagran derechos subjetivos o que se pueden interpretar en todo caso como vinculantes para reclamar su efectivo cumplimiento, no son interpretadas así por los agentes públicos o privados destinatarios del mandato, ni por los órganos jurisdiccionales encargados de tutelar los derechos conforme al principio de igualdad. Esta inobservancia del poder judicial del art. 4 LOIEMH, que obliga a los poderes públicos a integrar el principio de igualdad efectiva y no discriminación en la interpretación de las normas jurídicas se da en muchos de los casos analizados, como por ejemplo en la interpretación que hace la jurisdicción del alcance de la inversión de la carga de la prueba contenida en el art. 13 LOIEMH.

Por otra parte, también se ha producido un desmantelamiento de la estructura institucional de igualdad propiamente dicha a través de la desarticulación de los organismos de igualdad de género que han experimentado desde la disminución del rango institucional que ocuparan en época de bonanza (Instituto de la Mujer), hasta la reducción drástica del presupuesto y personal asignados (Instituto de la Mujer, Comisión de Igualdad del CGPJ, Unidades de violencia de género de las FCSE), pasando por la irrelevancia política dada por la renuncia a convocarlos (Consejo de Participación de la Mujer, Comisión Interministerial de Igualdad) o, directamente, por su eliminación (Ministerio de Igualdad, Observatorio de Salud de la Mujer).

En general, podemos afirmar a la luz del análisis realizado no solo que se ha producido una desviación importante entre los objetivos sentados por las leyes de igualdad en el momento de su implementación y su efectiva puesta en práctica posterior, sino que se trata de normas que en su mayor parte carecen de eficacia real en la actualidad. En este sentido, si partimos de la perspectiva mantenida a lo largo de toda esta tercera parte del trabajo de que los preceptos contenidos en las leyes de igualdad, en especial en la LOIEMH, que han sido interpretados por sus destinatarios como normas dispositivas, son en realidad normas vinculantes que no se han aplicado conforme a lo

dispuesto, ha de concluirse que se trata de normas que se hallan, como ha manifestado una de sus principales impulsoras, la socióloga feminista Soledad Murillo de la Vega, «derogadas de facto»⁵²⁰.

Por otra parte, como hemos apuntado en el apartado precedente, el constatado abandono de las políticas públicas de igualdad no se explica únicamente por la necesidad de otorgar prioridad política a las medidas de austeridad en aras del ahorro económico y la estabilidad presupuestaria. En este sentido, se han identificado otros dos factores decisivos en los retrocesos en igualdad experimentados a lo largo del período analizado: la presencia de un partido conservador en el Ejecutivo estatal y la existencia de grandes resistencias en el seno de los poderes públicos. En este sentido, los retrocesos constatados revelan que no se había producido una institucionalización plena de los principios y valores de igualdad en el período precedente.

En este contexto, la «misoginia institucional» oculta o «antifeminismo» de la derecha política se ha desplegado con la excusa de la crisis económica para abanderar un retroceso en los derechos conquistados por las mujeres que viene dado, no solo por la reprivatización de los cuidados que se ha producido a causa de la retirada de servicios públicos, sino por una defensa explícita y consciente del rol tradicional de la mujer como madre y esposa y de la familia tradicional.

Por su parte, las resistencias sociales frente a la interiorización de los valores y principios que subyacen a las leyes de igualdad, que se presentan en un primer momento más bien como una actitud pasiva, se acentúan en el contexto de crisis, ante el retroceso material en políticas públicas de igualdad, revelándose como verdaderas resistencias ideológicas activas contra los principios que mueven y justifican el derecho antidiscriminatorio. Así, las normas que buscan la superación de los obstáculos a los que las mujeres tradicionalmente se han enfrentado por razón de su sexo en aras de una convivencia paritaria son interpretadas como ilegítimas, por entender que otorgan privilegios injustificados a las mujeres. Quienes sostienen esta postura desconocen o son contrarios a la idea de que las mujeres tradicionalmente se han enfrentado a una situación de subdiscriminación en todos los ámbitos de la realidad, planteamiento que

⁵²⁰ Manifestaciones hechas por Soledad Murillo el 24 de julio de 2017 en una intervención en el Curso de verano «La Ley de Igualdad, 10 años después: conquistas, retrocesos y luchas por venir», celebrado en la sede de la Universidad Pablo de Olavide en Carmona (Sevilla) entre los días 24 y 26 de julio de 2017.

se encuentra en la base de los principios que mueven a las leyes de igualdad y cuya difusión a través del sistema educativo y de los poderes públicos en general llega a calificarse de adoctrinamiento.

El hecho de que este tipo de argumentos cada vez tengan más cabida a nivel político y mediático pone de manifiesto cómo el retroceso material en igualdad dado en el contexto de la crisis económica ha venido acompañado de un importante retroceso también a nivel ideológico que viene dado por un repunte de la ideología machista patriarcal y un fortalecimiento de los roles de género tradicionales. Dicho giro conservador explica por qué la recuperación experimentada en términos macroeconómicos a partir de 2014, cuando se registra de nuevo crecimiento del PIB español, no se ha traducido en una recuperación de la prioridad política de la que gozaba la promoción institucional de igualdad antes de 2010.

CONCLUSIONS AND PROPOSALS

Next, we summarize in a schematic way the main conclusions reached at the end of each of the three parts that make up the thesis to stop at an overall assessment of them, which would constitute the final conclusion of this work and that gives rise to the proposal and possible new lines of research.

In their relationship with the State, women have traditionally been excluded from the citizenship model. This exclusion is foundational, systemic and necessary for the viability of the political project of modernity. The welfare state, in spite of contributing with its social policies to improve at first the level of life of the women, is revealed as functional to the situation of subordination of the woman, in as much it obeys to the same patriarchal premises that lead to the foundation of the modern illustrated state and is equally based on the sexual division of labor as the guiding paradigm of social relations.

The public policies of gender equality that are articulated by the governments suppose some public responsibility for the situation of discrimination suffered by women in all societies because they are so. However, these policies do not always address the structural causes that are at the base of the situation of subordination of women, but, in general, address in isolation the ultimate consequences of the naturalization and reproduction of gender differentiated roles. At the same time, they coexist with other types of welfare state policies that feed and promote the reproduction of these roles.

Specifically, we have shown how the vast majority of public policies on gender equality articulated in Spain at the state level do not respond to all-encompassing approaches to inequality experienced by women, nor do they aspire to address its structural causes. Rather, they merely reproduce the traditional norms of anti-discrimination law that were already incorporated into the legal system through other normative instruments.

The inadequate articulation of public policies on gender equality in our country is largely due to the lack of imperativeness of most equality norms. In this sense, the policies that precisely present a greater transformative gender potential of existing gender norms in society are those that are legally configured in terms of devices, leaving their fulfillment to the political will of the public authorities that are the recipients of the mandates. On the other hand, those measures whose fulfillment is formulated in terms of obligatory nature of doing to the public powers, do not incorporate elements of coercivity that oblige their addressees to comply with them in any case.

These deficiencies in the formulation of public equality policies have allowed, in the context of the economic crisis that was triggered in 2008 and as a response to which fiscal consolidation policies are adopted that imply the drastic reduction of public social spending , the gender regime that had been consolidated in Spain during the previous decades has experienced serious setbacks, especially in relation to the implementation of the transformative measures contained in the Equality Law, approved only one year before the outbreak of the Great Recession.

In this context, as we said, the need for public savings has been used to justify the drastic reduction of budgets destined to financing equality policies, the dismantling of plans, agencies and programs, the withdrawal of public subsidies, etc. However, although at first our main hypothesis did not address causes of the regression in the institutionalization of equality beyond the austerity policies articulated in the context of economic crisis, our analysis reveals that there are other explanatory variables. In this sense, neither the deficiencies in the implementation of public policies contained in the equality laws, which in many cases is observed from moments prior to 2008, nor the overtly retrograde policies articulated by the Government as of 2011 can be fully justified by the crisis.

Thus, we have identified two other important factors that explain the lack of effective implementation of a large part of the measures contained in the equality laws in which, although related, public spending does not play a decisive role. On the one hand, there are resistances existing in society and, especially, in the very heart of the public administration, to implement these policies that would have to do with a lack of identification with the principles that move the measures contained in the laws of equality, interpreted by certain sectors as ideological or pamphlet. On the other, although public savings measures play a fundamental role in the loss of political priority of equality regardless of the color of the Government, which is confirmed by the fact that the setbacks in equality were initiated by the socialist Rodríguez Zapatero in 2010, the ideological conservative aspect of Partido Popular, which occupies the Government between 2011 and 2018, is revealed as a determining factor in the setbacks in equality that explains those policies openly contrary to the principles and values that underlie the equality laws that are not justify by the need for economic savings.

In any case, the setbacks reveal that in the period of expansion of public policies of equality there is a partial institutionalization of the values and principles that inspire the laws of gender equality. Indeed, we have seen how the lack of coercive elements in the legal formulation of equality measures makes it possible for non-compliance with the precepts on the part of the social actors to which they are addressed, as well as that the jurisdictional bodies are not inclined to protect the women's interests in the eventual breaches of the provisions of the equality laws or, in general, to incorporate the perspective of gender equality in the application of legal norms.

In general, the scenario analyzed shows that the gains made in terms of equality are permanently subject to setbacks due to the fragility of the instruments used to incorporate values and the principle of equality into our legal system. It shows that, in line with what Threlfall (1999) pointed out, what is conceptualized as a State feminism when it comes to pointing to the institutional impulse of equality policies, is in reality a party or government feminism that leaves the effectiveness of the application of equality

laws to the correlation of political forces that exists at each moment and in each specific place and that does not guarantee its permanence in time in the face of adverse circumstances.

In recent times, in addition, there is not only a paralysis or deficit implementation of the existing equality laws but the articulation of norms that suppose a conscious and sought regression of the rights of women in favor of gender regulation contrary to the emancipatory principles that enhance the traditional family model and the role of women as mothers and wives. These new values and principles of gender find their correlate in society among those sectors that identify the measures contained in the laws of equality, which seek to overcome the imbalance of power caused by the subordinate situation that women have traditionally occupied in patriarchal societies, as unjust, ideological and sectarian measures that grant unjustified privileges to those who can already exercise their rights in conditions of equality given the formal equality of treatment.

All this points to a failure in the institutionalization of gender mainstreaming at all levels of society, to the inability of the equality laws analyzed to articulate a broad and generalized consensus regarding the notion of equality, of gender justice, which inspires these rules. In this sense, we believe that the weakness of the formulation of the principles and measures of equality, which from the perspective of the normative hierarchy has been carried out at the legal level up to now, in the best of cases, would be strengthened if said principles were formulated in the Constitution. At least, the constitutionalization of certain principles and rights would make it possible to draw from the political debate the constant questioning of fundamental progress in equality that should not be subject to political debate, but would be consolidated as basic pillars of the coexistence pact of our society.

Indeed, the potentially transformative measures of the social order of gender incorporated into our legal system through equality laws, including, in a certain sense, the norms of anti-discriminatory law in the traditional sense, are only the result of a determined interpretation of the articles 14 and 9.2 of the Constitution, beside which other interpretations may fit. From a strictly technical-legal perspective, this formulation of the right to equality will allow an interpretation of the rules that

contextualize the situation of women, taking into account the ultimate causes of the subordinate position that it occupies in society, such as, for example, in the judgment 128/1987 of the Constitutional Court in which it is recognized that the woman who is in charge of minor children is in a particularly disadvantageous situation in reality for access to work, or the maintenance of the one she already has (FJ 10°) . But it will also allow for strictly formal interpretations of the precepts that, by not taking into account the aforementioned circumstances, can reinforce the subordination position in which women find themselves, as is the case of the judgment 11 / 2018, which recognizes as valid the different regulation of the permissions by birth for men and women without taking into account the detrimental effect that the participation in the employment of the latter underlies this configuration of the permits. Thus, for example, if we found constitutionalized gender co-responsibility for care tasks, an interpretation such as the one made by the Constitutional Court of the matter, when it states that the configuration of the birth permit systems is a decision that pertains exclusively to the legislator «in the legitimate exercise of his freedom of configuration of the social security system», while making the measure dependent on «the economic circumstances concurrent at the time when administering limited economic resources» (judgment 111/2018, FJ 8°). It would not occur to anyone, however, to link the effectiveness of rights such as security or political participation to the will of the legislator or the provision of economic resources to make them effective.

In this sense, although the equality laws, especially the Organic Law 3/2007 for Effective Equality between Men and Women, incorporate important modifications of constitutional importance, which qualify, and even modify, the scope of the consensus reached by the Constituent Assembly of 78, its little coercive and eminently dispositive character has led to a systematic non-observance of its precepts and principles that have totally emptied of content in its application the transformative gender potential of the society. The incorporation of these values, principles and rights of equality as constitutive principles of our constitutional system, would ensure their respect in any case beyond the political will of the legislator.

But the reform of the Constitution in a gender perspective is not only due to the need to grant the maximum normative hierarchy to gender mainstreaming from the

formal perspective of the measure, but it would mean a symbolic reconfiguration of the entire social and political order that is born as patriarchal and that it would be reformulated in equal terms as the only way that would truly enable the overcoming of the exclusion of women from the founding pact of the State to which we made reference in the partial conclusions of the first part.

Thus, despite the fact that the opportunity to revise the Constitution to reissue the Constituent Pact has acquired a certain prominence in recent years, both in the political debate and in the academic discussions, eminently from the perspective of the need to revise the territorial pact. The truth is that also, perhaps not so centrally but not marginally, it has been pointed out from a certain sector of constitutional doctrine the need to address the reform of the Constitution from a gender perspective, so that they are reflected - and armored - in our Supreme Norm all the gains made in gender equality. In this sense, from the constitutionalism (Astola Madariaga, 2005; Esquembre Cerdá, 2014; Gómez Fernández, 2017; among others) this possibility has been explored, proposing in a concrete way those issues that should be addressed in an eventual reform of the Constitution in the feminist sense. From a global perspective it has been proposed to hold a constituent process in which women also participate as active subjects in the preparation of the Constitution, participation that should be reflected in the language used throughout it, banishing the use of the generic masculine in favor of inclusive forms that reflect, through the symbolism of language, the model of joint society that is intended to be built. At the same time, with respect to the dogmatic part of the Constitution, the constitutionalization of issues such as the recognition of rights such as abortion, sexual freedom and reproductive autonomy, the reconciliation of personal and family life and work has been proposed. And a life free of gender violence, as well as the reformulation of the content of other rights, such as the right to education and the extension of recognized guarantees to fundamental rights to guiding principles of social and economic policy, such as the right to health or decent housing. With regard to the organic part, the proposals go in the line of redefining the democratic principle from a joint perspective, so that the participation in parity of women and men in all areas of society is constitutionally required.

A reform of the Constitution with a gender perspective in line with the above, would also be seen as the necessary structural change at the legal level for the reassignment of gender roles in the face of society so that it is constituted as truly equal. It would suppose, in addition, a reformulation of the social pact that overcame the systemic deficiencies of the prevailing model of androcentric citizenship.

In light of the conclusions generated by this thesis —which reveal a clear material and ideological withdrawal of gender equality in our country in the context of economic crisis made possible by the deficient institutionalization of the principles and values of equality— all these proposals for reform constitutional perspective in gender perspective —which, ultimately, aspire to the constitutionalizing of an equality paradigm that gives clear and unequivocal constitutional coverage to the measures articulated in order to ensure true gender material justice-, are emerging as a suggestive starting point to continue exploring new lines of research.

BIBLIOGRAFÍA⁵²¹

Obras consultadas

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Abramovitz, Mimi (1988). *Regulating the Lives of Women: Social Welfare Policy From Colonial Times to the Present*. Boston: MA: South End Press.

— (1998). «Perils of Privatization», *MS Magazine*, Jan-Feb. 1998, p. 29.

— (2010). «Historicizing Social Reproduction, Welfare and Neo-Liberalism», en Gavigan, Shelley A. M. y Chunn, Dorothy E. (eds.) *The Legal Tender of Gender: Welfare, Law and the Regulation of Women's Poverty*. Oxford: Hart Publishing Retrieved.

— (2012). «The Feminization of Austerity», *New Labor Forum*, vol.2 núm. 1, pp. 30-39

Acosta, Olivia (dir.) (2013). *Las Constituyentes*, Chiclana de la Frontera, Cádiz: Olivavá Producciones.

Addabbo, Tindara, Gálvez Muñoz, Lina, Lyberaki, Antigone, Ordioni, Natacha, y Rodríguez Modroño, Paula (2014). *The Impacts of the Crisis on Gender Equality and Women's Wellbeing in EU Mediterranean countries*, UNICRI United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute.

Amnistía Internacional (2012). *¿Qué justicia especializada? A siete años de la Ley Integral contra la Violencia de Género: obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección*.

⁵²¹ A la hora de citar hemos utilizado el formato de referencias bibliográficas de la American Psychological Association (APA), con la diferencia de que, en el listado de referencias bibliográficas, en lugar de la inicial del nombre, reflejaremos el nombre completo de autoras y autores, con el objetivo de dar visibilidad al género ya que, si solo se utiliza la inicial, tendemos a suponer la masculinidad del autor.

Aláez Corral, Benito (2009). «El ideario educativo constitucional como fundamento de la exclusión de la educación diferenciada por razón de sexo de la financiación pública», *Revista española de derecho constitucional*, núm. 86, pp. 31-64.

Alfama, Eva, y Alonso, Alba (2015). «Las políticas de género en la administración pública. Una introducción», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 8, pp. 24-41.

Alfama, Eva, Cruells, Marta, y De la Fuente, María (2015) «¿Qué ha cambiado con esta crisis? El mainstreaming de género en la encrucijada», *Investigaciones Feministas*, núm. 5, pp. 69-95.

Alonso, Alba (2015) «Las políticas de género en España: retrocesos y resistencias en tiempos de austeridad», *Ex Aequo*, núm. 32, pp. 33-48.

Amorós Puente, Celia (1987). «Espacio de los iguales, espacio de las idénticas. Notas sobre poder y principio de individuación», *Arbor*, vol. 503, pp. 113-127.

— (1991). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Anthropos.

— (2005). «Globalización y orden de género», en Amorós Puente, Celia y de Miguel, Ana (eds.). *Teoría feminista: de la Ilustración a la Globalización*, Madrid: Minerva, vol. III.

Amorós Puente, Celia, y De Miguel Álvarez, Ana (2005). *Teoría feminista: de la ilustración a la globalización*, Madrid: Minerva.

Arastey Sahún, María Lourdes (2013). «Los planes de igualdad en la doctrina de los tribunales» en Bodelón González, Encarna e Igaredas, Noelia (eds.). *Los planes de igualdad en tiempos de crisis: problemas de aplicación y carencias conceptuales*, Madrid: Dykinson, pp. 51-60.

Asociación Estatal de Directoras y Gerentes en Servicios Sociales (2018). *XVIII Dictamen del Observatorio de la Ley 39/2006 de promoción de la autonomía a las personas en situación de dependencia*.

Astelarra, Judith (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*, Madrid: Cátedra Feminismos.

Astola Madariaga, Jasone (2005). «La reforma de la Constitución española desde una perspectiva de género» en Roura, Santiago y Tajadura, Javier (coords.). *La reforma constitucional: la organización territorial del Estado, la Unión Europea y la igualdad de género*, Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 523-565.

— (2008a). «El género en el lenguaje jurídico: utilización formal y material». *Feminismo/s*, núm. 12, pp. 33–53.

— (2008b). «Las mujeres y el Estado constitucional: un repaso al contenido de los grandes conceptos del Derecho Constitucional», *Mujeres y Derecho: Pasado y Presente*. I Congreso Multidisciplinar de La Sección de Bizkaia de La Facultad de Derecho, pp. 227–290.

— (2017). «Los pactos constituyentes contra natura o la subordinación sistémica de las mujeres», en Gómez Fernández, Itziar (ed.). *Revisar el pacto constituyente en perspectiva de género*, Cuadernos de la Fundación Giménez Abad, Marcial Pons, pp. 75-92.

Ayuntamiento de Granada (2011). *Programa municipal de nuevos usos sociales del tiempo en la ciudad de Granada*. Recuperado el 07/03/2019 de [https://www.granada.org/inet/wmujer8.nsf/91b1859c6cb434a9c12579b8003e8d25/70a4b6ae8a9377fcc125789200321af4/\\$FILE/Proyecto%20Chana%20usos%20del%20tiempo.pdf](https://www.granada.org/inet/wmujer8.nsf/91b1859c6cb434a9c12579b8003e8d25/70a4b6ae8a9377fcc125789200321af4/$FILE/Proyecto%20Chana%20usos%20del%20tiempo.pdf)

Badinter, Elisabeth (1981). *¿Existe el amor maternal? Historia del amor maternal: siglos XVII al XX*. Barcelona: Paidós.

Balaguer Callejón, Francisco (2013). «Una interpretación constitucional de la crisis económica», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 10, núm. 19, pp. 449-454.

Balaguer Callejón, María Luisa (1991) «Igualdad y discriminación sexual en la jurisprudencia del TC», *Revista de Derecho Político*, núm. 33, pp. 99-123.

— (2005). *Mujer y Constitución: La construcción jurídica del género*, Valencia: Cátedra Feminismos.

— (2014). «La reversibilidad de los derechos. El género», en VV. AA. *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la Profesora Julia Sevilla Merino*, Valencia: Corts Valencianes, pp. 117-128.

— (2018). «Acciones positivas para la igualdad de mujeres y hombres» en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago (dir.). *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 285-311.

Barrère Unzueta, Maggy (2002). «La acción positiva: análisis del concepto y propuestas de revisión». *Jornadas Políticas Locales Para La Igualdad Entre Mujeres y Hombres*, pp. 1-29.

— (2008). «Iusfeminismo y derecho antidiscriminatorio: hacia la igualdad por la discriminación», en Mestre i Mestre, Ruth (coord.). *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Barrère Unzueta, Maggy, Rodríguez Ruiz, Blanca y Zúñiga Añazco, Yanira (2012). *Democracia y participación política de las mujeres. Estudio crítico comparado de nuevos análisis y estrategias*, Memoria de investigación del Proyecto Mujer 2009-PI-114, Universitat de Valencia.

Barrère Unzueta, Maggy, y Morondo Taramundi, Dolores (2011). «Subordiscrimination and Intersectional Discrimination: Elements for a Theory of Anti-discrimination Law» *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*, núm. 45 (Igualdad y derecho antidiscriminatorio). pp. 15–42.

Belando Garín, Beatriz (2018). «Igualdad efectiva en la Administración pública», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 769-792.

Benería, Lourdes y Sarasúa, Carmen (2011). «Delitos y crímenes económicos contra la humanidad», *Revista de Economía Crítica*, núm. 12, pp. 156-159.

Benhabib, Seyla (1992). «Una revisión del debate sobre las mujeres y la teoría moral», *Isegoría*, núm. 6. pp. 37–63.

Bernad Monferrer, Estela (2018). «La autoridad audiovisual y la igualdad efectiva», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 535-552.

Bettio, Francesca, Corsi, Marcella, D' Ippoliti, Carlo, Lyberaki, Antigone, Lodovici, Manuela Samek y Verashchagina, Alina (2012). *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*. Brussels: European Commission.

Blasco Lahoz, José Francisco y Salcedo Beltrán, Carmen (2017). *Introducción a la protección social*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Bodelón González, Encarna (2008). «La violencia contra las mujeres y el derecho no-androcéntrico: pérdidas en la traducción jurídica del feminismo» en Laurenzo, Patricia, Maqueda, María Luisa y Rubio, Ana. *Género, violencia y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 275-300.

— (2010). «Las leyes de igualdad de género en España y Europa: ¿Hacia una nueva ciudadanía?», *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. 26, pp. 85–106.

Bolzendahl, Catherine (2007). «Women's Political Representation and Welfare State Spending in Twelve Capitalist Democracies», *Social Forces*, vol. 85, pp. 1509-1534.

— (2010). «Directions of Decommodification: Gender and Generosity in 12 OECD Nations, 1980-2000», *European Sociological Review*, vol. 25, núm. 2, pp. 125–41.

Bosch, Anna, Cristina y Grau, Elena (2006). «Ley de dependencia y mito del homo economicus», *Revista de Economía Crítica*, núm. 5, pp. 105–107.

Bourdieu, Pierre (2007) [1998]. *La dominación masculina*, Barcelona: Anagrama.

Burgaleta Pérez, Elena (2011). *Género, identidad y consumo: las «nuevas maternidades» en España*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

Bussemaker, Jet y Van Kersbergen, Kees (1994). «Gender and Welfare States: Some Theoretical Reflections» en Sainsbury, Diane (ed.). *Gendering Welfare States*. Londres: Sage Publications.

Bustelo, María (2016). «Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-governed Spain», *Sex Roles*, núm. 74, pp. 107-120.

Bustelo, María, y Peterson, Elin (2005). «The Evolution of Policy Discourses and Policy Instruments within the Spanish State Feminism. A unified or Fragmented Landscape?», *Workshop State Feminism and Women's Movements: Assessing change of the last decade in Europe*, Granada.

Butler, Judith (2010) [1990]. *El género en disputa: feminismo y la subversión de la identidad*, México: Paidós.

Cabeza Pereiro, Jaime (2018). «Igualdad efectiva de mujeres y hombres en la negociación colectiva» en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 683-701.

Calvo, Manuel, y Picontó, Teresa (2016). *Valoración de las medidas de conciliación de la vida familiar y personal y la vida laboral según la regulación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Calvo, Yadira (2016). *La aritmética del patriarcado*, Barcelona: Bellaterra.

Carrasco, Cristina (1997). «Mujeres, trabajos y políticas sociales en España», *Duoda: Revista d'estudis feministes*, núm. 13, pp. 85-104.

Carrasquer Oto, Pilar (2013). «Los planes de igualdad en las empresas: un impulso necesario», en Bodelón González, Encarna e Igaredas, Noelia (eds.). *Los planes de igualdad en tiempos de crisis: problemas de aplicación y carencias conceptuales*, Madrid: Dykinson, pp 33-50.

Castaño et al., Cecilia (2015). *Las mujeres en la Gran Recesión. Políticas de austeridad, reformas estructurales y retroceso en la igualdad de género*, Madrid: Cátedra Feminismos.

Castillo, Alejandra (2001). «La exclusión de la mujer de la esfera pública en la filosofía del derecho de Hegel», *Debates y reflexiones. Aportes para la investigación social*, núm. 7, pp. 1-28.

Castro García, Carmen (2015). *Modelos de bienestar, igualdad de género y permisos por nacimiento en un contexto de crisis del modelo social europeo*. Tesis Doctoral. Sevilla: Universidad Pablo de Olavide.

Castro García, Carmen y Pazos Morán, María (2012). «Permisos por nacimiento e igualdad de género: ¿Cómo diseñar los permisos de maternidad, paternidad y parentales para conseguir un comportamiento corresponsable?», *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 9/2012, Madrid.

Centre d'Estudis Jurídics (2011). *Estudio sobre la aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Barcelona: Generalitat de Catalunya y CGPJ.

Cobo Bedía, Rosa (1994). «El discurso de la igualdad en el feminismo de Poulain de la Barre» en Amorós Puente, Celia (coord.). *Historia de la teoría feminista*, Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas, pp. 9-20.

— (1995a). *Fundamentos del patriarcado moderno: Jean-Jacques Rousseau*, Madrid: Cátedra.

— (1995b). «Género», en Amorós Puente, Celia. *10 palabras claves sobre mujer*, Estella (Navarra): Verbo Divino, pp. 55-84.

Collantes Sánchez, Beatriz, y Sanchis Vidal, Amelia (2008). *La evaluación del impacto de género en la normativa estatal y andaluza*, Jaén: Instituto de Estudios Giennenses, Diputación Provincial de Jaén.

Comas D'Argemir, Dolors (2015). «Long Term Care, and the Fourth Pillar of the Welfare State», *Revista de Antropología Social*, núm. 24, pp. 375-404.

Comín Comín, Francisco (2010). «Los seguros sociales y el Estado del bienestar en el siglo XX» en Pons Pons, Jeronia y Silvestre Rodríguez, Javier. *Los orígenes del Estado del Bienestar en España: los seguros de accidente, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.

Consejo de Estado (2006). *Dictamen núm. 803/2006, de 22 de junio de 2006*. Recuperado el 18/02/2019 de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2006-803>.

Consejo General del Poder Judicial (2016). *X Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*. Recuperado el 20/02/2019 de http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/informes/X_Informe2016_Capitulos.htm

Cornejo-Valle, Mónica y Pichardo, J. Ignacio (2017). «'Gender Ideology' against Sexual and Reproductive Rights. The Spanish Case», *Cadernos Pagu*, núm. 50.

Crespo López, María y López Martínez, Javier (2008). «Cuidadoras y cuidadores: el efecto del género en el cuidado no profesional de los mayores», *Boletín sobre el envejecimiento*, núm. 35.

Crosen, Rachel y Gneezy, Uri (2009). «Gender Differences in Preferences», *Journal of Economic Literature*, vol. 47, núm. 2, pp. 1-27.

Cuenca Gómez, Patricia (2008). «Mujer y Constitución: los derechos de la mujer antes y después de la Constitución española de 1978», *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, núm. 8, pp. 73-103.

Daly, Mary (1994). «Comparing Welfare States: Towards a Gender Friendly Approach», en Sainsbury, Diane (eds.). *Gendering Welfare States*, Londres: Sage Publications.

De Beauvoir, Simone (2005) [1949]. *El Segundo Sexo*. Madrid: Cátedra.

De Cabo Martín, Carlos (2001). «El sujeto y sus derechos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, pp. 117-136.

De Gouges, Olympe (1791). *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*. Recuperado el 07/03/2019 de <http://clio.rediris.es/n31/derechosmujer.htm>

De Miguel Álvarez, Ana (2015a). «La revolución sexual de los sesenta: una reflexión crítica de su deriva patriarcal», *Investigaciones Feministas*, núm. 6, pp. 20-38.

— (2015b). *Neoliberalismo sexual. El mito de la libre elección*, Madrid: Cátedra Feminismos.

De Villota, Paloma (2011). «El impacto de la crisis económica en los tributos y en la sostenibilidad del nuevo modelo social en España. Aproximación desde una perspectiva de género», *Investigaciones Feministas*, núm. 2 pp. 71–94.

De Villota, Paloma y Ferrari, Ignacio (2000). «La individualización de los derechos fiscales y sociales en España: un modelo alternativo», *Instituto de la Mujer*, Serie Estudios núm. 68.

Delphy, Christine (1977). «El enemigo principal», en Mitchel, Juliett. *La liberación de la mujer*, Barcelona: Anagrama.

Díaz González, Encarnación (2014) «Las competencias de los municipios tras la reforma local de 2013: incidencia en las políticas de promoción de la igualdad de oportunidades», *VI Congreso Virtual sobre Historia de las Mujeres*, 15-31 de octubre de 2014.

Díaz Márquez, Capitolina (2016). *Análisis de Género en la Investigación*, Valencia: Universitat de València.

Durán Heras, María Ángeles (dir.) (2006). *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la Comunidad de Madrid*, Madrid: Consejería de Empleo y Mujer de la Comunidad de Madrid.

— (2012). *El trabajo no remunerado en la economía global*, Bilbao: Fundación BBVA.

Eisensteins, Hester (1996). *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*, Philadelphia: Temple University Press.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

— (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.

— (2009). *The Incomplete Revolution*, Cambridge: Polity Press.

Espinosa Fajardo, Julia (2018). *Guía de género para políticas públicas más transformadoras*, Oxfam Intermón.

Esquembre Cerdá, María del Mar (2006). «Género y ciudadanía, mujeres y constitución», *Feminismo/s*, núm. 8 pp. 35-51.

— (2010). «Género, ciudadanía y derechos. La subjetividad política y jurídica de las mujeres como clave para la igualdad efectiva», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 23, pp. 47-85.

— (2013). «La igualdad de género en la legislatura constituyente: notas sobre la elaboración de la Constitución española de 1978 respecto de las cuestiones relacionadas con la situación de la mujer», *Cuestiones de Género: De la igualdad y de la diferencia*, núm. 8, pp. 21-42.

— (2014). «Una Constitución de todas y todos. La reforma constitucional desde una perspectiva de género», *Gaceta sindical: reflexión y debate*, núm. 23, 2014, pp. 101-122.

— (2017). «Las mujeres ante el cambio constitucional. Algunos apuntes desde una perspectiva feminista para una ‘reforma constituyente’ de la Constitución española», en Gómez Fernández, Itziar. *Revisar el pacto constituyente en perspectiva de género*, Cuadernos de la Fundación Giménez Abad, Marcial Pons, pp. 75-92.

European Women’s Lobby (EWL) (2012). *The price of austerity. The impact on women’s rights and gender equality in Europe*, Brussels.

Fabregat Monfort, Gemma (2018). «Planes y distintivos de igualdad en las empresas», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 743-765.

Falguera, Miguel (2011). «Un ataque directo a la democracia y al derecho», *Cuadernos de la Fundación 1º de mayo*, septiembre de 2011, p. 14.

Federici, Silvia (2004). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Madrid: Traficantes de sueños.

— (2013). *Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas*, Madrid: Traficantes de sueños.

Ferrajoli, Luigi. (1994). *Derechos y garantías: La Ley del más débil*, Madrid: Trotta.

— (2003). «Prólogo», en Pitch, Tamar, *Un derecho para dos: La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Madrid: Trotta, 2003.

Flaquer, Lluís (2000). «Las políticas familiares en una perspectiva comparada», *Colección Estudios Sociales*, núm. 3, Fundación La Caixa.

— (2004). «La articulación entre familia y Estado de bienestar en los países del sur de Europa», *Papers de Sociologia*, núm. 73 pp. 27-58.

Flores Anarte, Laura (2014). «El ataque constitucional al Estado Social: Un análisis crítico de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española», *Revista Internacional de Pensamiento Político*, vol. 9, pp. 321-346.

— (2016a). *Las técnicas de reproducción asistida en España: ¿mercantilización de la maternidad o empoderamiento femenino?*, Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2016b). «¿Objetos invisibles? Una mirada feminista a los videojuegos», en Rodríguez Prieto, Rafael (ed.). *Videojuegos: La explosión digital que está cambiando el mundo*, Sevilla: Héroes de papel, 2016.

Fraser, Nancy (1989). *Unruly Practices: Power, Discourse, and Gender in Contemporary Social Theory*, University of Minnesota Press.

— (1994). «After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State», *Political Theory*, vol. 22, núm. 4, pp. 591-618.

— (1996). «Redistribución y reconocimiento: Hacia una visión integrada de justicia del género», *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 8, pp. 18-40.

— (1999). «Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente», *Ecuador Debate*, pp. 139-174.

— (2008). «La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación», *Revista de Trabajo*, vol. 4, núm. 6, pp. 83-99.

Fraser, Nancy y Gordon, Linda. (1992). «Contrato versus caridad: una reconsideración de la relación entre la ciudadanía civil y la ciudadanía social», *Isegoría, Revista de Filosofía Moral y Política*, núm. 6, pp. 66-82.

— (1994). «A Genealogy of 'Dependency': Tracing a Keyword of the US Welfare State», *The University of Chicago Press*, vol. 19, núm. 2, pp. 309-336.

Gala Durán, Carolina (2013). «Algunas reflexiones en torno a los planes de igualdad», en Bodelón González, Encarna e Igaredas, Noelia (eds.). *Los planes de igualdad en tiempos de crisis: problemas de aplicación y carencias conceptuales*, Madrid: Dykinson, pp. 15-32.

Gálvez Muñoz, Lina (2010). «Un balance del surgimiento del Estado del Bienestar y del desarrollo de los seguros sociales en España», en Pons Pons, Jerònia y Silvestre Rodríguez, Javier (coords.). *Los orígenes del estado de bienestar en España, 1900-1945: los seguros de accidente, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 247-276.

— (2012). «La brecha de género en la crisis económica. Andalucía Educativa y Laboral», *Ustea*, Secretaría de La Mujer.

— (2013). «Una lectura feminista del austericidio», *Revista de Economía Crítica*, núm. 15, pp. 80–110.

Gálvez Muñoz, Lina, y Rodríguez Modroño, Paula (2011a). «Género y crisis económicas en la Historia de España», *X Congreso Internacional de Carmona. Asociación Española de Historia Económica*, Sevilla.

— (2011b). «La desigualdad de género en las crisis económicas», *Investigaciones Feministas*, núm. 2, pp. 113–132.

— (2016). *El impacto de la crisis y las políticas de austeridad en las mujeres y la igualdad de género en Andalucía en el escenario post-crisis*, Informe GEP&DO. Recuperado el 15/03/2018 de <http://genderobservatory.com/blog/2016/04/04/nuevo-informe-2016-el-impacto-de-la-crisis-y-las-politicas-de-austeridad-en-las-mujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-andalucia-en-el-escenario-post-crisis/>.

Gálvez Muñoz, Lina, Rodríguez Madroño, Paula y Domínguez Serrano, Mónica. (2011). «Work and Time Use by Gender: a New Clustering of European Welfare Systems», *Feminist Economics*, vol. 17, núm 4, pp. 125-157.

Gálvez Muñoz, Lina, y Torres López, Juan (2010). *Desiguales. Mujeres y hombres en la crisis financiera*, Barcelona: Icaria.

Garrido Jiménez, Lorena (2013). «Las resistencias en el desarrollo de los planes de igualdad en las empresas: una aproximación socio-jurídica», en Bodelón González, Encarna e Igaredas, Noelia (eds.). *Los planes de igualdad en tiempos de crisis: problemas de aplicación y carencias conceptuales*, Madrid: Dykinson, pp. 121-157.

Gil Ruiz, Juana María (2012). *Las nuevas técnicas legislativas en España. Informes de Evaluación de Impacto de Género*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Gilligan, Carol (2013). *La ética del cuidado*, Barcelona: Fundació Víctor Gífol i Lucas.

Gimeno, Beatriz (2018). *La lactancia materna. Política e identidad*, Madrid: Cátedra Feminismos.

Gobierno de España (1993). «Declaración de Atenas, 1992. Declaración adoptada en la primera Cumbre Europea ‘Mujer en el Poder’».

— (07/07/2011). «El Gobierno dará continuidad al Plan de Actuaciones en materia de igualdad en las empresas 2008/2010». Recuperado el 17/02/2019 de http://www.mitramiss.gob.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2011/07/20110707_not_por_web.html.

— (07/11/2018). «Calvo preside la Comisión Interministerial de Igualdad». Recuperado el 16/02/2019 de <http://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Paginas/2018/071118-calvo.aspx>.

Gómez Fernández, Itziar (2017). *Una Constituyente feminista: ¿Cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?*, Madrid: Marcial Pons.

González Pérez, Teresa (2009). «Los programas escolares y la transmisión de roles en el Franquismo: La educación para la maternidad», *Bordón*, núm. 3, vol. 61, pp. 93-105.

Gordon, Linda (1991). *Women, the State and Welfare*, London: University of Wisconsin Press.

Innerarity Grau, Carmen y Sancho Martínez, Ana (2015). «Ciudad y ciudadanía. Un análisis de los planes estratégicos de desarrollo urbano desde la perspectiva de género», *Investigaciones Feministas*, núm. 5, pp. 342–370.

Graziosi, Marina (2014). «El derecho frente a la violencia ‘de género’, en Laurenzo, Patricia, Maqueda, María Luisa y Rubio, Ana. *Género, violencia y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 301-310.

Harcourt, Wendy (2015). «El impacto de la crisis en las mujeres de Europa Occidental», *Awid Derechos De Las Mujeres*, brief 7.

Harvey, David. (2009). *Breve historia del Neoliberalismo*, Madrid: Akal.

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich (1999) [1821]. *Principios de la filosofía del derecho o Derecho natural y ciencia política*, Barcelona: Edhasa.

Hernes, Helga Maria (1987). *Welfare State and Woman Power: Essays in State Feminism*, Oslo: Norwegian University Press.

— (2003). *El poder de las mujeres y el Estado del bienestar*, Madrid: Vindicación feminista

Himmelweit, Susan (1995). «The discovery of ‘unpaid work’: the social consequences of the expansion of ‘work’», *Feminist Economics*, núm. 12, pp. 1-19.

Hobson, Barbara, Orloff, Ann Shola, Daly, Mary, Michel, Sonya y Williams, Fiona, (2015). «Revisioning Gender: An Introduction», *Oxford University Press, Social Politics*, vol. 22, núm. 4, pp. 495-512.

Iglesias, Clara (2012). «Justicia como redistribución, reconocimiento y representación : Las reconciliaciones de Nancy Fraser», *Investigaciones Feministas*, núm. 3, pp. 251–269.

Imaz Zubiaur, Leire (2008). «Superación de la incapacidad de la mujer casada para gestionar su propio matrimonio», *Mujeres y Derecho: Pasado y Presente*. I Congreso Multidisciplinar de La Sección de Bizkaia de La Facultad de Derecho, pp. 69–82.

Instituto de la Mujer (2007). *Guía de aplicación práctica, para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno de acuerdo a la Ley 30/2003*, Madrid.

— (2016). Informe Intermedio de Ejecución del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 (PEIO). Madrid.

Jenson, Jane (1997). «Who cares? Gender and Welfare regimes», *Social Politics, International Studies in Gender, State and Society*, vol.4, núm. 2, pp.182-187.

Jónasdóttir, Anna G. (1993). *El poder del amor ¿le importa el sexo a la democracia?*, Madrid: Cátedra.

Junco, Carolina, Pérez Orozco, Amaia y Del Río, Sira, (2005). *Hacia un derecho universal de ciudadanía (sí, de ciudadanía)*, CGT, Comisión Federal contra la

Precariedad. Recuperado el 09/10/2017 de http://www.caesasociacion.org/feminismo/ficheros/derecho_universal_cidadania.pdf

Junta de Andalucía (2018). *Plan de evaluación de la oferta alimentaria en centros escolares de Andalucía (Plan EVACOLE)*, Versión 5ª. Recuperado el 27/02/2019 de https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Plan_EVACOLE_version5_2018.pdf

Kantola, Johana y Squires, Judith (2016). «From State Feminism to Market Feminism», *International Political Science Review*, núm. 33, vol.4, pp. 384-400.

Karamessini, María, y Rubery, Jill. (2014). «The Challenge of Austerity For Equality. A consideration of eight European countries in the crisis», *Revue de l'OFCE*, núm. 133 vol. 2, pp. 15–39.

Keller, Evelyn Fox (1995). *Reflections on gender and science*, New Heaven: Yale University Press.

Korpi, Walter (2000). «Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States», *Social Politics*, núm. 7, pp. 127-187.

Lahey, Kathleen. A. y de Villota, Paloma (2013). «Economic Crisis, Gender Equality, and Policy Responses in Spain and Canada», *Feminist Economics*, núm. 19, vol. 3, pp. 82-107.

Lamas, Marta (coord.) (1996). *El género: La construcción cultural de la diferencia sexual*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.

Larrauri, Elena (2004). «¿Por qué retiran las denuncias las mujeres maltratadas?», *Ciencias Penales*, núm. 16, vol. 22, pp. 1-2.

— (2008). «Cinco tópicos sobre las mujeres víctimas de violencia... y algunas respuestas del feminismo oficial», en Lorenzo, Patricia, Maqueda, María Luisa y Rubio, Ana. *Género, violencia y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 311-328.

Laurenzo Copello, Patricia (2008). «La violencia de género en el Derecho Penal: un ejemplo de paternalismo punitivo», en Lorenzo, Patricia, Maqueda, María Luisa y Rubio, Ana. *Género, violencia y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 329-362.

— (2015). «¿Hacen falta figuras género específicas para proteger mejor a las mujeres?», *Estudios Penales y Criminológicos*, XXXV, pp. 783-830.

León Borja, Margarita (coord.) (2015). *Empleo y maternidad: obstáculos y desafíos a la conciliación de la vida laboral y familiar*, Barcelona: Bellaterra.

Lewis, Jane (1992). «Gender and the Development of Welfare Regimes», *Journal of European Social Policy*, núm. 2, vol. 3, pp. 159-173.

— (1997). «Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, núm. 4, vol. 2, pp. 160–177.

— (2001). «The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care», *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, núm. 8, vol. 2., pp. 152–169.

— (2002). «Gender and Welfare State Change», *European Societies*, vol. 4, pp. 331-357.

Lombardo, Emanuela (2003). «La europeización de la política española de igualdad de género», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 9, pp. 65–82.

— (2005). «Integrating or setting the agenda? Gender mainstreaming in the european constitution-making process», *Social Politics*, núm. 12, vol. 3, pp. 412–432.

— (2009). «Spanish policy on gender equality: Relevant current legislation and policies», Briefing note for the European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department Citizens's Rights and Constitutional Affairs, 20. Recuperado el 07/03/2019 de [http://pendientedemigracion.ucm.es/info/target/Art Chs EN/EPBriefingNoteSpGenPol_09EN.pdf](http://pendientedemigracion.ucm.es/info/target/Art%20Chs%20EN/EPBriefingNoteSpGenPol_09EN.pdf)

Lombardo, Emanuela y León, Margarita (2015). «Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica», *Investigaciones Feministas*, núm. 5, pp. 13-35.

López de la Cruz, Laura (2002). «La presencia de las mujeres en la universidad española», *Revista Histórica de La Educación Latinoamericana*, núm. 4, pp. 291-299.

— (2010). «El resarcimiento del daño moral ocasionado por el incumplimiento de los deberes conyugales», *InDret*, núm. 4, pp. 1-40.

López-Navajas, Ana (2014). «Análisis de la ausencia de las mujeres en los manuales de la ESO: una genealogía de conocimiento ocultada», *Revista de Educación*, núm. 363, pp. 282-308.

— (2017). «El papel del sistema educativo en la transmisión de las desigualdades: un fraude cultural encubierto», en Sevilla Pavón, Ana y Haba Osca, Julia (eds.). *Educación multidisciplinar para la Igualdad de Género. Perspectivas sociales, filológicas, artísticas y ambientales*, Valencia: Universitat Politècnica de València, pp. 31-41.

Lousada Arochena, José Fernando (2013). *El principio de igualdad de mujeres y hombres: en especial, en el derecho del trabajo y de la seguridad social*. Tesis Doctoral, Universidad de Coruña.

— (2018). «La integración del principio de igualdad efectiva de mujeres y hombres en la interpretación y aplicación de las normas», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 155-183.

Lundberg, Shelly y Pollak, Robert A. (1996). «Bargaining and Distribution in Marriage», *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, núm. 4, pp. 139-158.

Macías Jara, María (2018). «Los Informes de Impacto de Género en la producción normativa», en Ventura Franch, Asunción, García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 385-413.

Maqueda, María Luisa (2008). «¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico», en Lorenzo, Patricia, Maqueda, María Luisa y Rubio, Ana. *Género, violencia y derecho*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 364-408.

Marçal, Katrine (2016). *¿Quién le hacía la cena a Adam Smith?*, Barcelona: Debate.

Marrades Puig, Ana (2018). «Discriminación por embarazo o maternidad», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 229-261.

Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge: University Press.

Martín Bardera, Sara. (2014). *Concepto de género: de las teorías feministas a las políticas públicas. La universidad pública española como estudio de caso*. Tesis Doctoral, Universidad de Salamanca.

— (2016). «Una mirada, distintas propuestas: género y políticas públicas». *Investigaciones Feministas*, núm. 7, pp. 289-311.

Martín, Sebastián (2017). «Del fuero del trabajo al Estado social y democrático: los juristas españoles ante la socialización del derecho», *Quaderni Fiorentini per La Storia Del Pensiero Giuridico Moderno*, núm. 46, pp. 335-384.

Martínez Herrero, María José (2007). *Las Políticas familiares en Europa. Una aproximación al Estado del Bienestar desde la perspectiva de género*, Bilbao: Serie Tesis Doctorales, Universidad del País Vasco.

Martínez Lozano, Isabel M. (2018). «Plan estratégico de igualdad de oportunidades, informe periódico y estadísticas. La transversalidad de las políticas públicas», en Ventura Franch, Asunción, García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 363-379.

Marugán Pintos, Begoña (2013). «Origen y fundamento de las acciones positivas» *Revista Trabajadora*, núm. 46, pp. 24-25.

Mayorga Butrón, Carelia (2015). *Efecto de la crisis del Sistema Económico Capitalista y del Estado social del siglo XXI. La «Transversalidad de Género» y la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres en España. Una propuesta Teórico Constitucional*. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga.

McBride, Dorothy E. y Mazur, Amy G. (2010). «The Politics of State Feminism Innovation in Comparative Research», en Waylen, Celis, Kantola, y Weldon (eds.). *Oxford handbook on gender and politics*, Oxford: Oxford University Press, pp. 654-678.

Mestre i Mestre, Ruth (2008). *Mujeres, derechos y ciudadanías*. Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2012). «Ciudadanía, autonomía y participación política de las mujeres en democracia», en Mestre i Mestre, Ruth et al., *Democracia y participación política de las mujeres*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 15-44.

Ministerio de Sanidad (2007). Endometriosis: Revisión de la evidencia científica, Instituto de Salud Carlos III, Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias, Madrid, 2007. Recuperado el 13/01/2019 de <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/informeEvidenciaEndometriosis70308.pdf>

Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2010). Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud. Recuperado el 11/02/2019 de <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/pncalidad/PlanCalidad2010.pdf>

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015. Recuperado el 07/03/2019 de http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro_22_Macroencuesta2015.pdf

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (2015). Informe Periódico 2012-2013 y Principales actuaciones 2014-2015. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (Artículo 18).

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002). «Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-2017», *Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 40, pp. 105-124. Recuperado el 07/02/2019 de <http://www.msssi.gob.es/novedades/docs/PIAF-2015-2017.pdf>

Miyares, Alicia (2015). «La revancha del patriarcado», en Rodríguez Maga, Rosa María, *Sin género de dudas: logros y desafíos del feminismo hoy*, Ciudad: Biblioteca Nueva, pp. 115-135.

Molina Hermosilla, Olimpia (2011). «Tratamiento convencional de la Igualdad de Género en un contexto de crisis económica», *Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales*, núm. 25, pp. 99-121.

- Molyneux, Maxine (1985). «Mobilization without Emancipation? Women's Interests, the State, and Revolution in Nicaragua», *Feminist Studies*, vol. 11, núm. 2 pp. 227-254.
- Moraga García, M^a Ángeles (2018). «La carga de la prueba en los procesos de discriminación por razón de sexo», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 333-361.
- Moreno Díaz, Rafael y Martínez Castro, María del Mar (2012). «Publicidad y género: la imagen de la mujer en los anuncios publicitarios», *Actas Del I Congreso Internacional Comunicación y Género*, pp. 910-921.
- Moreno, Luis, y Sarasa, Sebastià (1992). «Génesis y desarrollo del estado del bienestar en España», *Instituto de Estudios Sociales Avanzados*, Documento de Trabajo 92-13.
- Mouffe, Chantal (2001). *Feminismo, ciudadanía y política democrática radical. Ciudadanía y Feminismo*, México D.F.: Instituto Federal Electoral, pp. 2-14.
- Naciones Unidas (2015). Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, Misión a España.
- Nash, Mary (1996). *Pronatalismo y maternidad en la España franquista*, en Bock, Gisela y Thane, Patricia, *Maternidad y políticas de género. La mujer en los Estados de Bienestar europeos, 1880-1950*, Madrid: Cátedra Feminismos, pp. 279-308.
- Navarro, Vicenç (2006). *El Subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*, Barcelona: Anagrama.
- Nieto Alonso, María Antonia (2011). «El poder de autodeterminación de la mujer desde la perspectiva de los derechos a la salud sexual y reproductiva», en García Rubio, M. Paz y Valpuesta Fernández, Rosario (dir.); López de la Cruz, Laura y Otero Crespo, Marta (coord.). *El levantamiento del velo: las mujeres en el derecho privado*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 637-680.
- Noguera Fernández, Albert (2016). «Superar la división espacio-género en sentido constituyente», en Guamán, Adoración, *Feminismos y Procesos Constituyentes*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 33-53.

Nuño Gómez, Laura (2008). *La incorporación de las mujeres al espacio público y la ruptura parcial de la división sexual del trabajo: El tratamiento de la conciliación de la vida familiar y laboral y sus consecuencias en la igualdad de género*. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.

— (2010). *El mito del varón sustentador. Orígenes y consecuencias de la división sexual del trabajo*, Barcelona: Icaria.

O'Connor, Julia S. (1993). «Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues», *British Journal of Sociology*, núm. 44, vol. 3, pp. 501-518

— (1996). «From Women in the Welfare State to Gendering Welfare State Regimes», *Current Sociology*, núm. 44, vol. 2, p. 1-130.

OCDE (2000). *Regulatory Reform in Spain, Governance*, París.

Orloff, Ann Shola (1993). «Gender and Social Right of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States», *American Sociological Review*, núm. 58, vol. 3, pp. 303-328.

— (1996). «Gender in the Welfare State», *Annual Review of Sociology*, núm. 22, vol. 1, pp. 51-78.

— (2009). «Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda», *Sociological Theory*, núm. 27, vol. 3, pp. 317-343.

Ortiz Gómez, María Jesús y Del Arco Bravo, Miguel Ángel (2012). «Dieciocho años del Observatorio de la Imagen de las Mujeres», *Cuestiones de Género: De la igualdad y la diferencia*, núm.7, pp. 269-295.

Otero Crespo, Marta (2018). «Consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 263-283.

Oxfam Intermón (2013). *La trampa de la austeridad: El verdadero coste de la desigualdad en Europa*. Recuperado el 18/02/2019 de

https://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2013/09/11/documentos_bp174cautionarytaleausterityinequalityeurope120913es_e3f878e7.pdf.

Paleo, Natalia y Alonso, Alba (2015). «¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España», *Investigaciones Feministas*, núm. 5, pp 36-68.

Palmer, Ingrid. (1992). «Gender Equity and Economic Efficiency in Adjustment Programmes» en Afshar, Haleh y Dennis, Carolyne (eds.). *Women and Adjustment Programmes in the Third World*, Basingstoke, Hampshire: Mcmillian, pp. 69-83.

Palomo Cermeño, Eva (2016). «Feminismo y procesos revolucionarios: Una mirada histórica», en Guamán, Adoración. *Feminismos y Procesos Constituyentes*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 19-32.

Párraga Pavón, Carmen (2010). «Educación durante el franquismo», *Revista Digital para Profesionales de la Enseñanza*, núm. 11, pp. 1-16.

Partido Popular (2011). Lo que España necesita. Programa elecciones 2011. Recuperado el 10/01/2019 de <https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/5751-20111101123811.pdf>

Pateman, Carole (1987). «The Patriarchal Welfare State: Women and Democracy», Gutman, Amy (ed.). *Democracy and the Welfare State*, Princeton: University Press.

— (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*, Cambridge: Polity Press.

— (1995) [1988]. *El contrato sexual*, Barcelona: Anthropos.

— (2000). «El Estado de Bienestar Patriarcal», *Contextos*, núm. 2, pp 1-29.

Pazos Morán, María (2008). «Impacto de género de las políticas públicas», *Documentos Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 23, pp. 1-20.

— (2013). *Desiguales por ley: políticas públicas contra la igualdad de género*, Madrid: Catarata.

Peñalver Pérez, Rosa (2009). «El Plan Educa3, apostando por el primer ciclo de educación infantil», *Participación Educativa, Revista Cuatrimestral Del Consejo Escolar de Estado*, núm. 12, pp. 8-19.

Pérez del Río, Teresa (2011). «Crisis y medidas anticrisis: una óptica de género», *HAOL*, núm. 26, pp. 155-163.

Pérez Royo, Javier (2018). *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid: Marcial Pons.

Pérez-Orozco, Amaia (2006). «Amenaza tormenta: la crisis de los cuidados y la reorganización del sistema económico», *Revista de Economía Crítica*, núm. 5, pp. 7-37.

Pisarello, Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid: Trotta.

— (2011). *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid: Trotta.

Pisarello, Gerardo, García, Aniza y Olivas, Amaya. (2010). *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidad y límites*, Albacete: Bomarzo.

Pitch, Tamar (2003). *Un derecho para dos: la construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*, Madrid: Trotta.

— (2008). «Libertad femenina y derechos», en Mestre i Mestre, Ruth *et al.*, *Mujeres, derechos y ciudadanías*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 117-133.

Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) (2013). Emergencia habitacional en el Estado español. La crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos. Recuperado el 01/02/2019 de https://afectadosporlahipoteca.com/wp-content/uploads/2013/12/2013-Emergencia-Habitacional_Estado_Espanyoldef.pdf

Platero, Raquel (Lucas) (2014). «Las políticas neoliberales contra los derechos sexuales», *Anuario de movimientos sociales 2013*, Bilbao: Fundación Betiko.

Pons Pons, Jeronia y Silvestre Rodríguez, Javier (eds.) (2010). *Los orígenes del Estado del bienestar en España: los seguros de accidentes, vejez, desempleo y enfermedad*, Zaragoza: Prensas Universitarias.

Pujol Algans, Carmen (dir.) (2005). «Estudio del impacto de género en las leyes», *XVIII Congreso Estatal de Mujeres Abogadas*, Almería, 11, 12 y 13 de Noviembre de 2005.

Puleo, Alicia. (1993). *La Ilustración olvidada*, Madrid: Anthropos.

— (2005). «El patriarcado: ¿una organización superada?», *Temas para el debate*, núm. 133 (dic.). pp. 39-42.

Quaggio, Giulia (2017). «La cuestión femenina en el PSOE de la Transición : de la marginación a las cuotas», *Arenal*, núm. 24, vol.1, pp. 219-253.

Rich, Adrienne (2011) [1978]. *Sobre mentiras, secretos y silencios*, Madrid: Horas y horas.

Rizavi, Sayyid Salman y Sofer, Catherine (2010). «Household division of labor: Is there any escape from traditional gender roles?», *Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 10009*, París: Université Panthéon-Sorbonne.

Rodríguez González, Amalia (2018). «La ley de igualdad efectiva y la publicidad comercial discriminatoria», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 553-576.

Rodríguez Palop, María Eugenia (2012). «La persistente violencia contra las mujeres a pesar de la LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral frente a la Violencia de Género», *Revue Des Droits de l'homme*, vol. 1.

Rodríguez Ruiz, Blanca (2010). «Hacia un estado post-patriarcal. Feminismo y ciudadanía», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 149, pp. 87-122.

— (2012). «Paridad en lo doméstico: entre la normatividad y la realidad», en Mestre i Mestre *et al. Democracia y participación política de las mujeres*, Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2015a). «La dimensión constitucional de la conciliación de la vida familiar y laboral, o de la dimensión doméstica de la ciudadanía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 103, pp. 355-384.

— (2015b). «La discriminación por razón de género en los medios de comunicación audiovisual. Análisis crítico del compromiso institucional del Consejo Audiovisual de Andalucía con su erradicación», en Medina Guerrero, Manuel (coord.). *La protección de los derechos constitucionales en la regulación del audiovisual*, Valencia: Tirant lo Blanc, pp. 133-171.

— (2016). *Los derechos fundamentales ante el Tribunal Constitucional. Un recorrido jurisprudencial*, Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2017). *Género y Constitución. Mujeres y varones en el orden constitucional español*, Lisboa: Juruá Editorial.

Rodríguez Ruiz, Blanca, y Rubio Marín, Ruth (2007). «De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, pp. 115-159.

Roldán Gacía, Elena y Leyra Fatou, Begoña (2015). «Reforma local, servicios sociales y perspectiva de género», *Investigaciones Feministas*, núm. 5, pp. 129-156.

Rousseau, Jean Jacques (1987) [1784]. *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres y otros escritos*, Madrid: Tecnos.

— (2002) [1762]. *Emilio o de la educación*, Madrid: Alianza.

Rubery, Jill (2014). «From ‘women and recession’ to ‘women and austerity’: a framework for analysis», en Karamessini, María y Rubery, Jill (eds.). *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, London: Routledge, pp. 17-36.

Rubin, Gayle (1986). «El tráfico de mujeres: Notas sobre la Economía Política del Sexo», *Revista Nueva Antropología*, núm. 8, vol. 30, pp. 95-145.

Rubio Castro, Ana (2014). «Los efectos jurídicos del soft law en materia de igualdad efectiva. La experiencia Española», *AFD (XXX)*, pp. 37-68.

Ruiz García, Sonia (2014). «Austerity Policy from a Feminist Perspective», *International Policy Analysis, Friedrich Ebert Stiftung*.

Ruiz Garijo, Mercedes (2013). «Mujeres y Estado de bienestar», *IV Congreso de Economía Feminista*.

Sainsbury, Diane (1992). «Dual Welfare and Sex Segregation of access to social benefits: income maintenance policies in the U.K., the U.S., the Netherlands, and Sweden», *Journal of Social Policy*, núm. 22, 1992.

— (1994). «Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States», en Sainsbury, Diane (ed.). *Gendering Welfare States*, Londres: Sage Publications.

— (1996). *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge: University Press.

— (1999). *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford: University Press.

Salazar, Octavio (2010). *Cartografías de la igualdad. Ciudadanía e identidades en las democracias contemporáneas*, Valencia: Tirant lo Blanch.

— (2015). «Ciudadanía, género y poder: la paridad como principio constitucional», *Cuestiones de Género: De la Igualdad y la Diferencia*, núm. 10, pp. 16-37.

— (2016). «Educación diferenciada por razón de sexo y derecho a la educación. Sobre la inconstitucionalidad de la reforma del art. 84.3 de la Ley Orgánica de Educación», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 106, pp. 451-478.

— (2017). «Género, poder y ciudadanía», en Gómez Fernández, Itziar (ed.). *Revisar el pacto constituyente en perspectiva de género*, Cuadernos de la Fundación Giménez Abad, Marcial Pons, pp. 58-74.

Saldaña Díaz, María Nieves (2018). «La educación para la igualdad tras diez años de vigencia de la LOI: déficits y retos», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 441-467.

Scott, Joan (2008). *Género e historia*, México: FCE, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Serrano Pascual, Amparo, Artiaga Leiras, Alba, y Dávila de León, María Celeste (2013). «Crisis de los cuidados, Ley de Dependencia y confusión semántica», *Revista Internacional de Sociología*, núm. 71, vol. 3, pp. 669-694.

Sevilla Merino, Julia (2004). *Mujeres y ciudadanía. La democracia paritaria*, Valencia: Institut d'Estudis de la Dona.

— (2006). *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*, Madrid: Cortes Generales, Ministerio de la Presidencia.

Sevilla Merino y Romaní Sancho (2018). «El principio de presencia o composición equilibrada», en Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago, *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una Evaluación del Primer Decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi, pp. 415-440.

Sevilla Pavón, Ana y Haba Osca, Julia (2017). *Educación multidisciplinar para la Igualdad de Género. Perspectivas sociales, filológicas, artísticas y ambientales*, Valencia: Universitat Politècnica de València.

Siaroff, Alan (1994). «Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology», en Sainsbury, Diane (ed.). *Gendering Welfare States*, Londres: Sage Publications.

Subirats Martori, Marina y Tomé González, Amparo (2010). *Balones fuera: reconstruir los espacios desde la coeducación*, Barcelona: Octaedro.

Threlfall, Mónica (1999). «¿Feminismo de Estado o feminismo de partido? Las estrategias políticas feministas», *Revista Internacional de Sociología*, Tercera época, núm. 23, mayo-agosto 1999, pp. 209-236.

Titmuss, Richard (1966). *Essays on the Welfare State*, Unwin University Books.

Torres Díaz, María Concepción (2014). «El derecho a una vida libre de violencia de género como derecho fundamental: crítica constitucional desde el paradigma feminista», en VV. AA., *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la Profesora Julia Sevilla Merino*, Valencia: Corts Valencianes, pp. 643-656.

Tur Ausina, Rosario (2014). «Los mitos de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones», en VV. AA., *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino*, Valencia: Corts Valencianes, pp. 671-683.

UGT (2015). Registro de Planes de Igualdad, Comisión Ejecutiva Confederal, 23 de noviembre de 2015, Recuperado el 07/03/2019 de <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/diciembre/inf-04.pdf>

Valcárcel, Amelia (2000). *Rebeldes hacia la paridad*, Madrid: Plaza & Janés.

— (2002). *El debate sobre el voto femenino en la Constitución de 1931. Estudio Preliminar*, Madrid: Congreso de los Diputados.

Valiente Fernández, Celia (1994). «El feminismo de estado en España: El Instituto de la Mujer, 1983-1994», *Estudios/ Working Papers del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales*, núm. 58.

— (2008). *Spain at the Vanguard the in European Gender Equality Policies*, New York: Berghahn Books.

Valpuesta Fernández, Rosario (2006). «Contrato social entre mujeres y hombres», *Revista trimestral de Derecho Civil*, Río de Janeiro, octubre-diciembre, pp. 119-148.

— (2012). «El derecho de familia desde una perspectiva de género», en Navas Navarro, Susana, *Iguales y diferentes ante el derecho privado*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 321-357.

Valls-Llobet, Carme (2009). *Mujeres, salud y poder*, Madrid: Cátedra feminismos.

Ventura Franch, Asunción (2014). «Patriarcado, género y violencia. Conceptos imprescindibles en la regulación jurídica de la violencia contra las mujeres», en VV. AA., *Igualdad y democracia: el género como categoría de análisis jurídico. Estudios en homenaje a la profesora Julia Sevilla Merino*, Valencia: Corts Valencianes, pp. 695-715.

Ventura Franch, Asunción y García Campá, Santiago (2018). *El Derecho a la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Pamplona: Aranzadi.

Ventura Franch, Asunción y Romaní Sancho, Lucía (2014). *El derecho a la participación política de las mujeres*, Valencia: Tirant lo Blanch.

Villa, Paola y Smith, Mark (2010). *Gender Equality, Employment Policies and the Crisis in EU Member States*, EGGE, European Network of Experts on Employment and Gender Equality issues, Fondazione Giacomo Brodolini.

Vincent, Lucía, Castro, Carmen, Agenjo, Astrid y Herrero, Yayo (2013). *El desigual impacto de la crisis sobre las mujeres*, Fuhem Ecosocial. Recuperado el 07/03/2019 de

http://www.fuhem.es/media/cdv/file/biblioteca/Dossier/dossier_El-desigual-impacto-de-la-crisis-sobre-las-mujeres.pdf

Walby, Silvia (2005). «Gender mainstreaming: Productive tensions in theory and practice», *Social Politics*, núm. 12 vol. 3, pp. 321-343.

(2009). «Gender and the Financial Crisis», *UNESCO Project on 'Gender and the Financial Crisis'*.

— (2013). «Finance versus Democracy? Theorizing Finance in Society», *Work, Employment and Society*, núm. 27, vol. 3, pp. 489-507.

Wollstonecraft, Mary (1994) [1762]. *Vindicación de los derechos de la mujer*, Madrid: Cátedra.

World Economic Forum (2018). The Global Gender Gap Report. Recuperado el 04/02/2019 de <https://es.weforum.org/reports/the-global-gender-gap-report-2018>

Young, Brigitte, Bakker, Isabella y Elson, Diane (eds.) (2011). *Questioning Financial Governance from a Feminist Perspective*, London: Routledge IAFFE Advances in Feminist Economics.

Young, Iris M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*, Madrid: Ediciones Cátedra.

Artículos de prensa

20minutos (23/1/19). «Los bancos rescatados con dinero público han protagonizado cerca del 65% de desahucios». Recuperado el 01/02/2019 de <https://www.20minutos.es/noticia/3544286/0/bancos-rescatados-con-dinero-publico-han-protagonizado-cerca-65-desahucios/#xtor=AD-15&xts=467263>.

Del Olmo, Carolina (06/07/2018). «Nosotras parimos... ¿y nada más?», El País. Recuperado el 27/12/2019 de https://elpais.com/elpais/2018/07/03/opinion/1530633261_058801.html.

Eduardo Garzón (27/06/2013). Rectificación del artículo «El aumento de deuda se debe a las ayudas a la banca, no al gasto público», lamarea.com. Recuperado el 23/01/2019 de <https://www.lamarea.com/2013/06/27/24063/>.

El Confidencial (07/03/2007). «El Constitucional está bloqueado por la avalancha de recursos contra la Ley de violencia de género: 100 afectan a la reforma del Código Penal del PSOE». Recuperado el 11/01/2019 de <https://www.elconfidencialdigital.com/articulo/vivir/Constitucional-Ley-Codigo-Penal-PSOE/20070307000000047182.html>.

El Confidencial (16/6/2017). «El Banco de España cifra en 60.600 millones las pérdidas por el rescate a la banca». Recuperado el 01/02/2019 de https://www.elconfidencial.com/economia/2017-06-16/rescate-bancario-coste-perdido-banco-espana-bde_1400328/.

El Mundo (31/05/12). «Todo sobre la recapitalización de Bankia». Recuperado el 23/01/2019 de <https://www.elmundo.es/elmundo/2012/05/30/economia/1338383844.html>.

El Mundo (27/11/2018). «La RAE se reafirma en rechazar el lenguaje inclusivo». Recuperado el 27/02/2019 de <https://www.elmundo.es/cultura/literatura/2018/11/26/5bfc3577468aebb83e8b45b4.html>.

El País (24/06/2008). «Zapatero asume ya la crisis». Recuperado el 04/02/2019 de https://elpais.com/diario/2008/06/24/economia/1214258401_850215.html.

El País (16/12/2008). «Camps entierra u ocurrencia de impartir educación para la ciudadanía en inglés». Recuperado el 08/02/2019 de https://elpais.com/diario/2008/12/16/sociedad/1229382004_850215.html.

El País (26/03/2013). «Ana Mato: ‘La falta de varón no es un problema médico’». Recuperado el 09/02/2019 de https://elpais.com/sociedad/2013/07/23/actualidad/1374575386_841886.html.

El País (10/07/2013). «Sanidad financiará solo dos de los 10 anticonceptivos de tercera generación». Recuperado el 27/02/2019 de https://elpais.com/sociedad/2013/07/09/actualidad/1373402261_364374.html.

El País (19/07/2013). «Maternidad discriminada». Recuperado el 10/02/2019 de https://elpais.com/sociedad/2013/07/19/actualidad/1374264195_713517.html.

El País (28/10/2013). «35 años y siete leyes escolares». Recuperado el 09/02/2019 de https://elpais.com/sociedad/2013/11/26/actualidad/1385489735_160991.html.

El País (14/04/2014). «Instituto de la Mujer: ¿In Memoriam?». Recuperado el 13/02/2019 de https://elpais.com/elpais/2012/04/11/opinion/1334158106_912440.html.

El País (24/09/2014). «La ley del aborto, la historia de un fiasco». Recuperado el 10/09/2019 de https://elpais.com/politica/2014/09/24/actualidad/1411510577_143104.html.

El País (03/10/2014). «Oriol dice que prefiere contratar a mujeres que no queden embarazadas». Recuperado el 10/01/2019 de https://elpais.com/economia/2014/10/03/actualidad/1412326048_724867.html.

El País (19/12/14). «El BCE publica el cruce de cartas entre Trichet y Zapatero». Recuperado el 23/01/2019 de https://elpais.com/economia/2014/12/19/actualidad/1419016384_360049.html.

El País (14/11/2017). «Uno de cada cuatro jóvenes ve ‘normal’ la violencia de género en la pareja». Recuperado el 27/12/2019 de https://elpais.com/politica/2017/11/13/actualidad/1510588777_948585.html.

El País (03/12/2018). «Derogar la ley de violencia de género y otros planes de Vox contra el feminismo». Recuperado el 27/02/2019 de https://elpais.com/politica/2018/12/03/actualidad/1543828526_382772.html.

El País (07/02/2019). «Casado: ‘Si queremos financiar las pensiones debemos pensar en cómo tener más niños, no en abortar’». Recuperado el 26/02/2019 de https://elpais.com/sociedad/2019/02/07/actualidad/1549537328_965105.html.

El País (15/03/2019). «El Congreso determina que regular los permisos de paternidad por decreto es constitucional». Recuperado el 15/03/2019 de https://elpais.com/politica/2019/03/14/actualidad/1552562612_512680.html.

El Plural (11/07/2018). «Cañizares considera que la ‘ideología de género’ provocará la ‘destrucción humana’». Recuperado el 27/02/2019 de

https://www.elplural.com/sociedad/canizares-considera-que-la-ideologia-de-genero-provocara-la-destruccion-humana_131887102.

eldiario.es (15/12/2013). «Sanidad deja fuera de la reproducción asistida a mujeres solas y lesbianas». Recuperado el 09/02/2019 de https://www.eldiario.es/sociedad/sanidad-reproduccion-lesbianas-discriminacion_0_206129576.html.

eldiario.es (08/12/2015). «Ciudadanos quiere acabar con las penas específicas por violencia de género». Recuperado el 27/02/2019 de https://www.eldiario.es/sociedad/Ciudadanos-acabar-especificas-violencia-machista_0_458804932.html.

eldiario.es (06/08/2017). «El Gobierno incumple la ley y deja morir al consejo de participación de los colectivos feministas». Recuperado el 15/02/2019 de https://www.eldiario.es/sociedad/Gobierno-participacion-colectivos-feministas-hacerlo_0_670883568.html.

eldiario.es (07/11/2017). «Montoro interviene las cuentas del Ayuntamiento de Madrid». Recuperado el 02/02/2019 de https://www.eldiario.es/madrid/Hacienda-interviene-cuentas-Ayuntamiento-Madrid_0_705529674.html.

eldiario.es (14/11/2017). «Un eurodiputado polaco culpa a las mujeres del descenso de la natalidad por ‘trabajar fuera de casa’». Recuperado el 27/02/2019 de https://www.eldiario.es/rastreador/eurodiputado-mujeres-descenso-natalidad-trabajar_6_708039212.html.

eldiario.es (18/01/2018). «España apenas ha implantado los equipos para valorar el riesgo de las mujeres maltratadas previstos por ley». Recuperado el 20/02/2019 de https://www.eldiario.es/sociedad/Gobierno-implementado-equipos-valorar-maltratadas_0_729677780.html.

eldiario.es (01/03/18). «El Consejo de Gobierno aprueba el proyecto de Ley para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres». Recuperado el 17/01/2019 de https://www.eldiario.es/norte/cantabria/ultima-hora/Consejo-Gobierno-Igualdad-Efectiva-Mujeres_0_745425878.html.

eldiario.es (23/07/2018). «Lo que propone Casado contra el aborto: volver a una ley de los 80 que ya tumbó al ministro Gallardón». Recuperado el 27/02/2019 de

https://www.eldiario.es/politica/propone-Casado-aborto-devolveria-Gallardon_0_795820692.html.

eldiario.es (23/08/2018). «El Gobierno se compromete a igualar las bajas de maternidad y paternidad solo para los empleados públicos». Recuperado el 03/01/2019 de https://www.eldiario.es/economia/Hacienda-pretende-permisos-paternidad-empleados_0_806669484.html.

eldiario.es (11/10/2018). «La educación de 0 a 3 años, la etapa olvidada del sistema público que combatiría el fracaso escolar». Recuperado el 18/02/2019 de https://www.eldiario.es/sociedad/reto-universalizacion-educacion-anos_0_823818442.html.

eldiario.es (14/10/2018). «Catalunya concentra el mayor rechazo de órdenes de protección por violencia machista: más del 70% en algunos juzgados». Recuperado el 20/02/2019 de https://www.eldiario.es/sociedad/partidos-judiciales-Espana-proteccion-violencia_0_823818022.html.

eldiario.es (04/01/2019). «El PP se pliega a las exigencias de Vox y le ofrece ayudas para los hombres ‘víctimas de la violencia doméstica’». Recuperado el 27/02/2019 de https://www.eldiario.es/politica/PP-exigencias-Vox-violencia-maltratados_0_853564668.html.

eldiario.es (01/02/2019). «Carmena cierra 2018 con 1.000 millones de superávit y reduce un 54% la deuda desde que gobierna». Recuperado el 02/02/2019 de https://www.eldiario.es/madrid/Carmena-deuda-Ayuntamiento-Madrid-Botella_0_863363773.html.

eldiario.es (01/02/2019). «El beneficio de la gran banca española se dispara un 22% en 2018 y supera los 16.600 millones de euros». Recuperado el 01/02/2019 de https://www.eldiario.es/economia/beneficio-espanola-dispara-supera-millones_0_863363715.html.

eldiario.es (13/02/2019). «Los presupuestos han caído: estas son las medidas frustradas y las que se mantienen». Recuperado el 17/02/2019 de https://www.eldiario.es/economia/Presupuestos-frustradas-IRPF-SMI-funcionarios_0_867563295.html.

eldiario.es (21/02/2019). «El Gobierno no tendrá tiempo para blindar el derecho a la reproducción asistida de mujeres lesbianas y solas». Recuperado el 24/02/2019 de https://www.eldiario.es/sociedad/Gobierno-devolucion-reproduccion-asistida-lesbianas_0_870363719.html.

eldiario.es (22/02/2019). «Vox pide al Parlamento andaluz los nombres de funcionarios que evalúan la violencia de género para ‘depurar casos ideológicos’». Recuperado el 27/02/2019 de https://www.eldiario.es/andalucia/Vox-Parlamento-empleados-publicos-violencia_0_870713261.html.

eldiario.es (13/03/2019). «Ciudadanos plantea impedir la ampliación por decreto de los permisos de paternidad». Recuperado el 15/03/2019 de https://www.eldiario.es/politica/Ciudadanos-informe-constitucionalidad-permisos-paternidad_0_877362450.html.

Europa Press (03/03/2011). «Nace el Consejo de Participación de la Mujer, que vinculará a las asociaciones con las administraciones públicas». Recuperado el 15/02/2019 de <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-nace-consejo-participacion-mujer-vinculara-asociaciones-administraciones-publicas-20110303194517.html>

Europa Press (08/03/2017). «El Gobierno veta la ley de Podemos para ampliar permisos de paternidad por costar 3.637,83 millones». Recuperado el 04/01/2019 de <https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-veta-ley-podemos-ampliar-permisos-paternidad-costar-363783-millones-20170308174536.html>.

Europa Press (15/03/2019). «El PP no descarta ir a los tribunales para frenar el uso de Sánchez de la Diputación Permanente ‘para su campaña’». Recuperado el 16/03/2019 de <https://www.europapress.es/nacional/noticia-pp-no-descarta-ir-tribunales-frenar-uso-sanchez-diputacion-permanente-campana-20190305094530.html>.

La Vanguardia (13/06/2012). «El Gobierno descarta consecuencias para los ciudadanos por el rescate». Recuperado el 01/02/2019 de <https://www.lavanguardia.com/politica/20120613/54312060976/gobierno-descarta-costes-ciudadanos-rescate.html>.

Navarro, Vicenç (29/09/2011). «Hay alternativas a los recortes», Diario Público. Recuperado el 08/03/2019 de <https://blogs.publico.es/dominiopublico/4052/hay-alternativas-a-los-recortes/>.

Portalatín, Beatriz G. (28/08/2018) Sanidad recupera el Observatorio de Salud de la Mujer para eliminar las desigualdades de género. El mundo (<https://www.elmundo.es/ciencia-y-salud/salud/2018/08/28/5b8566c846163fb0138b465b.html>, acceso: 16/01/2018).

Público (22/07/2013). «Una reforma local que frena la lucha contra la violencia de género». Recuperado el 15/07/2018 de: <http://www.publico.es/actualidad/reforma-local-frena-lucha-violencia.html>.

Público (18/01/2018). «El Gobierno no sabe cuántas empresas tienen planes de igualdad». Recuperado el 17/02/2019 de <https://www.publico.es/sociedad/igualdad-gobierno-no-empresas-planes-igualdad.html>.

Público (02/08/2018). «Los fondos para el pacto de Estado llegan a CCAA y ayuntamientos casi un año después de aprobarse». Recuperado el 27/02/2019 de <https://www.publico.es/sociedad/violencia-genero-fondos-pacto-llegan-ccaa-ayuntamientos-ano-despues-aprobarse.html>.

Estefanía, Carlota (2017/11/2017). «El asesinato de Ana Orantes: un antes y un después en la violencia machista en España», The Huffington Post. Recuperado el 07/03/2019 de https://www.huffingtonpost.es/2017/11/17/el-asesinato-de-ana-orantes-un-antes-y-un-despues-en-la-violencia-machista-en-espana_a_23280596/.

Gaceta Médica (28/08/2018). «El Observatorio de Salud de las Mujeres nace con vocación de «equidad e igualdad». Recuperado el 16/01/2019 de <http://www.gacetamedica.com/politica/el-observatorio-de-salud-de-las-mujeres-nace-con-vocacion-de-equidad-e-igualdad-CF1698895>.

Valmorisco, Clara (24/03/2018). «Da el pecho pero no esperes apoyo: ‘Hay un desfase entre el discurso de la lactancia y la ayuda para conseguirlo’», eldiario.es. Recuperado el 19/12/2018 de https://www.eldiario.es/nidos/promocion-lactancia-materna-transforma-culpa_0_752775105.html.

Varela, Nuria (08/042014). «Fe-mi-nis-mo: un repaso a la historia de un movimiento revolucionario», lamarea.com. Recuperado el 07/03/2019 de: <https://www.lamarea.com/2014/03/08/fe-mi-nis-mo-un-repaso-la-historia-de-un-movimiento-revolucionario/>

Voz Pópuli (21/07/16). «Desahucios en España: Desde el inicio de la crisis más de 400.000 familias pierden una vivienda». Recuperado el 01/02/2019 de https://www.vozpopuli.com/economia-y-finanzas/Banco_de_Espana-Desahucios-Bancos-viviendas-desahucios-vivienda-cgpj-banco_de_espana_0_936806326.html.