

Tejiendo la igualdad

Una mirada multidisciplinar
sobre los últimos avances
en el ámbito autonómico vasco

Ainhoa LASA LÓPEZ

Maite ZELAIA GARAGARZA

Juan Ignacio UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA

Codirección

Iker LAUZIRIKA ANSOLA

Coordinación



Dykinson, S.L.

Tejiendo la igualdad:
una mirada multidisciplinar
sobre los últimos avances
en el ámbito autonómico vasco

Tejiendo la igualdad: una mirada multidisciplinar sobre los últimos avances en el ámbito autonómico vasco

Ainhoa LASA LÓPEZ

Maite ZELAIA GARAGARZA

Juan Ignacio UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA

Codirección

Iker LAUZIRIKA ANSOLA

Coordinación



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa



Bizkaiko Foru Aldundia
Diputación Foral de Bizkaia

Dykinson, S.L.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial
Para mayor información, véase www.dykinson.com/quienes_somos



*Este ebook se encuentra registrado bajo licencia Creative Commons.
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)
Para más información, consulte la web:
<https://creativecommons.org/share-your-work/cclicenses/>*

© Copyright by
Los autores
Madrid, 2026

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 979-13-7047-111-8
DOI: <https://doi.org/10.14679/4859>

Preimpresión por:
Besing Servicios Gráficos S.L.
e-mail: besingsg@gmail.com

Índice

Presentación	9
Apuntes feministas sobre el uso de los términos sexo y género y sus consecuencias en el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres.....	13
Arantza Campos Rubio	
Institucionalizar la participación desde una perspectiva feminista: potencialidades y límites del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres	45
Miriam Ureta García	
La participación política y el empoderamiento de las mujeres: reflexiones en torno al Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres.....	65
Eva Martínez-Hernández	
La recepción implícita del contenido normativo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres del País Vasco	87
Maite Zelaia Garagarza	

Las mujeres con discapacidad en la producción normativa y la adopción de políticas públicas multinivel de tutela antidiscriminatoria: un análisis desde las materialidades del patriarcado capitalista capacitista y su incidencia en la práctica de agente de igualdad	123
Ainhoa Lasa López	
¿Quién hace la igualdad institucional? Externalización y mercado ...	185
Iraia Hernández Darriba	
Economía feminista	219
M ^a Luz de la Cal Barredo - Yolanda Jubeto Ruiz - Elena Martínez Tola	
La tecnología con perspectiva de género como herramienta de igualdad	253
Harritxu Gete Ugarte	
La importancia de la participación de las mujeres en ciencia y tecnología	277
Marta Macho Stadler	
Cómo incorporar el trabajo con hombres y el enfoque de las masculinidades en las políticas de igualdad. La experiencia del País Vasco.	299
Ander Bergara Sautua	

Presentación

La presente monografía colectiva tiene su origen en la Jornada celebrada el día 2 de diciembre de 2025 en la Facultad de Derecho de Donostia de la Universidad del País Vasco (EHU), donde técnicas, asesores, juristas y expertas en materia de igualdad de mujeres y hombres analizaron las novedades incorporadas por el *Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo de 2023, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres*, y sus efectos en la práctica de las agentes de igualdad, una figura clave para la consecución de la igualdad efectiva. En este sentido, la jornada se enmarcó en el 25 aniversario del *Máster en Igualdad de Mujeres y Hombres. Agentes de Igualdad*, del Departamento de Derecho Administrativo, Constitucional y Filosofía del Derecho, que desde el año 2001 ha formado a más de 617 profesionales en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE).

Además, este acto contó para su inauguración con la presencia y participación de las administraciones públicas de la CAE que a lo largo de los años han apoyado incondicionalmente al Máster para la formación de agentes de igualdad con capacidad para diagnosticar, proponer, desarrollar e implementar medidas, acciones formativas y planes de igualdad en el ámbito público y privado para que la igualdad de género no sea una cuestión meramente nominal. De ahí que sirvan estas líneas para agradecer al Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde, a la Diputación Foral de Bizkaia y a la Diputación Foral de Gipuzkoa su colaboración y promoción del Máster, pues sin ellas no hubiera sido posible celebrar este vigésimo quinto aniversario.

Paralelamente, la monografía colectiva se vincula al grupo de investigación GIC IT 1838-26 “Derechos Fundamentales y Unión Europea” (siendo IP Juan Ignacio Ugartemendia y Co-IP Maite Zelaia) que incorpora un eje de investigación sobre el “El principio de no discriminación en el Derecho de la UE”, del que forman parte las codirectoras de la monografía, Ainhoa Lasa y Maite Zelaia, así como al PID2021-128335OB-I00.

En sintonía con el grupo y la citada línea de investigación, la finalidad de la obra ha sido ofrecer una panorámica multidisciplinar que transita desde un análi-

sis en abstracto de los avances normativos en materia de igualdad en la CAE, hasta aproximaciones más específicas que abordan cuestiones concretas en el contexto de la igualdad como: la perspectiva de género en la economía, el papel de la tecnología en el avance hacia la igualdad de mujeres y hombres, ciencia y género o el enfoque pluralista de las masculinidades en la igualdad de género frente a la masculinidad hegemónica de la independencia, autonomía y autorreferencialidad mono normativa del hombre-varón.

En torno a esta panorámica horizontal, dialógica y colaborativa se van tejendo, como anuncia el título, una mirada de aproximaciones a la igualdad de mujeres y hombres estructurada en torno a un total de diez capítulos que podemos dividir en dos bloques. Por una parte, un primer bloque donde se realiza una aproximación en clave jurídico-política feminista a las recientes legislaciones y estrategias políticas adoptadas en la CAE desde la óptica de la gobernanza e institucionalidad multinivel en materia de igualdad de género.

En este primer bloque estarían integradas las siguientes contribuciones:

“Apuntes feministas sobre el uso de los términos sexo y género y sus consecuencias en el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres”, de Arantza Campos Rubio, profesora titular de Filosofía del Derecho. En este capítulo se reflexiona sobre una cuestión clave en la metodología a implementar para determinar la mayor o menor sintonía de normas y políticas públicas con la perspectiva feminista, como es la clarificación del significado de los conceptos sexo y género.

“Institucionalizar la participación desde una perspectiva feminista: potencialidades y límites del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres”, donde la profesora adjunta de Ciencias Políticas y de la Administración, Miriam Ureta García, analiza los obstáculos del androcentrismo para una participación feminista que desnaturalice la perenne disociación de las mujeres en espacios públicos y privados.

“La participación política y el empoderamiento de las mujeres: reflexiones en torno al Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres”, de Eva Martínez Hernández, profesora agregada de Trabajo Social y Servicios Sociales, que aborda los aciertos y las ocasiones perdidas para la participación sociopolítica y el empoderamiento de las mujeres en la CAE desde la Ley Vasca de 2005 hasta el actual referente autonómico normativo en material de igualdad de género.

“La recepción implícita del contenido normativo de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea en el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las mujeres en el País Vasco”, donde Maite Zelaia Garagarza, profesora agregada de Derecho Constitucional y de la Unión Europea, analiza las interrelaciones multinivel del derecho de igualdad del orden europeo y el de la CAE, caracterizadas por una simbiosis en lo material y una carencia de ejecución en lo formal.

“Las mujeres con discapacidad en la producción normativa y la adopción de políticas públicas multinivel de tutela antidiscriminatoria: un análisis desde las materialidades del patriarcado capitalista capacitista y su incidencia en la práctica de Agente de Igualdad”, de Ainhoa Lasa López, profesora agregada de Derecho Constitucional, que destaca la ceguera a la intersección género-discapacidad tanto en el orden multinivel del derecho antidiscriminatorio, como en el más general, por principalista, del derecho a la igualdad.

“¿Quién hace la igualdad institucional? Externalización y mercado”, donde Iraia Hernández Darriba, profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, advierte de los peligros de una reversión de la igualdad sustantiva fruto del proceso de captura por lo privado de la institucionalidad de la igualdad que compromete la agencia de las políticas públicas de igualdad.

En el segundo bloque, el abordaje de la perspectiva de género se concreta en cuestiones o en ámbitos específicos en los que se enfatiza en la importancia de este criterio analítico para visibilizar las desigualdades estructurales de las mujeres. Desde esta óptica:

En “Economía feminista”, las profesoras titulares de Economía Aplicada, M^a Luz de la Cal Barredo y Yolanda Jubeto Ruiz, junto con la profesora agregada de Economía Aplicada, Elena Martínez Tola, destacan la potencialidad de la economía feminista para ofrecer alternativas al actual orden de producción y reproducción social caracterizado por las estructuras de poder de género, clase y raza.

Por su parte, en “La tecnología con perspectiva de género como herramienta de igualdad”, Harritxu Gete Ugarte, investigadora de Vicomtech, aboga por una intervención activa en todas las etapas del desarrollo tecnológico a través de la perspectiva de género para evitar la generación de sesgos sexo/genéricos y orientar la IA hacia una sociedad comprometida con la diversidad y la igualdad.

En “*La importancia de la participación de las mujeres en ciencia y tecnología*”, Marta Macho Stadler, profesora Agregada de Matemáticas, pone el foco en una inclusión, que no simple adaptación, de las mujeres en las disciplinas STEM tradicionalmente sesgadas por estereotipos que soslayan la necesaria interseccionalidad en tales disciplinas.

Cierra este segundo bloque, “Cómo incorporar el trabajo con hombres y el enfoque de las masculinidades en las políticas de igualdad. La experiencia del País Vasco”, de Ander Bergara Sautua, asesor jurídico y responsable de Gizonduz, Emakunde. El autor destaca la necesidad de hacer frente al desafío de la aplicación del principio de transversalidad en el trabajo con hombres para avanzar en políticas de igualdad que incorporen el enfoque de las masculinidades.

A pesar de la división en bloques trazada, todos los capítulos están atravesados por un nexo común, el compromiso con una interpretación dinámica de las normas y políticas públicas de igualdad de mujeres y hombres que permitan que el avance de tal igualdad no permanezca en el limbo de la ficción, sino en la realidad de la inclusión.

En Donostia, a 8 de marzo de 2026

Ainhoa Lasa López

Maite Zelaia Garagarza

Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena

Apuntes feministas sobre el uso de los términos sexo y género y sus consecuencias en el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres¹ y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres

Arantza Campos Rubio

Profesora titular de Filosofía del Derecho. EHU

<https://orcid.org/0000-0002-8125-1180>

Sumario: I. Introducción. II. Cronología de una disputa: del sexo al género y del género al sexo en la lucha por los derechos de las mujeres. III. Aparición y relevancia de los términos sexo y género en el ordenamiento jurídico español. 1. *Ámbito normativo estatal*. 2. *El sexo y el género en el ámbito normativo autonómico de la CAPV*. IV. Bibliografía.

¹ Autoras como Celia Amorós o Simone de Beauvoir nos han señalado que hay una usurpación por parte de los Varones del término Hombres. Se debería utilizar varones cuando queremos hablar de los machos de la especie y de mujeres cuando queremos hablar de las hembras de la especie. Hombres abarcaría a los dos marcados por el sistema de sexo-género o patriarcado, varones y mujeres.

I. INTRODUCCIÓN³

Si hay una realidad jurídica que apunte a la necesidad de que en los estudios de derecho se incorporen conocimientos de técnica legislativa² entre otros, es la que el feminismo ha logrado. Por la misma razón se hace evidente la necesidad de incorporar a estos estudios conocimientos de interpretación jurídica que tengan presentes las aportaciones epistémicas y feministas en la creación e interpretación y aplicación del derecho³.

El feminismo como teoría ha señalado al patriarcado como el objeto de su mirada analítica criticándolo como un sistema de poder⁴ que subordina a las mujeres discriminándolas, maltratándolas... Para combatir esta injusticia, el feminismo ha necesitado construir a las mujeres como un sujeto emergente. Sujeto emergente en lo político y emergente en lo jurídico. Soy consciente de que esta afirmación es problemática, pero estoy comprometida con la idea de Donna Haraway del “conocimiento situado”⁵, sobre la conveniencia de señalar el punto de vista desde el que se habla, ya que así se asume la no neutralidad del propio discurso y se hace explícito el posicionamiento político, lo que no significa que ese discurso no dé cuenta en mayor o menor medida de la realidad, sea esta la de las palabras que representan los conceptos, la de los conceptos que representan un objeto que se supone que existe o que construimos y la de los objetos de esa realidad última que está presente ahí fuera independientemente de nuestra voluntad. Como afirmaba

² Imprescindible la lectura de ATIENZA, M. (1988). Teoría y Técnica de la Legislación. *Theoria*, 435-447.

³ La normativa española obliga a integrar la perspectiva de género en los estudios universitarios de grado y postgrado, fundamentada principalmente en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva y reforzada por el Real Decreto 822/2021. Esta normativa exige incluir formación en igualdad en los planes de estudio, promover la investigación de género y asegurar la transversalidad en la docencia. Ver SANCHIS, A. (2015). Interpretación Jurídica, Igualdad y Género en los Estudios de Derecho. Aportaciones Epistémicas y Feministas. *Revista General de Derecho Constitucional* 21, 1-75; TORRES, M. (2018). Iusfeminismo, género y discurso jurídico: análisis desde la praxis y estado de la cuestión. *Pensamiento Constitucional*, 205-240; CAMPOS, A. (2008). Aportaciones iusfeministas a la revisión crítica del Derecho y a la experiencia jurídica. En *Mujeres y Derecho: Pasado y presente* (págs. 167-226). Leioa: UPV-EHU.

⁴ AMORÓS, C. (2005). Dimensiones del poder en la teoría feminista. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11-34.

⁵ HARAWAY, D. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.

Joanna Russ⁶ los niños apedrean a los gatos en broma, pero los gatos se mueren en serio. Sexo y género, son términos y conceptos, categorías analíticas, que intentan dar cuenta de una realidad injusta para las mujeres que es necesario cambiar. Por lo tanto, la construcción de este sujeto “las mujeres”⁷ es el que hace plausible el hecho de que el feminismo haya impulsado e impulse el cambio social y por lo tanto el cambio del ordenamiento jurídico con propuestas que persiguen el logro y garantía de los derechos de las mujeres por lo que es preciso saber de qué hablamos cuando utilizamos los términos sexo y género en el contexto de la igualdad de mujeres y hombres en los discursos jurídicos, se encuentren estos en la legislación, la jurisprudencia o la dogmática jurídica.

Actualmente el feminismo se encuentra ante una situación paradójica⁸, en el ámbito jurídico la paradoja consiste en señalar que era necesario considerar el término “mujeres” como sujeto de derecho en el ordenamiento, para ello fundaba su justificación en la categoría sexo. El sexo se convierte así en una categoría válida para el análisis jurídico y para el logro de los derechos de las mujeres. Esta categoría se entiende como aquella que hace referencia a las características fisiológicas que permiten a la especie humana reproducirse, por lo tanto, en este sentido y sólo en este sentido decimos que en la especie humana el sexo es un dato biológico en el que se aprecian diferencias entre los dos sexos necesarios para la reproducción y que es un dato estable. Así ser macho o hembra de la especie no es un dato que se elija es un dato que se observa, el sexo no se atribuye se constata. Soy consciente de que esta categorización es calificada de binaria y reduccionista pero la considero irrenunciable para luchar por los derechos de las mujeres como derechos humanos en un sistema patriarcal⁹. Esta categoría analítica es necesaria pero no suficiente, ya que no da cuenta del porque el patriarcado construye sobre este dato observable un sistema de poder en el que las mujeres salen perjudicadas

⁶ RUSS, J. (1978). El hombre hembra. Barcelona: Bruguera.

⁷ POSADA KUBISSA, L. (2020). Las mujeres y el sujeto político feminista en la cuarta ola. IgualdadES, 11-28. Obtenido de <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.2.01>

⁸ MORENO, R. (2012). Identidad femenina: ¿figura de dominación o sujeto de emancipación? Por un feminismo ilustrado y republicano. Astrolabio: Revista internacional de filosofía, 296-306; COSTA, M. (2015). Feminismos jurídicos. Propuestas y debates de una trama paradójica. Revista Internacional de Filosofía, 153-161; ABELLON, P. (2013). El problema de los universales en Simone de Beauvoir. Obtenido de Facultad de Umanidade y Ciencias de la Educación.: http://www.memoria-fahce.unip.edu.ar/trab_eventos/ev.3405/ev.3405-pdf

⁹ El patriarcado es un sistema de organización social regido por unas relaciones jerárquicas donde los hombres (varones) tienen una posición de superioridad respecto a las mujeres en relación con el acceso y uso de los recursos existentes.

situándolas en desigualdad, explotación, subordinación, inferioridad a los varones. Para comprender y explicar este hecho el feminismo se dota de otra categoría analítica, la de género. Esta categoría es la que señala que el sistema atribuye una serie de características diferenciadas a cada uno de los sexos que cambian según las épocas y las culturas, señalando de esta manera que se han asignado y por lo tanto pueden ser cambiadas. A las características que se atribuyen a la hembra de la especie se las denomina femeninas y a las que se atribuyen al macho de la especie se las denomina masculinas. Como ya hemos dicho cambiando de una cultura a otra y también cambiando de una época a otra. Podemos afirmar que los machos y hembras de la especie (categoría estable sexo) sustentan la atribución de dichas características (categoría cambiante género). A los machos se les atribuye el género masculino y a las hembras del género femenino¹⁰. Lo que si podemos afirmar como un hecho universal es que aquello que se atribuye a las hembras, sea lo que sea, es “inferior”, de “menor valor” que aquello que se atribuye a los machos en cada lugar y época. El único denominador común de la atribución de características diferenciadas (género) a los sexos es la “desigualdad”, un factor relacional. Por lo que afirmamos que el problema jurídico no es la diferencia de machos y hembras de varones y mujeres, el problema es la desigualdad jurídica de las atribuciones a varones y mujeres.

El problema no es identitario, es un problema de lucha por la “igualdad” de derechos de mujeres y varones. Como dice Andrea Ruiz¹¹ se están produciendo repliegues desacertados en las políticas de la identidad que apuntan a las dificultades de imaginar lo común.

¿Pero cuál es la paradoja a la que nos referíamos más arriba? El camino abierto por el feminismo para lograr los derechos de las mujeres hace no muchos años está siendo transitado por otros “sujetos” políticos, sin duda sujetos con todos los derechos, la cuestión es que estos nuevos sujetos están usando la categoría

¹⁰ Sin duda es un esquema explicativo reduccionista pero válido por que da cuenta de una parte importante de la realidad. Teniendo en cuenta que las características varían según el lugar y la época no existen en si las características femeninas y masculinas. Existen características humanas que son atribuidas a uno y otro sexo y que como tales características construidas pueden ser sometidas a análisis y crítica pudiendo conservar o defender algunas de ellas y rechazar otras, independientemente de que sean calificadas de femeninas o masculinas. El objetivo final es abolir la categorización es decir abolir la desigualdad.

¹¹ RUIZ, A. (2021-2022). Los repliegues desacertados de las políticas de la identidad y las dificultades de imaginar lo común. Madrid: Anuario Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ).

analítica “género” dotándola de un significado ajeno al que le ha dotado la teoría feminista. Esta significación hace que desaparezca la diferenciación entre sexo y género defendiendo que la categoría sexo es igual a la de género por lo que no es necesario que el término “mujeres” aparezca en los textos legales. Es lo que se denomina el “borrado de las mujeres”¹².

Las mujeres llevamos 300 años luchando por existir legalmente y no contemplamos la posibilidad de volver a dejar de existir en los textos legales para que otros colectivos logren sus derechos negando nosotras los nuestros, seremos solidarias, pero no abnegadas. Nuevamente estamos en la encrucijada ante la paradoja de existir o no existir en los textos legales. Nos ha costado mucho llegar hasta aquí y no dudo de que encontraremos la manera de seguir adelante en la lucha por los derechos de las mujeres que forman parte de la lucha por los derechos de todos los seres humanos.

No creo que sea necesario señalar que con este artículo no se pretende realizar un estudio pormenorizado y en profundidad de todo lo que ha supuesto la lucha de las mujeres por la conquista de sus derechos¹³ así como lo que esta lucha ha supuesto en la transformación del ordenamiento jurídico y de la Teoría del Derecho. Según Malena Costa¹⁴ el feminismo jurídico o iusfeminismo se encuentra actualmente en una situación de impás y este artículo puede ser un ejemplo de ello. Por esta razón sólo me limitaré a realizar algunos apuntes sobre el uso de los términos sexo y género en el **Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres**. Su análisis puede arrojar luz sobre el debate jurídico en torno a los conceptos de sexo y género que en los últimos años ha adquirido una centralidad indiscutible en el actual ordenamiento jurídico español. No podemos conformarnos con que siga siendo un debate que se da en los márgenes pues no se trata sólo de una cuestión semántica, sino de una problemática que afecta directamente a la interpretación del principio de igualdad así como a la configuración de las políticas públicas y a la delimitación de derechos fundamentales¹⁵ y por supuesto a la seguridad ju-

¹² <https://contraelborradodelasmujeres.org/>

¹³ No cabe la menor duda de que es una tarea pendiente que debe ser abordada con tranquilidad y rigor.

¹⁴ COSTA, M. (2015). Feminismos jurídicos. Propuestas y debates de una trama paradójica. *Revista Internacional de Filosofía*, 153-161.

¹⁵ El feminismo, a través de herramientas como la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) (1979), ha sido el motor histórico para convertir derechos humanos generales en garantías fundamentales específicas

rídica. Consideremos tres de los problemas dogmáticos derivados de las tensiones conceptuales del uso de las categorías jurídicas sexo y género en el conjunto de las normas aprobadas en los últimos años en el Estado español y en la comunidad autónoma vasca.

- 1) **Ambigüedad terminológica.** Es uno de los principales problemas del uso conjunto de sexo y género en el ordenamiento jurídico español. Nos encontramos en más de una ocasión con el uso indistinto de ambos conceptos lo que sin lugar a duda dificulta la interpretación y aplicación de las normas. Por ejemplo, las leyes de autodeterminación de género aprobadas en 14 CCAA emplean la expresión “identidad sexual o de género” a la que acompañan la definición del término “identidad de género”. Igualmente podemos encontrar en la jurisprudencia sentencias como la STC 99/2019, de 18 de julio de 2019¹⁶ en la que se habla indistintamente de “identidad sexual” e “identidad de género”¹⁷.

para las mujeres, abordando la discriminación estructural del sistema sexo-género. Los derechos fundamentales desde la perspectiva feminista buscan la igualdad real, sustantiva y no solo formal de mujeres y hombres, redefiniendo la ciudadanía al eliminar la división público-privada que ha segregado históricamente a las mujeres. Se prioriza el derecho a una vida libre de violencias, la autonomía corporal, la salud reproductiva, el trabajo digno y la participación política paritaria, cuestionando las estructuras patriarcales y la discriminación del sistema sexo-género estructural.

¹⁶ «BOE» núm. 192, de 12 de agosto de 2019, páginas 89782 a 89810 (29 págs.). BOE-A-2019-11911

¹⁷ Por una parte, los términos “identidad sexual” e “identidad de género” expresan dos conceptos diferenciados que remiten a dos realidades diferentes, pero, por otra parte, constatamos que en los textos legales nacionales e internacionales se usan de manera indiferenciada, se intercambian como si se tratara de dos términos que expresan el mismo concepto y que apuntan a una misma realidad. Con esta utilización, consciente o inconsciente, observamos que se produce una superposición de las nociones de “identidad de género” e “identidad sexual”, que tiene como resultado una asimilación entre el concepto de sexo y de género que desemboca en el borrado del primero. Decimos esto porque desde la teoría feminista tal y como se han construido las categorías analíticas de sexo y género la “identidad sexual” se referiría estrictamente a la **conformidad** que cualquier persona establece entre el sexo con el que nace y con el que se identifica (correspondencia entre el sexo con el que se nace y el sexo con el que se identifica). Por otra parte, si no se produce esta identificación entre el sexo con el que se nace y el sexo con el que te identificas nos encontramos ante una persona transexual. Por otra parte, la “identidad de género” se produce al margen del sexo biológico y no necesariamente significa disconformidad con el sexo biológico con el que se ha nacido. Es decir que una persona puede sentirte hombre o mujer independientemente del cuerpo que tenga, en

- 2) La seguridad jurídica y el principio de legalidad. El uso indistinto de los dos conceptos jurídicos no es el único problema. Si tenemos en cuenta el sexo podemos comprobar que se ha constituido históricamente en una categoría jurídica objetiva, mientras que el género al ser una categoría relacional, una herramienta analítica para identificar desigualdades estructurales, se configura como una categoría jurídica subjetiva y cambiante que nos permite superar una concepción estrictamente formal de la igualdad pero a la vez no siempre se sabe a qué colectivo de personas afecta por lo que en ocasiones colisiona con el principio de seguridad jurídica.
- 3) El impacto en las políticas públicas de igualdad. La coexistencia de las categorías jurídicas sexo y género plantea distintos interrogantes sobre el diseño de las políticas públicas de igualdad ya que si se produce la sustitución de la categoría sexo por la de género uno de los resultados más inminentes es la pérdida de intensidad en la protección específica de las mujeres como grupo históricamente discriminado. Por ejemplo, normas aprobadas para reducir la “brecha de género” de mujeres y hombres en las pensiones de jubilación. Se analiza la realidad y se comprueba que las mujeres (sexo) por motivos de género (la crianza de la prole) finaliza su actividad laboral con una pensión menor que la de los varones. Al denominarse medida para reducir la “brecha de género” los varones inician una causa de discriminación y el TSJU les da la razón, con lo que los varones al poder complementar sus pensiones por hijos vuelven a acrecentar la brecha económica entre mujeres y hombres con lo que la medida no es eficaz, no sirve para lograr el fin que perseguía.

Es urgente y necesario ofrecer definiciones jurídicas sobre lo que los términos sexo y género significan en el ordenamiento jurídico español no pudiendo significar unas cosas en unas normas y otras diferentes en otras, incluso siendo utilizadas de forma indiferenciada según la ocasión o el nivel de conocimiento del operador jurídico de turno. Tenemos que saber que decimos cuando usamos

este caso sería una persona “transgénero”. Pero la teoría feminista se aleja de esta visión un tanto esencialista ya que y que para ella la Mujeres (hembras de la especie humana) no son una identidad. El sexo no es una identidad es una realidad empírica, por lo tanto, esto conlleva necesariamente al cuestionamiento del propio concepto de “identidad sexual” pues supone una especie de eufemismo confuso del término transexualidad. El término “identidad sexual” sugiere la idea esencialista de que existe un sexo psicológico (alma femenina, alma masculina) distinta al sexo biológico.

términos como sexo y género en el ámbito jurídico y especialmente en todo lo relacionado con la igualdad de mujeres y hombres. Para lograr esas definiciones el legislador debería tener en cuenta las aportaciones conceptuales del feminismo sin olvidar que aunque hoy en día sexo y género se han instalado en la academia, en sus investigaciones y en sus análisis¹⁸, también en los análisis jurídicos¹⁹ son conceptos que proceden del campo de la acción política y social, del feminismo.

La incorporación progresiva de los conceptos de sexo y género al Derecho positivo español refleja la adaptación normativa a nuevas realidades sociales que ponen en el centro del debate esa adaptación a las nuevas realidades sociales y reivindicaciones identitarias o universales. Del sexo al género.

II. CRONOLOGÍA DE UNA DISPUTA: DEL SEXO AL GÉNERO Y DEL GÉNERO AL SEXO EN LA LUCHA POR LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

El feminismo hijo no querido de la Ilustración es el encargado de iniciar el largo camino de la conquista de derechos para las mujeres, así se inicia una genealogía intelectual y política, la de la Ilustración republicana. En sus inicios la categoría que usaba el feminismo para exigir los derechos de las mujeres era la de “sexo”. En 1776 se recoge por primera vez la Declaración de los Derechos de Virginia y en 1789 se realiza la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, con ambas declaraciones se inaugura el Estado Moderno y el Derecho liberal y patriarcal en el que las mujeres fueron expulsadas universalmente de la titularidad de estos derechos, la expulsión se produjo por su “sexo”, Hombre y Ciudadano no remite al conjunto de seres pertenecientes a la especie humana. Las mujeres, no lograron alcanzar el estatus de sujeto jurídico, para el derecho seguirían perteneciendo al ámbito de los objetos cuya propiedad o tutela jurídica correspondía a los varones. Libertad e Igualdad no eran categorías jurídicas aplicables a las mujeres. Al igual que en el Afganistán de hoy en día el criterio que utilizan los talibanes(varones)

¹⁸ IZQUIERDO, María Jesús (1998). Sexo, género e individuo. El sistema sexo/género como marco de análisis. En M.J IZQUIERDO, El Malestar en la desigualdad (pp.13-56); SCOTT, J. (1990). El género una categoría útil para el análisis histórico. En J.S. AMELANG y Mary NASH (Ed.), Historia y Género: las mujeres e la Europa Moderna y Contemporánea (pp.23-56).

¹⁹ PITCH, Tamar (2010); CAMPOS, Arantza (2008); ESQUEMBRE, Mar (2017); VENTURA, Asun (2025)

para negar todos los derechos a las mujeres es el de su “sexo”. Por lo tanto, es el derecho el que considera a las mujeres, por su sexo, como un universal, eso sí, un universal excluido y como consecuencia de la exclusión el inicio de la radicalización de la idea universal²⁰ de igualdad no androcéntrica sentando las bases para la futura calificación del derecho como sexista, es decir denunciando desde sus inicios la falsa neutralidad y universalidad del mismo y la posición o condición subalterna que las mujeres ocupaban en él.

En 1791 Olympe de Gouges y en 1792 Mary Wollstonecraft publican la *Declaración de Derechos de la Mujer y la Ciudadana* la primera y *Vindicación de los derechos de la Mujer* la segunda, denunciaron la exclusión de las mujeres de los ideales de libertad e igualdad, reivindicando derechos civiles, políticos y educativos para ellas. Estos textos junto a la Declaración de Séneca Falls en 1848²¹ fundamentan e inspiran lo que después de la Segunda Guerra Mundial conocemos como Derechos Humanos (no del Hombre)²². En 1948²³ las Naciones Unidas aprueban la Declaración Universal de los Derechos Humanos y hay que señalar que cuatro mujeres firman la Carta: La dominicana Minerva Bernardino, la brasileña Bertha Lutz, la estadounidense Virginia Gildersleeves, y la China Wu Yi-Tang, ni una europea. Todas ellas lucharon porque se reconociera a las mujeres en los contenidos de la Carta y por la inclusión de las mujeres en cargos políticos dentro de la ONU. Gracias a ellas, a su lucha, el art.2 de la Declaración incluye el término

²⁰ AMORÓS, C. (1992). Notas para una teoría nominalista del patriarcado. *Asparkia: Investigación feminista*, 41-58.

²¹ <https://www.mujaresenred.net/spip.php?article2260>

²² Antes de la existencia de Naciones Unidas y gracias a la actividad del movimiento sufragista veremos como en el ámbito del derecho internacional se hacen intentos legislativos sobre cuestiones que son importantes para las mujeres. En 1902, en la Haya se aprueban convenciones internacionales relacionadas con el matrimonio, el divorcio, la tutela de menores. En 1904, 1910, 1921 y 1933 se adoptan acuerdos que contenían disposiciones sobre la trata de blancas. En 1935 se inició un proceso de examen de los aspectos civiles y políticos de la condición de las mujeres que quedó interrumpido con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. En 1923 después de la Quinta Conferencia Panamericana (Santiago de Chile) se trabaja para abolir las leyes y decretos contrarios a los derechos de las mujeres. En 1928 se crea la Comisión Interamericana de Mujeres dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA). En 1938 se adopta la Convención sobre la nacionalidad de la mujer casada y en 1948 las Convenciones sobre derechos políticos y civiles de las mujeres, 100 años después de la Declaración de Seneca Falls.

²³ Recordemos que Simone de Beauvoir publica en 1948 parte de su libro *El Segundo Sexo* publicado completamente en 1949.

“sexo”, “*Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, **sexo**, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición...*” y su denominación no es la de “Declaración Universal de los Derechos del Hombre”, ellas lograron que se denominara “Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Seguidamente lograron constituir al interior de las Naciones Unidas la Comisión Sobre la Condición Jurídica y Social de las Mujeres en la que Minerva Bernardino fue elegida presidenta de 1953 a 1955. Esta Comisión fue imprescindible para lograr el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres y para que 20 años más tarde se vieran resultados dentro del marco de la Década de la Mujer de la ONU (1975-1985).

El iusfeminismo como disciplina jurídica tiene su primera intervención a principios de los 70 criticando al derecho porque sus productos legislativos van en detrimento de las mujeres, las discriminan, las excluyen. Para corregir esta situación se esfuerzan en comprender y definir la “igualdad” y lo hacen partiendo de la idea de que las mujeres son iguales que los hombres, que son seres semejantes, y por lo tanto los sistemas jurídicos deben de tratar a mujeres y hombres del mismo modo. La cuestión que luego será criticada es que establecen a los varones como el parámetro de medida, de comparación. El varón es la norma y la mujer debe ser tratada por el derecho como éste lo trata. Se inaugura el periodo donde la igualdad se entiende como no discriminación, equiparación, igualación de las mujeres a los varones. Para este iusfeminismo el derecho tiene arreglo basta con que los prejuicios no operen y así las normas podrán ser aplicadas correctamente. En este primer momento el sexo es la categoría jurídica utilizada para el análisis del derecho.

A finales de los 70 en el iusfeminismo se empieza a pensar que las mujeres tienen algunas características que las hacen diferentes a los varones, sobre todo las que tienen que ver con la reproducción, y que esas características deben ser tenidas en cuenta por el derecho mediante tratamientos y leyes “especiales”, “específicas”. La cuestión ya no es sólo que el derecho trata mal a las mujeres, a finales de los 70 teniendo en cuenta que la teoría feminista ya dispone del análisis que confirma que las mujeres ocupan en toda la estructura social posiciones inferiores o subordinadas a los varones, la cuestión jurídica es “igualdad de trato” versus “trato especial”. Como resultado de este debate se comprueba que el derecho no es neutro que su campo procedimental tampoco lo es y que por ello no puede acoger todos los puntos de vista, se constata que el derecho, que el discurso jurídico no contempla las experiencias, necesidades e intereses de las mujeres, las invisibiliza.

biliza. Se preparan los argumentos para que la categoría jurídica “género” entre a formar parte del análisis jurídico.

En 1976 se celebrara en Bruselas el Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres y el siguiente acontecimiento trascendental es el de 1979 cuando la Asamblea de Naciones Unidas aprueba la Convención sobre la eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, este será el punto de partida que abre un nuevo marco y la posibilidad de pensar en la existencia de derechos humanos “específicos” (de las mujeres) que más que derechos específicos lo que suponen es un cambio de comprensión del concepto de derechos humanos en el sentido de que la incorporación de estos derechos “específicos” impugnan o amplían el concepto androcéntrico de derechos humanos y aquí es donde el “género” entra en acción como categoría jurídica de análisis del derecho como categoría feminista, estos nuevos derechos impugnan la concepción androcéntrica de los derechos humanos al tener en cuenta “la discriminación basada en el género” (la categoría jurídica género es distinta que la categoría jurídica sexo, no son intercambiables, si se produce ese intercambio pierde su origen feminista y lo que es más importante su capacidad de transformación política). Esta Convención señala y reconoce que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y que tales discriminaciones “violan los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana (...), dificulta la participación de la mujer, en las mismas condiciones que el hombre, en la vida política, social, económica y cultural”.

A las cuatro conferencias sobre la Mujer celebradas por Naciones Unidas, la primera en Ciudad de México (1975), la segunda en Copenhague (1980), la tercera en Nairobi (1985) y la cuarta y última en Beijing (1995) se unen otras conferencias internacionales y cumbres mundiales organizadas en la década de los 90 por Naciones Unidas²⁴ que nos permite mantener el eslogan de que los derechos de las mujeres también son derechos humanos.

En el iusfeminismo de finales de los 70 se aboga por que el derecho de respuestas específicas a las mujeres recuperando el debate feminista sobre igualdad o diferencia, pero el eje comparativo es igualdad con el varón o diferencia del varón. Este momento teórico del isufeminismo no problematiza que el varón sea el modelo de humanidad al que hay que igualarse o del que hay que diferenciarse.

²⁴ La II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993); la IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)

En los 80 aparece un nuevo análisis del derecho, el iusfeminismo que además de crítico es propositivo, afirma que se trata de acabar con el patrón masculino en el derecho. El derecho no sólo lo han creado los machos de la especie (sexo) sino que lo han hecho a su imagen y semejanza es decir de un modo masculino (género), es hora de crear derecho y aplicar derecho teniendo en cuenta las experiencias y necesidades de las mujeres. Se pone en evidencia la neutralidad de la abstracción del sujeto de derecho. Mackinnon será su máxima representante y considera que el derecho debe reconocer y rectificar las relaciones de subordinación del dominio masculino²⁵. En este momento la categoría que construye el sujeto mujeres es el “sexo”, la desigualdad por razón de sexo es lo que comparten todas las mujeres.

Rápidamente en los 90 esta posición, la de la “experiencia de las mujeres”, la de la “conciencia de las mujeres”, será criticada una vez más de esencialista por una nueva posición en el iusfeminismo. Se abre una vez más la cuestión del sujeto mujeres como categoría capaz de representar a todas las mujeres, es una vez más una crítica al universalismo de la categoría mujeres y una crítica a todos los universales contemplados en el derecho y en el feminismo. Se pone en cuestión la pertinencia del derecho para resolver problemas. Y en esta situación los estudios queer y de la diversidad sexual adquieren mayor influencia en el iusfeminismo. Esta es la situación actual, desde estos discursos es desde donde se producirá el solapamiento de sexo y género y dicho solapamiento será trasladado a los textos jurídicos. El iusfeminismo se encuentra paralizado, ya no hay debates sobre la pertinencia o no del derecho para la causa de las mujeres, los nuevos estudios se descomponen en infinitud de posiciones subjetivas y en un debate intrafeminista que deja intacta la crítica al patriarcado y al derecho patriarcal.

Es en los 90 donde el término género se va a ir introduciendo en los textos legales internacionales y será en la IV Conferencia Mundial de la Mujer celebrada en Beijing en 1995 donde se produce la sustitución definitiva de la expresión “los derechos de la mujer” o la igualdad de sexo por la expresión igualdad de género, la igualdad de mujeres y hombres por la expresión igualdad de género.

El iusfeminismo en su análisis del derecho partió de la “categoría sexo” como categoría que hace referencia a las diferencias biológicas relacionadas con la reproducción y los rasgos fisiológicos, para luego introducir la “categoría género” entendida como las características que en cada tiempo y lugar se atribuyen a cada uno de los sexos, es decir el género es el conjunto de características humanas que

²⁵ CAMPOS, Arantza, *op.cit*

se califican como masculinas o femeninas no porque ninguna de ella tenga una esencia en sí, sino porque en un tiempo y lugar determinado son atribuidas a uno u otro sexo por lo que son definidas como masculinas aquellas que se atribuyen al macho de la especie y femeninas aquellas que se atribuyen a la hembra de la especie y como ya hemos dicho la atribución puede cambiar según la cultura, el tiempo y el lugar. Las características de género no son naturales son atribuidas es decir que responden a determinadas construcciones culturales que en el sistema patriarcal se atribuyen mediante una socialización asimétrica y desigual. Sobre esta atribución asimétrica y desigual se articulan todas las relaciones interpersonales, sociales e institucionales.

Introducida la categoría género en múltiples normas con relativa facilidad parecía que el camino estaba preparado para avanzar en la obtención de derechos para las mujeres que favorecieran la aparición de un sistema de una sociedad más igualitaria, pero nada más alejado de la realidad. Los avances son indiscutibles pero la reacción patriarcal también, en este caso revestida aparentemente de postulados progresistas. La entrada en liza de otros sujetos políticos que también reivindican derechos con total legitimidad se apoyan en un concepto de género que nada tiene que ver con la conceptualización feminista del mismo y que pone en peligro todo lo conseguido en los últimos 50 años. Quizás sea el momento de poner la categoría género en barbecho y retomar la de mujeres, pues siempre detrás de género y de sexo sólo vemos mujeres.

III. APARICIÓN Y RELEVANCIA DE LOS TÉRMINOS SEXO Y GÉNERO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL

Sólo decir que la aparición de estos términos en el ordenamiento jurídico español no se puede entender sin considerar el marco normativo internacional y europeo del que sólo quiero decir que se puede encontrar una recopilación y análisis de disposiciones normativas en Torres²⁶.

Al igual que en la normativa internacional y europea sexo y género están estrechamente ligados al principio de igualdad y a la maleabilidad conceptual del

²⁶ TORRES, M. (2018). *Iusfeminismo, género y discurso jurídico: análisis desde la praxis y estado de la cuestión*. *Pensamiento Constitucional*, 214-221.

término, así como a la lucha de las mujeres y de otros colectivos que aspiran a que la igualdad formal liberal evolucione hacia una igualdad sustancial y efectiva.

1. **Ámbito normativo estatal**

La Constitución española de 1978²⁷

De las 7 veces que aparece el término igualdad²⁸ solo en 3 aparece el término “**sexo**”, ninguna el término “**género**” y 3 veces el término “**mujeres**”.

En relación a sexo. Por primera vez en el **art.14** “*Los 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*”; la segunda ocasión es el **art.35.1** “*Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de **sexo***”, y en el **art.57.1** “*La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S. M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica. La sucesión en el trono seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón a la mujer, y en el mismo **sexo**, la persona de más edad a la de menos*”.

Como ya he señalado el término “**género**” no aparece en ninguna ocasión, pero se puede argumentar que esta ausencia del término en ningún caso significa exclusión del concepto feminista de género sino el reflejo del contexto histórico, en 1978 el concepto jurídico de género no había alcanzado un grado razonable de consolidación normativa y doctrinal. Según Torres (2018) el concepto jurídico de género lo podemos encontrar en los artículos 1, 9, 10,14,15,17,18,23,24,32,33,39,43 y 47. Sin duda el art.9 junto con los dos incisos del 14 sientan las bases del concepto jurídico de “género”.

El término “**mujer/mujeres**” aparece al igual que el término sexo en tres ocasiones. En el **art.32.1** “*El hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica*”; **art.49.2** “*Los poderes públicos impulsarán las políticas que*

²⁷ La Constitución española de 1978 (BOE núm.311, de 29/12/1978) (Última actualización publicada el 12/02/2024)

²⁸ Se igualan los sexos no los géneros.

*garanticen la plena autonomía personal y la inclusión social de las personas con discapacidad, en entornos universalmente accesibles. Asimismo, fomentarán la participación de sus organizaciones, en los términos que la ley establezca. Se atenderán particularmente las necesidades específicas de las **mujeres** y los menores con discapacidad”; y el art.57.1 “...el varón a la **mujer**, y en el mismo sexo...”*

Llama la atención la pluralidad de posiciones del término sexo. El art.14 iguala a los sexos de manera asimilacionista aunque no se dice, pero se supone que la medida son los varones y por lo tanto son las mujeres las que deben ser tratadas por el derecho igual que los varones señalando explícitamente la interdicción de discriminación, de todas formas, queda abierta la posibilidad a la interpretación del TC, que así lo hará de forma errática durante varias décadas. El art.35.1 redunda en la idea del art.14 en una cuestión tan relevante para un proyecto de vida propio como es el trabajo; y el art.57.1 permite la discriminación de las mujeres en la figura de máxima representación del estado, aunque ya sabemos que la línea argumentativa señala que es una excepción, pero simbólicamente desde mi punto de vista es muy relevante.

En cuanto al uso del término **mujeres** se produce en cuestiones que sería interesante analizar con mayor profundidad. En el art.32 sobre el matrimonio, en el art.49 sobre discapacidad y en el art.57 sobre la corona. De este último llama la atención el uso del término “varón” y no “hombre”. No creo que el legislador tuviera en cuenta las consideraciones feministas de Celia Amorós en relación al androcentrismo pues si las tuvieron, el hecho de preferir al varón a la mujer nos pone en una situación pre-moderna.

Las leyes

La IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en el año 1995, representó un punto de inflexión en el tratamiento de la igualdad, ya que por primera vez el protagonismo estuvo en el tejido asociativo y permitió que la Conferencia representara un encuentro mundial no solo de delegaciones oficiales o institucionales sino de un gran número de feministas y de organizaciones feministas y de mujeres. La conferencia aprobó por unanimidad la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing²⁹ que incorporaba un nuevo mecanismo de actuación denominado “gender mainstreaming” o “transversalidad de la perspectiva de género”, esto es, la incorporación de la sensibilidad de género como una herramienta para

²⁹ <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

el diseño, la ejecución y la evaluación de todas las políticas públicas encaminadas al logro de la igualdad efectiva de mujeres y varones.

Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno³⁰ es una de las consecuencias de la IV Conferencia de la Mujer de Beijing.

Es la primera norma del ordenamiento jurídico español en la que aparece el término “**género**” y curiosamente no define en un sentido teórico estricto el significado jurídico del mismo. Establece la obligación de analizar cómo las normas afectan de manera diferenciada a mujeres y hombres centrándose en la igualdad real o efectiva, evaluando las posiciones de partida de mujeres y hombres y los estereotipos por los que se les define para corregir sesgos de género. Si el objetivo de la norma es incorporar la “perspectiva de género” en la elaboración de informes de impacto de género en los proyectos de ley y reglamentos el medio es el enfoque de género, es decir, la técnica que busca identificar la posición de partida de mujeres y hombres, tanto cuantitativamente como cualitativamente, para evitar que las normas perpetúen la desigualdad de mujeres y hombres. Como hemos dicho la ley no define el término “género”, sino que implementa el **impacto de género** como herramienta técnica de valoración en la elaboración de normas.

Varias de las leyes aprobadas posteriormente son leyes orgánicas lo que nos indica, por lo menos jurídicamente, la importancia de la cuestión que regulan.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género³¹. Esta norma es fundamental por muchas cuestiones. Desde el punto de vista jurídico es la primera vez que en el ordenamiento jurídico español se define la violencia que sufren las mujeres por el simple hecho de serlo dentro del marco interpretativo del sistema de sexo-género, es decir, dentro del marco teórico del feminismo. Emplea el término “género” para definir una forma específica de violencia que se ejerce sobre las mujeres por el hecho de serlo, como manifestación de la discriminación y las relaciones de poder históricamente desiguales de los varones sobre las mujeres. En los debates jurídicos extrafeministas el uso del concepto género ha sido avalado por el TC, que ha considerado que no vulnera el principio de igualdad, al tratarse de una medida de acción positiva orientada a proteger a un colectivo especialmente vulnerable, que no vulnera el derecho a la igualdad (art. 14 CE) ni la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), ya que responde a la necesidad de proteger a la mujer en un contexto de relación de poder. El TC confirmó la constitu-

³⁰ (BOE núm.246, de 14 de octubre de 2003)

³¹ (BOE núm.313, de 29 de diciembre de 2004)

cionalidad del art.153.1 del CP argumentando que el trato diferenciado penal para agresiones del varón hacia la mujer en la pareja está justificado por la desigualdad histórica y estructural que sufren las mujeres en relación a los varones³². Pero el término “género” sigue sin ser definido por la norma y queda abierto el camino a la interpretación. Así los entonces llamados colectivos LGTB o de liberación sexual, hoy conocidos como LGBTQ+ reclaman que también se considere “violencia de género” la que sufre una mujer por parte de su pareja mujer. Es evidente que todas las mujeres deben ser defendidas y que todas las relaciones se dan dentro del sistema patriarcal lo que no significa que todas las violencias que se producen contra las mujeres deben estar bajo el paraguas de la categoría “violencia de género”. Podríamos decir que el problema es que el término género señala a la sujeta receptora de la violencia de género, “las mujeres”, pero oculta que el sujeto que realiza la acción es un varón que es lo que da sentido al concepto pues apunta a una situación de desigualdad estructural. Una posibilidad de subsanar la indeterminación podría haber sido utilizar la expresión que utilizaba entonces el Movimiento Feminista, la de “violencia machista” puesto que señalaba también al ejecutor de la violencia, pero no sé si hubiera sido suficiente pues visto el desarrollo histórico del concepto jurídico de género la Ley Vasca de Igualdad (**Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres**), que como vemos se denomina de “violencia machista” y no de “violencia de género” introduce en su art.50.4 la denominada “violencia de género aisladora” y que contempla que los varones, dice personas, también pueden ser receptores de violencia de género, dice, violencia machista. Al igual que con las mujeres lesbianas no vemos ningún problema con que se proteja a todas las personas de la violencia ejercida por los varones, pero si todo es violencia de género nada lo es.

Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio³³. Esta norma añade un segundo párrafo al art.44 del Cc con la siguiente redacción «El matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo.» Como vemos el término que se utiliza es el de sexo, categoría jurídica objetiva vinculada a datos biológicos y registrales. De Cabo Martín³⁴ confirma que el sexo opera

³² STC 59/2008, de 14 de mayo (BOE núm. 135, de 04 de junio de 2008) y STC 178/2009, de 23 de julio

(BOE núm. 203, de 22 de agosto de 2009)

³³ (BOE núm. 157, de 2 de julio de 2005)

³⁴ DE CABO, C. (2007). El Tratado Constitucional Europeo y el constitucionalismo del Estado Social. Teoría y Realidad Constitucional, 251-285.

como una categoría jurídica de clasificación con relevancia estructural en el sistema de derechos³⁵.

Creo que este es el momento jurídico del que se podría haber partido para clarificar las categorías jurídicas de sexo y género con el objetivo de proteger los derechos de distintas categorías de personas sin que ello supusiera devaluar los derechos de las mujeres. Esta norma señala que las personas tienen sexo, categoría jurídica objetiva, lo que no significa que además no estén atravesadas por la categoría género, pero el género en sentido identitario, no es relevante en términos de categoría jurídica, alguien puede identificarse con las características femeninas o masculinas que determine su cultura en un tiempo determinado o puede no hacerlo (el feminismo ha luchado históricamente porque esas categorías de género no determinen tu posición en la vida ni en el espacio público ni en el privado), pero por ejemplo si dos personas de distinto sexo son partícipes de las mismas características de género (en sentido de identidad no de posición en la sociedad y en los espacios e instituciones que la conforman) y se casan no se convierten en un matrimonio de gays o de lesbianas, y a la inversa lo mismo si dos personas del mismo sexo con características de género diferentes (en sentido identitario, una masculina y otra femenina) no se convierte en un matrimonio heterosexual. Con esta norma el sexo y el género dejan de ser categorías relevantes para contraer matrimonio y disfrutar de todos los derechos y deberes que ello conlleva. Entiendo que la aprobación de esta ley abría el camino para que desde un punto de vista jurídico el sistema de sexo-género quedara profundamente desestabilizado, despatriarcalizaba en alguna medida una institución patriarcal porque apuntaba en la dirección de que todas las personas deben de tener los “mismos” derechos independientemente de su sexo y del género que le impone el sistema patriarcal y contra el que se pueden revelar como ha propuesto el feminismo. La cuestión no es una cuestión de identidad (igualdad-diferencia) es una cuestión de igualdad material (igualdad/desigualdad).

*Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres*³⁶

Sólo quiero señalar que las leyes autonómicas de igualdad como es el caso de la ley vasca, Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres³⁷ no sólo abrieron el camino a la futura ley de igualdad estatal sino que sentaron las bases de muchas de las categorías jurídicas entre las que se encuentran las de

³⁵ STC 128/1987, de 16 de julio. (BOE núm. 191, de 11 de agosto de 1987)

³⁶ (BOE núm.71, de 23 de marzo de 2007)

³⁷ (BOPV núm. 42, de 2 de febrero de 2005) y (BOE núm. 274, de 14 de noviembre de 2011). Texto derogado.

sexo y género perfectamente diferenciadas aunque no definidas. En esta norma el uso de la categoría jurídica sexo se hace como venimos defendiendo hasta el momento como un dato biológico objetivo mientras que la categoría jurídica género se utiliza como una categoría jurídica de análisis que sirve para señalar y corregir la posición de desigualdad estructural que ocupan las mujeres en relación a los varones en todos los ámbitos y estructuras sociales. Todo lo contrario de lo que sucede con las leyes autonómicas de “identidad sexual” donde la inserción y uso de los términos sexo y género no es “correcta” en el sentido de lo que señalan las leyes de igualdad de mujeres y hombre, haciendo que la categoría analítica género pierda toda su significación y potencialidad en tanto que categoría de análisis jurídico crítico y de cambio del sistema patriarcal. Para el iusfeminismo sexo y género no son categorías intercambiables ya que aluden a cuestiones y realidades distintas. Por insistir una vez más en relación a la trascendencia de estas categorías. Como dice Izquierdo³⁸ las mujeres luchan contra su discriminación sexual. Una vez que se produce este hecho, la comunidad científica señala, comprende, ve, que las “diferencias físicas” de los sexos no son las que generan la “desigualdad social” sino que más bien esas diferencias físicas son las que “soportan” la desigualdad social. La separación analítica entre “sexo” y “género” sólo se produce una vez que las mujeres han demostrado en la práctica que pertenecer al grupo de las hembras de la especie no constituye ningún impedimento insalvable para ser abogada, enfermera, maestra, jueza, obrera de la construcción...o aquello a lo que se quieran dedicar. No confundir con que cualquier actividad que se desee realizar está legitimada por el simple deseo de realizarla.

En 2023 se aprueba la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI³⁹ de ámbito estatal. La norma desde un punto de vista terminológico y conceptual confunde, intencionada o no intencionadamente muchos elementos que la teoría feminista ha identificado. Ni el sexo ni el género determinan la orientación sexual. La identidad sexual poco tiene que ver con la orientación sexual y así sucesivamente. Por otra parte, en el propio nombre de la ley se introduce otra cuestión que señala la indeterminación conceptual. El término “persona trans” ¿a quién apunta? ¿a las “personas transexuales” o a las personas “transgénero”? o como se pretende subrepticamente las personas transexuales y las transgenero son los mismo y por lo tanto sexo y género también. De esta forma se esfuma (o por lo menos entra en contradicción) todo el trabajo jurídico que se había conseguido con la introducción

³⁸ IZQUIERDO, M.J (1998). *El malestar en la desigualdad*. Madrid: Cátedra.

³⁹ (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023)

del concepto jurídico de género (categoría de análisis de un sistema de desigualdad estructural entre hombres y mujeres) en el ordenamiento jurídico. Esta ley una vez más recoge el camino abierto por las leyes autonómicas de “identidad de género”. El giro normativo que introduce el uso de la “identidad de género” como categoría jurídica ha generado un debate doctrinal sobre las categorías de sexo y género de cara a la defensa de los derechos de las mujeres.

¿Por qué me he referido a esta cuestión en este apartado? Porque pienso que existían los suficientes mimbres teóricos para que en la Ley orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres se hubiera dado una definición jurídica clara de las categorías sexo y género como necesariamente diferenciables, no intercambiables, es decir, una definición que recogiera la tradición iusfeminista de ambos términos. No se hizo y una vez más se abrió la caja de pandora. Así pues, una ley que promueve la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida, que prohíbe la discriminación directa e indirecta por razón de sexo, que fomenta la corresponsabilidad familiar y laboral de mujeres y varones, que se guía por principios como la igualdad de trato, la no discriminación y la promoción activa de medidas que aborden las desigualdades estructurales, una norma que establece un marco para la acción positiva en favor de las mujeres al promover políticas que favorezcan al grupo históricamente discriminado de las mujeres, al no definir jurídicamente el género abre la posibilidad de que otros grupos lo utilicen en contra de los intereses de las mujeres. No se trata de competir con otros grupos discriminados, sencillamente se trata de señalar que las mujeres conforman la mitad de cualquier grupo que esté discriminado. Perdida la oportunidad de saber lo que significa sexo y género jurídicamente queda al albur de la interpretación de los tribunales y los intereses políticos del legislativo qué es lo que significan. Parece que ha llegado el momento de revisar la producción normativa que usa los términos, igualdad, diferencia, desigualdad, sexo, género, hombres, mujeres... Se hace necesario que el iusfeminismo vuelva a interesarse por cuestiones de teoría jurídica feminista.

*Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud y Reproducción y de Interrupción Voluntaria del Embarazo*⁴⁰. Parecería que es una norma pacífica en cuanto a qué características biológicas deben cumplir las personas a las que va dirigida la norma, independientemente de sus “expresiones” de género. Es evidente que sólo uno de los dos sexos de la especie (aunque no todos los que lo conforman) pueden llevar adelante un embarazo, por lo menos actualmente. Pues a día de hoy esta afirmación también está puesta en cuestión, que sin duda es legítimo cuestionar,

⁴⁰ (BOE núm.55, de 4 de marzo de 2010)

pero ¿con qué fin?, el que los varones trans también paran (porque siguen siendo desde el punto de vista biológico hembras de la especie) obliga a que las mujeres dejen de serlo y como quería Aristóteles ¿nos convirtamos una vez más en ánforas gestantes? No es el momento de entrar en esta cuestión.

Después esta ley de 2010 en 2015 se aprueban dos normas relevantes desde la perspectiva de género vinculadas a la norma que introducía en el ordenamiento jurídico la “violencia de género”. Estas son la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del CP⁴¹, y la Ley 4/2015, de 27 de abril, sobre el Estatuto de la Víctima del Delito⁴².

A partir de 2015 se aprueban una serie de normas que más abajo enumeraré y que todas y cada una de ellas son merecedoras de un estudio pormenorizado en lo que se refiere a la incorporación de las categorías jurídicas sexo y género. Por el momento, me limitaré a comentar que ciertas normas diferencian las categorías jurídicas de sexo y género en algunos apartados, y en otros no. A continuación, las enuncio por orden cronológico de incorporación al ordenamiento jurídico.

Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres⁴³. Establece mecanismos para garantizar la igualdad de salario entre hombres y mujeres, obligando a registros salariales y auditorías en empresas.

Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación⁴⁴. Busca prevenir y eliminar cualquier forma de discriminación, incluyendo la orientación sexual e identidad de género.

Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual⁴⁵. de garantía integral de la libertad sexual (Ley del “solo sí es sí”). Sitúa el consentimiento en el centro de las relaciones sexuales, modificando el Código Penal para asegurar que solo un consentimiento explícito garantiza la ausencia de agresión.

Las dos leyes aprobadas el 28 de febrero de 2023; 1) *La Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero*, por la que se modifica la *Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo*, de salud sexual

⁴¹ (BOE núm.77, de 31 de marzo de 2015)

⁴² (BOE núm.101, de 28 de abril de 2015)

⁴³ (BOE núm. 272, de 14 de octubre de 2020)

⁴⁴ (BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022)

⁴⁵ (BOE núm. 215, de 7 de septiembre de 2022)

y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo⁴⁶ que recupera el derecho a interrumpir el embarazo a las menores de 16 y 17 años sin permiso paterno, elimina los tres días de reflexión y establece bajas laborales por menstruación incapacitante; y 2) **La Ley 4/2023, de 28 de febrero**, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI⁴⁷.

Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y LGTBI (Ley Trans): Reconoce la libre autodeterminación de género, permitiendo el cambio de sexo legal sin necesidad de informes médicos u hormonación, desde los 16 años.

Y finalmente la *Ley de Paridad, Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto*, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres⁴⁸. Esta norma es la clara expresión de que el camino iniciado en 2003 dentro del ordenamiento jurídico ha perdido objetivo y potencialidad crítica a la vez que muestra una desidia dogmática. Con esta norma no sabemos si avanzamos o retrocedemos. Desde un punto de vista iusfeminista o si se quiere teórico tendría que haber dado respuesta al problema de la definición de las categorías jurídicas de sexo y género que no fueran ni esencialistas ni identitarias. Debería haber hecho algún esfuerzo por alejar a las mujeres del lugar de las idénticas e incorporarlas al lugar de las iguales (Amorós, 1987).

Como nos pregunta (Torres, 227)⁴⁹, si el género se conceptualiza desde el iusfeminismo como categoría de análisis jurídico ¿cabe hablar de discriminación por razón de género?

2. El sexo y el género en el ámbito normativo autonómico de la CAPV

Como ya hemos señalado después de la IV Conferencia de la Mujer en Beijing en 1995 en la que participaron organismos institucionales como Emakunde y grupos autónomos de mujeres del MF de Euskal Herria, el impulso para legislar sobre igualdad de mujeres y hombres en la CAPV se pone en marcha. Pasarán 10 años hasta que la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres

⁴⁶ (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023)

⁴⁷ (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023)

⁴⁸ (BOE núm. 186, de 2 de agosto de 2024)

⁴⁹ En este artículo se puede encontrar jurisprudencia de referencia para estudiar el uso que el derecho y en el derecho se hace de las categorías sexo y género.

vea la luz y eso después de un proceso participativo de los grupos feministas y de mujeres organizados sin precedentes. Todos y cada uno de los artículos de la ley fueron estudiados, analizados, criticados por el MF que durante dos años se reunió en Ermua periódicamente para aportar sus propuestas. Sin lugar a duda la categoría jurídica que se quería incorporar a la normativa autonómica era la de sexo. El sujeto político del MF era las mujeres (sin duda diversas y ocupando distintas posiciones según criterios de clasificación como la raza, la clase...) y lo configuraba la pertenencia a uno de los dos sexos de la especie. La categoría género sin duda se manejaba, pero había una profunda convicción de que se utilizaba políticamente para obviar el término feminismo. El género como categoría de análisis político quería decir que cuando se usaba “perspectiva de género” lo que realmente se quería decir es “perspectiva feminista”. Es evidente que queriendo decir lo mismo (estructura cultural de poder en la que las mujeres ocupan la parte subordinada y los varones la privilegiada) la expresión que cuajó que tuvo éxito es la de “género”. Todavía no se tenía conciencia de hasta qué punto esa categoría así expresada (de manera políticamente neutra) podía actuar en contra de los derechos de las mujeres en el sentido de favorecer el mantenimiento del orden patriarcal. Más adelante me referiré a algunos ejemplos de lo dicho.

Las normas a las que me referiré para incidir una vez más en el panorama de confusión ante el que nos encontramos son aquellas que regulan la igualdad de mujeres y hombres en las que aparecen los términos sexo y género, y las que hacen referencia a la identidad de género y la interdicción de discriminación de las personas “trans”, que como se viene manteniendo en el artículo son las que han provocado confusión y cambio en la atribución de significado a las categorías jurídicas de sexo y género con consecuencias para la defensa de los derechos de las mujeres. Esto no significa en ningún caso que todas las personas y los colectivos que constituyen no deban ser protegidos por el derecho. El feminismo siempre ha estado a favor de todos los derechos para todas las personas, pero siempre ha sido consciente de que la defensa de derechos de algún colectivo puede perjudicar a otro. Esta es la cuestión que se trata de evitar.

*Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres*⁵⁰.

Señalar que en esta ley el término sexo se utiliza en 51 ocasiones mientras que el término género se hace en 34. Del análisis del uso de ambos términos como categorías jurídicas, (recordar que ambas categorías ya aparecen en la regulación

⁵⁰ (BOPV núm. 42, de 2 de marzo de 2005) y, (BOE núm. 274, de 14 de noviembre de 2011)

estatal en 2003 y en 2004) podemos sacar las siguientes conclusiones: 1) La categoría jurídica sexo se utiliza para señalar la discriminación que sufren las mujeres y para prohibirla, mientras que la categoría jurídica género se utiliza para incorporar a la regulación sobre la igualdad de mujeres y hombres la implementación de políticas activas de igualdad. La ley es iusfeminista en la medida que busca superar los roles tradicionales asignados por el sexo al que se pertenece a la vez que se integra el concepto jurídico género únicamente al amparo de la expresión “perspectiva de género” en aras al logro de la igualdad efectiva de los dos sexos tanto en el ámbito público como en el privado; 2) “Discriminación por razón de sexo” (no de género). Se prohíbe la discriminación, es decir, cualquier distinción, exclusión o restricción basada en las características biológicas de pertenecer a uno de los dos sexos de la especie y se enfoca fundamentalmente a “la igualdad de trato”. Pero no sólo prohíbe la discriminación por razón de sexo, sino que introduce la categoría jurídica género, utilizada de forma técnica y operativa, es decir, como “perspectiva de género” **y definida** como una herramienta de análisis que los poderes públicos deben integrar en todas sus políticas, normas y presupuestos para así corregir las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. Se trata de que la exigencia de la ley de integrar la perspectiva de género persiga analizar cómo las construcciones sociales afectan de forma diferenciada a mujeres y hombres, perjudicando a las mujeres, para así poder superar dichas desventajas; 3) Aunque en 2004 ya estaba aprobada la norma que utiliza la expresión “violencia de género” para referirse a la violencia que ejercen los varones sobre las mujeres en la pareja o relación semejante por el simple hecho de ser mujeres, en esta ley la violencia así conceptualizada no es denominada “violencia de género” se enuncia bajo la expresión “violencia contra las mujeres”, señalando clarísimamente a la categoría jurídica destinataria de la protección “las mujeres”; 4) Es una ley pionera en incorporar la necesaria presencia de mujeres en los órganos de representación política como una acción positiva gracias a la existencia de un grupo feminista “Plazandreok”⁵¹ que se presentaba a las elecciones con listas exclusivamente de mujeres por lo que se incorpora en sus disposiciones adicionales cuarta y quinta el siguiente texto:

Disposición final cuarta. *Modificación de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco.*

Se añade un párrafo, con el número 4, al artículo 50 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, con el siguiente tenor:

«4. Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos

⁵¹ <https://plazandreok.blogspot.com/>

un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes.»

Disposición final quinta. *Modificación de la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los Territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Guipúzcoa.*

El artículo 6 bis de la Ley 1/1987, de Elecciones para las Juntas Generales de los tres territorios históricos, queda redactado de la forma siguiente:

«1. Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales de zona competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes.»

Sobra decir que la norma fue motivo de una cuestión de inconstitucionalidad presentada por sesenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Popular que se resolvió en 2009⁵² con posterioridad a la aprobación de la ley de igualdad estatal de 2007. La categoría jurídica utilizada es la de “mujeres” en el sentido biológico de hembras de la especie. De la disposición, una de las normas, la que expresaba una “acción positiva”, **al menos** el 50% de mujeres fue declarada inconstitucional mientras que la otra la composición de las listas con el 50% de mujeres fue declarada constitucional pues el 50% de mujeres entraba dentro de la horquilla que señala el principio de composición equilibrada, “no más del 60% ni menos del 40% de cada uno de los sexos”.

Por lo tanto, no queda la menor duda de que en la ley de 2005 el uso de ambos términos responde a los objetivos que el iusfeminismo perseguía. La ley los combina para dar cuenta tanto de la igualdad biológica-jurídica (sexo) como la igualdad social-estructural (género), respondiendo a una lógica conceptual diferenciada para abordar la desigualdad estructural de mujeres y hombres. Mientras que

⁵² Sobre la constitucionalidad de las listas paritarias, véase la STC 13/2009, de 19 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 4057-2005. interpuesto por sesenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente a la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. Recuperado de: <https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/13/pdfs/BOE-A-2009-2502.pdf> (fecha de consulta: 31/01/2026)

el “sexo” suele aparecer en el contexto de derechos fundamentales y sanciones, el “género” aparece en la planificación estratégica, y en la formación en “perspectiva de género” para el personal de las administraciones públicas”.

Esta norma derogada y sustituida por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres⁵³.

Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres

Entre la ley de igualdad de 2005, y el texto refundido de 2023, se aprueba en 2022 la **Ley 1/2022, de 3 de marzo**, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres⁵⁴, anterior a la primera norma de “identidad de género” que se aprueba en la CAPV, la **Ley 14/2012, de 28 de junio**, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales⁵⁵ cuando todavía no se había aprobado la primera ley estatal de “identidad de género”, y anterior a la aprobación de la primera ley de identidad de género estatal, la **Ley 4/2023, de 28 de febrero**, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI⁵⁶. Con esto lo único que quiero decir es que la aparición de la expresión “identidad de género” en la normativa de igualdad de mujeres y hombres de la CAPV es anterior a la aparición de la expresión en la normativa estatal. Se puede decir que las leyes de igualdad iban preparando el terreno a las de identidad sin tener en cuenta que los conceptos jurídicos de sexo y género que manejaban eran distintos no sólo en cada una de las normas sino en distintos apartados de la misma norma.

Pues bien, en la norma autonómica Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres varias cosas llaman la atención en cuanto al uso de los conceptos jurídicos sexo y género. La primera es que al contrario de lo que sucede en la ley de 2005 en ésta el término sexo aparece menos veces que el término género, 69 veces el primero y 77 el segundo y también llama la atención que en muchas de las ocasiones que se utiliza el término sexo en realidad se quiere decir mujer. Igualmente llama la atención la desapa-

⁵³ (BOPV núm. 60, de 27 de marzo de 2023), (BOE núm. 89, de 14 de abril de 2023)

⁵⁴ (BOE núm. 74, de 28 de marzo de 2022, páginas 40253 a 40312 (60 págs.))

⁵⁵ (BOE núm. 172, de 19 de julio de 2012, páginas 51730 a 51739 (10 págs.))

⁵⁶ (BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023)

rición del término mujer cuando se habla de sexo. Hay una especie de necesidad de hablar de sexo de manera neutra o equidistante como si las posiciones de poder de cada uno de los sexos desaparecieran, como si se podría estar igualmente discriminado pertenecieras a un sexo o a otro. Me explico, normalmente cuando se habla de discriminación por razón de sexo se pone la coletilla de mujeres o se antepone. La discriminación de las mujeres por razón de sexo. En esta norma esa coletilla o entradilla desaparece. Podemos afirmar que los términos sexo y género se usan con matices técnicos diferenciados, aunque estrechamente vinculados en su objetivo de combatir la desigualdad estructural, pero la categoría sexo, como categoría biológica que permite señalar la pertenencia de las personas a los grupos de mujeres u hombres apunta al derecho de no sufrir discriminación por “pertenecer a cualquier sexo” y esto acaba con la idea de desigualdad estructural que introducía la categoría género.

Esta idea de discriminación por pertenecer a cualquier sexo entra en contradicción con el uso que se hace de la categoría género como una construcción social que asigna roles y jerarquías a mujeres y hombres donde los varones ocupan las posiciones privilegiadas y las mujeres las subordinadas. De todas formas, esta idea se recoge en la norma bajo las expresiones “perspectiva de género” y “enfoque de género”. El término género aparece mayoritariamente utilizado en estas expresiones por lo que podemos concluir con lo dicho hasta el momento es que por lo menos el uso de las categorías sexo y género es confuso.

Esta confusión la podemos observar cuando en el art.3; art.3.1; art 9.7; art.9.8; art.9.9; art.9.12; se habla de “identidad sexual o de género”; interseccionalidad de sexo y género; desarrollo de la identidad sexual o de género; discriminación por razón de género. Art 21.1c) “violencia de género” cuando todo el articulado habla de violencia machista contra las mujeres; art.23 “desigualdades por razón de género”; art.25.1 “plan respecto al género”.

Además de esta confusión debemos hacer referencia por lo menos a dos cuestiones de mayor calado pues ya no se trata sólo de confusión o indiferenciación terminológica sino de confusión conceptual.

La primera es que la norma introduce el término “identidad de género” que en este contexto jurídico se define como la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al nacer.

Esto significa varias cosas: 1) que se prohíbe cualquier forma de discriminación directa o indirecta, basada en la identidad de género, equiparándola en protección a la discriminación por razón de sexo. No está nada claro qué es la “identidad de género”, ni la “discriminación por identidad de género” si mantenemos como hasta el momento manteníamos que “género” es una categoría analítica que sirve para conocer la desigualdad estructural entre hombres y mujeres. Si son lo mismo es redundante, si no lo son, hay que definirlos; 2) que se reconoce el derecho a la autodeterminación de toda persona al reconocimiento de su identidad de género libremente manifestada; 3) que debemos dar solución a cuestiones como que al desvincular la identidad de género de la categoría sexo y entenderlo como un derecho de la personalidad, las administraciones vascas tienen que garantizar que las personas “trans” (¿transexuales?, ¿transgénero?) y no binarias (¿cuáles son las binarias según el género y cuáles no?) es el género un dato objetivo y por lo tanto conocible antes de la elección? ¿Si el patriarcado ha construido sólo dos cómo es posible conocer los otros?

Por otra parte, una cuestión infinitamente menos debatida pero que es producto de lo mismo de la igualdad de sexo y género, o si se quiere de la irrelevancia jurídica del sexo como dato biológico y del género como categoría analítica de la desigualdad es lo que a día de hoy conocemos como “violencia de género aisladora”. Esta se recoge en el art.54.4 de la norma.

El art.54 define qué es violencia machista contra las mujeres y en su apartado 4 dice:

4. Se considera asimismo violencia machista contra las mujeres la violencia ejercida contra **las personas** que apoyan a las víctimas, así como la ejercida contra su entorno cercano o afectivo, especialmente contra los hijos e hijas u **otros familiares**, con la voluntad de afligir a la mujer.

Es decir que no es necesario ser mujer para ser víctima de violencia machista contra las mujeres, basta con que seas “persona” u “otro tipo de familiar”. Tanta andadura para llegar al punto de partida.

Estas posibilidades que abren la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres y la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales permitirán la aprobación de la Ley 4/2024, de 15 de febrero, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas trans⁵⁷.

⁵⁷ (BOE núm. 64, de 13 de marzo de 2024, páginas 29654 a 29674 (21 págs.)

Llegados a este punto sólo decir que el iusfeminismo está obligado a realizar una revisión de todas las normas que se han incorporado al ordenamiento jurídico español, ya sean estatales o autonómicas y discernir algunas de las cuestiones que ponen en peligro los derechos humanos de las mujeres. Según mi punto de vista el “sexo” es una categoría estructural que no puede ni desaparecer ni ser sustituida por ninguna otra de cara a la protección de los derechos de las mujeres, lo mismo digo del término “mujeres”. Sin duda la categoría género constituye una categoría valiosa como herramienta analítica de las posiciones que hombres y mujeres ocupan en las sociedades patriarcales pero su traslado o elevación a categoría jurídica autónoma presenta múltiples riesgos normativos sobre los que hay que pensar y trabajar. Y sin duda hoy por hoy en el derecho se debe preservar la centralidad de la categoría jurídica sexo para garantizar la igualdad material de mujeres y hombres y defender en la medida de lo posible (es decir si es posible) la seguridad jurídica.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÓN, P. (2013). *El problema de los universales en Simone de Beauvoir*. Obtenido de Facultad de Umanidade y Ciencias de la Educación: http://www.memoria-fahce.unip.edu.ar/trab_eventos/ev.3405/ev.3405-pdf
- ÁLVAREZ, S. (2021). Algunas discrepancias sobre el concepto de género, la violencia de género y su relevancia para el derecho. Comentarios a Francesca Poggi. *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 557-585.
- AMORÓS, C. (1987). El espacio de las idénticas y el espacio de las iguales. *Arbor. Ciencia, pensamiento y cultura*, 113-128.
- AMORÓS, C. (1992). Notas para una teoría nominalista del patriarcado. *Asparkia: Investigación feminista*, 41-58.
- AMORÓS, C. (2005). Dimensiones del poder en la teoría feminista. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11-34.
- AMORÓS, C. (2005). *La gran diferencia y sus pequeñas consecuencias... para la lucha de las mujeres*. Madrid: Cátedra.
- ATIENZA, M. (1988). Teoría y Técnica de la Legislación. *Theoria*, 435-447.
- BEAUVOIR, S. (1998). *El segundo sexo*. Madrid: Cátedra.
- BIRGIN, H. (2000). *El Derecho en el Género y el Género en el Derecho*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- BUTLER, J. (2011). *El género en disputa. el feminismo y la subversión de la identidad*. Madrid: Paidós.

- CAMPOS, A. (2008). Aportaciones iusfeministas a la revisión crítica del Derecho y a la experiencia jurídica. En *Mujeres y Derecho: Pasado y presente* (págs. 167-226). Leioa: UPV-EHU.
- CIRILLO, L. (25 de 01 de 2026). *El feminismo de la izquierda anticapitalista*. Obtenido de Yumpu: <https://www.yumpu.com/es/document/read/14116058/el-feminismo-de-la-izquierda-anticapitalista-lidia-cirillo-revista>
- COSTA, M. (2015). Feminismos jurídicos. Propuestas y debates de una trama paradójica. *Revista Internacional de Filosofía*, 153-161.
- CUERVO, A. (2022). Reflexiones jurídicas en torno al género. Reseña de: Rosa María Rodríguez Magd (coord.), *El sexo en disputa. De la necesaria recuperación jurídica de un concepto*. *Isegoria: Revista de Filosofía Moral y Política*, 1-4.
- DAHL, T. S. (1988). *El Derecho de la Mujer*. Madrid: Vindicación Feminista.
- DE CABO, C. (2007). El Tratado Constitucional Europeo y el constitucionalismo del Estado Social. *Teoría y Realidad Constitucional*, 251-285.
- ESQUEMBRE, M. (2017). Las mujeres ante el cambio constitucional. Algunos apuntes desde una perspectiva feminista para una “reforma constituyente” de la Constitución Española. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 75-92.
- GOUGUES, O. d. (2003). La Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana. En A. H. Puleo, *La Ilustración olvidada: La polémica de los sexos en el siglo XVIII (Condorcet, De Gouges, De Lambert y otros* (págs. 155-163). Madrid: Anthropos.
- HARAWAY, D. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Cátedra.
- IZQUIERDO, M.J (1998). *El malestar en la desigualdad*. Madrid: Cátedra.
- LAGARDE, M. (1996). *Género y Feminismo*. Madrid: Horas y Horas.
- MARTÍN, A. (2006). *Antropología del Género: Culturas, Mitos y Estereotipos Sexuales*. Madrid: Cátedra.
- MIGUEL, A. d. (2015). *El mito de la libre elección*. Madrid: Cátedra.
- MORENO, R. (2012). Identidad femenina: ¿figura de dominación o sujeto de emancipación? Por un feminismo ilustrado y republicano. *Astrolabio: Revista internacional de filosofía*, 296-306.
- ONU, (2014). *Los derechos de la mujer son derechos humanos*. Nueva York, Ginebra: Publicaciones de Naciones Unidas.
- PARLAMENTO VASCO (2005). *Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Gasteiz: BOPV.
- PITCH, T. (2010). Sexo y Género de y en el Derecho: Feminismo Jurídico. *Análes de la Cátedra Francisco Suárez*, 435-459.
- POLLÁN, A. C. (2021). Reflexiones jurídicas en torno al género. Reseña de: Rosa María Rodríguez Magda (coord.), *El sexo en disputa. De la necesaria recuperación jurídica de un concepto*. *Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, 1-5.

- POSADA KUBISSA, L. (-2. (2020). Las mujeres y el sujeto político feminista en la cuarta ola. *IgualdadES*, 11-28. Obtenido de <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.2.01>
- RUBIO, A. (2019). El valor del iusfeminismo en la evolución del derecho. En R. C. ed., *La imaginación feminista. Debates y transformaciones disciplinares* (págs. 201-255). Madrid: Catarata.
- RUIZ, A. (2021-2022). *Los repliegues desacertados de las políticas de la identidad y las dificultades de imaginar lo común*. Madrid: Anuario Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ).
- RUSS, J. (1978). *El hombre hembra*. Barcelona: Bruguera.
- SANCHIS, A. (2015). Interpretación Jurídica, Igualdad y Género en los Estudios de Derecho. Aportaciones Epistémicas y Feministas. *Revista General de Derecho Constitucional* 21, 1-75.
- SCOTT, J. (1990). El Género: Una categoría útil para el análisis histórico. En J. S. (Editor), *Historia y Género: Las mujeres en la Europa Moderna y Contemporánea* (págs. 23-56). Valencia: Edicions Alfons el Magnànim.
- TORRES, M. (2018). Iusfeminismo, género y discurso jurídico: análisis desde la praxis y estado de la cuestión. *Pensamiento Constitucional*, 205-240.
- TUBET, S. (2003). *Del sexo al género. Los equívocos de un concepto*. Madrid: Cátedra.
- VARELA, N. (2019). *Feminismo 4.0. La cuarta Ola*. Barcelona: PRH Grupo Editorial.
- VENTURA, A. (2025). Una Constitución para la humanidad fundamentada en la igualdad de mujeres y hombres. *Atlánticas. Revista Internacional*, 2-35.
- VILLANUEVA, C. (2015). Feminismo como crítica: Sujeto y Universalidad. *Oxímora Revista Internacional de Ética y Política*, 202-213.
- WOLLSTONECRAFT, M. (1994). *Vindicación de los derechos de la Mujer*. Madrid: Cátedra.

Institucionalizar la participación desde una perspectiva feminista: potencialidades y límites del Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres¹

Miriam Ureta García

Profesora adjunta de Ciencia Política y de la Administración. EHU
<https://orcid.org/0000-0002-8466-4327>

Sumario: I. La participación como principio estructural de las políticas de igualdad. II. De la participación retórica a la participación institucionalizada. III. Cogobernanza. IV. Arquitectura institucional de la igualdad. V. El papel de las agentes de igualdad en relación con los planes de igualdad. VI. Potencialidades, tensiones y límites del modelo participativo. VII. Bibliografía.

¹ El presente trabajo se ha desarrollado en relación al siguiente proyecto de investigación: “Exploring the Innovative Potencial of Basque Women’s Houses in Governance Networks oriented towards Democratic Deepening” financiado por la EHU (Código EHU-N25/58) con 40.000 euros para aquellos proyectos liderados por personal novel, siendo la Investigadora Principal Miriam Ureta (2026-2028).

I. LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIO ESTRUCTURAL DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

El Decreto Legislativo 1/2023, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco incorpora la participación ciudadana no como un elemento accesorio, sino como un **principio estructural de la acción pública en materia de igualdad**.

El artículo 14 establece que los poderes públicos vascos deben impulsar la participación e interlocución de los grupos feministas y de mujeres, de los agentes sociales y de la ciudadanía en su conjunto, con el objetivo explícito de avanzar hacia un modelo de participación “más democrático” y dotado de “incidencia real”.

Esta formulación resulta especialmente relevante, ya que trasciende concepciones meramente consultivas de la participación y abre la oportunidad para explorar modelos de profundización democrática participativos en términos de justicia social, en los que la legitimidad de las políticas públicas se refuerza mediante la implicación activa de las personas afectadas. Aquellas que se encuentran “más vinculadas con las problemáticas concretas y que pueden colaborar en la definición y delimitación de las situaciones; con el fin de proponer mecanismos de actuación más adecuados a las distintas realidades específicas” (Subirats, 2008: 126).

Por tanto, la normativa tiene vocación de ir más allá de prácticas y espacios de participación meramente cosméticos y sienta las bases para orientarse a “cambiar las formas de hacer política, cambiar las instituciones públicas y transformar la ciudadanía, que pasaría de espectadora a sujeto activo protagonista” (Roth, 2019: 63). Teniendo en cuenta que el núcleo central de las estrategias participativas es la vertebración de dolores (Ganuzo, Olivari y Paño 136) transitando del “qué hay de lo mío” al “qué hay de lo nuestro”, movilizar una perspectiva participativa a través de la Ley potencia apuntar “hacia aquellas áreas oscuras en las que las demandas de determinados grupos y/o personas necesitan ser alumbradas” (Ahedo y Ureta, 2019: 147).

Esta cuestión requiere de un acercamiento que entienda que la participación no solo tiene clase o color de piel, sino también género (Martínez-Palacios, 2018: 371), visibilizando realidades complejas (Martínez-Palacios y Martínez-García 9) con el horizonte marcado hacia la justicia social, que se interpreta en las claves definidas por Nancy Fraser en términos de redistribución, reconocimiento y representación. Así las cosas, la normativa abre sinergias transformadoras al permitir

pensar y hacer política reconociendo la multiplicidad y pluralidad de experiencias vivenciales de mujeres y, así, posibilitar el desarrollo de diseños participativos que sean inclusivos y justos (Lombardo y Rolandsen 21). Es en este sentido la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene potencialidad para ser una herramienta de carácter político y politizador (Argüello, 2013: 178).

Este reconocimiento normativo genera condiciones para sentar las bases de una comprensión política/politizadora, la cual se interpreta como una respuesta a las críticas históricas del carácter androcéntrico de las prácticas y espacios participativos, así como a la toma de decisiones públicas, reclamando incorporar los saberes situados y la experiencia política del movimiento feminista y de las mujeres organizadas; esto es: “situando en el centro las experiencias de quienes sufren la exclusión” (Martínez-Palacios, 2017).

II. DE LA PARTICIPACIÓN RETÓRICA A LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONALIZADA

Más allá de la formulación principal, la Ley avanza hacia la **institucionalización de la participación**, al exigir que las Administraciones Públicas dispongan de órganos o cauces específicos a través de los cuales se articule dicha participación. Esta previsión refuerza el carácter vinculante del principio participativo y evita que quede supeditado a la voluntad política coyuntural.

Especialmente significativo resulta el artículo 27.5, que reconoce de manera explícita que la participación de las mujeres requiere **condiciones materiales y simbólicas**: mecanismos, tiempos, espacios, recursos, equipamientos y procesos de capacitación adecuados. Este enfoque conecta directamente con aportaciones de la Teoría Feminista que han señalado que la exclusión política de las mujeres no se explica únicamente por la ausencia de derechos formales, sino por la persistencia de barreras estructurales relacionadas con las relaciones de poder (género, clase, raza, diversidad funcional...) y que impiden a las mujeres diversas la realización de proyectos de participación política orientados a la justicia social, al traducirse esas barreras estructurales en “cargas” de trabajo reproductivo y tiempos de cuidado, precariedad económica o la falta de reconocimiento de sus saberes y formas de participar.

Precisamente, pensadoras y activistas feministas nombraron una doble presencia/ausencia que se materializa en tiempos repartidos entre la parte destinada

al trabajo familiar y al trabajo profesional –doble trabajo– que dificulta y promueve ausencias en otros ámbitos de desempeño (Balbo, 1994: 513). Investigaciones posteriores –sin embargo– añadieron una esfera de ausencia/presencia más, destacando que también se produce una triple presencia/ausencia con respecto del trabajo militante comunitario y participativo (Torns *et al.*, 2003: 20-31; Sagastizabal y Legarreta, 2016: 19) que “traga a las mujeres en el espacio doméstico excluyéndolas de la esfera pública” (Martínez-Palacios, 2017: 47).

En este sentido, los obstáculos que impiden la participación efectiva de las mujeres están relacionados con pensar la participación como una forma neutral de intervención: la dicotomía de lo público frente a lo privado y la incorporación de normas de género contrarias al campo de la participación (Martínez-Palacios, 2015: 170; Martínez-Palacios y Bach, 2016).

Desde una perspectiva feminista, la ruptura con la tensión público/privada de los espacios de participación permite “acentuar la experiencia personal para cuestionar las distinciones entre lo que se considera público y lo que se considera privado” (Weisser, 2008: 614). Posibilitando la inclusión de “temas y estructuras tradicionalmente vinculados al ámbito doméstico –como el cuidado o el estado de ánimo–” (Martínez-Palacios, 2017: 53) y que el discurso dominante de la participación ha venido a relegar a asuntos privados o domésticos “borrando historias, experiencias físicas y realidades materiales” (Weisser, 2008: 614) que deben ser reconocidas en “espacios de acogimiento que posibilitan la elaboración de fórmulas para mejorar y sostener en el tiempo los proyectos de participación” (Martínez-Palacios, 2017: 126).

La dimensión temporal adquiere a la luz de la Ley un carácter relevante, ya que abre la posibilidad a comprender –como se mencionaba más arriba en el texto– que la durabilidad de los proyectos participativos feministas va más allá del instante deliberativo (Martínez-Palacios 2017, p. 116) donde se debe priorizar y proteger una mayor sostenibilidad (Dube 2011, p. 228) de los mismos. Esto es: la institucionalización de la participación desde una mirada sensible al género promovería el arraigo de espacios y prácticas participativas que rompan con los obstáculos y barreras que las mujeres han venido a experimentar históricamente; y –como consecuencia– enraizar y consolidar estos proyectos en el tiempo. Focalizando no sólo la atención en la consistencia institucional, sino en garantizar esa la sostenibilidad a lo largo de diferentes ciclos políticos (Bussu *et al.*, 2022: 137).

III. COGOBERNANZA

La Ley introduce para ello y de forma expresa la referencia a la **cogobernanza**, situando la participación en el plano de la corresponsabilidad entre Administraciones Públicas y actores sociales: un elemento especialmente innovador en el ámbito de la normativa de igualdad. Desde una perspectiva feminista, esta referencia abre un campo de reflexión especialmente fértil, en tanto permite interrogar hasta qué punto los modelos de gobernanza compartida pueden contribuir a la profundización democrática en términos de justicia social y –por tanto– movilizar una comprensión de “cogobernanza” orientada a la transformación de las relaciones de poder y a la desactivación de situaciones de privilegio.

Teniendo en cuenta –eso sí– que como sucede con la participación, la noción de cogobernanza tampoco es neutra. Puede estar construida desde perspectivas ideológicas que defienden desde modelos meramente procedimentales –centrados en la coordinación técnica y la consulta– hasta enfoques orientados a la redistribución efectiva del poder decisonal. En este sentido, una lectura crítica exige distinguir entre una cogobernanza que se limita a incorporar a actores sociales en fases delimitadas del ciclo de las políticas públicas (participación simbólica), y otra que reconoce su capacidad para influir de manera sustantiva en la definición de los problemas, hasta la evaluación de las actuaciones, con capacidad de agenda y agenda política (participación efectiva).

Por un lado, los modelos de cogobernanza interpretados desde enfoques tecnoproductivos, neoliberales o incrementalistas reducen la participación a un papel simbólico centrado en la información –cuando el proceso de participación se reduce meramente a una recepción de contenidos informativos–; la consulta –cuando los/as participantes son consultados/as sobre esos contenidos–; o una perspectiva orientada al aplacamiento; esto es, la presencia de la ciudadanía en foros u órganos (Arnstein, 1969: 219); lo que posteriormente ha suscitado interesantes debates en torno a la diferencia entre presencia y voz dentro de los procesos participativos y en el marco de redes de gobernanza.

Por otro lado, en cuanto a aquellos enfoques de cogobernanza que movilizan una comprensión efectiva de la participación, éstos defienden la idea de codecisión, cuando el poder se redistribuye en la toma de decisiones. Así, el máximo grado de participación efectiva en función de la distribución del poder cristaliza en el control ciudadano, cuando se garantiza capacidad de decisión y control a lo largo de un plan, programa o política pública (Arnstein, 1969: 224), permitiendo a las

personas participantes explorar problemas en sus propios términos y códigos. Y promoviendo los procesos de empoderamiento al transferir poder de decisión a las participantes en el proceso político más amplio, abriendo –de nuevo– posibilidades de politización (Bobbio, 2006; Manin, 1997; Talpin, 2011; Röcke, 2014) y cambio político en términos de profundización democrática.

Esta distinción entre marcos de cogobernanza resulta clave, ya que los procesos participativos simbólicos que no van acompañados de mecanismos de redistribución pueden derivar en formas de reconocimiento sin transformación estructural.

En primer lugar, aplicado al ámbito de la igualdad, existe el riesgo de que la cogobernanza pensada desde posturas tecnoproductivas, neoliberales o incrementalistas pueda convertirse en un dispositivo que legitime decisiones institucionales sin alterar las asimetrías de poder. Esto es: el peligro recae en generar o promover prácticas y espacios de cogobernanza encaminados a posibilitar –más allá del cumplimiento legal– la conformidad con las instituciones heteropatriarcales y los valores que éstas reproducen, donde la lógica de la dominación “es ejercida en nombre de un principio simbólico conocido y admitido tanto por el dominador como por el dominado” (Bourdieu, 2000: 12), en la que “la visión del hombre se impone como neutra” (Bourdieu, 2000: 22), ya que se asume como naturalmente dado que las mujeres sean “objetos de intercambio definidos según los intereses masculinos y destinados a contribuir así a la reproducción del capital simbólico de los hombres, donde reside la explicación de la primacía concedida a la masculinidad” (Bourdieu, 2000: 60). En resumen, modelos de gobernanza orientados al reconocimiento de un sistema de poder basado en la dominación masculina que *debe* ser obedecida sin cuestionarse, y que legitima instituciones y una idea de participar que acentúa, reproduce y perpetúa múltiples desigualdades sociales.

Por tanto, la cogobernanza plantea interrogantes sobre quiénes son reconocidos como interlocutores legítimos y en qué condiciones. Este planteamiento requiere pensar la cogobernanza como aquella idea que teje espacios para la participación entendida como campo, como espacio de lucha en las que las distintas formas de capital –social, económico, cultural y simbólico– están en disputa (Bourdieu, 2013: 21) y que genera formas de reconocimiento y exclusión como producto/efecto de campo. En otras palabras, pensar la cogobernanza en un marco participativo sensible al género implica reconocer que las formas pretendidamente “neutras” de participar exigen cuerpos, competencias lingüísticas

y técnicas específicas y disponibilidad de tiempo y recursos los cuales operan activamente como filtros excluyentes, reproduciendo desigualdades de género, clase, raza o diversidad funcional, entre otros.

Así lo ha demostrado la genealogía feminista, evidenciando que históricamente –y social y culturalmente– la participación es un espacio para “los cuerpos masculinos. Digo esto no sólo en el sentido de que sólo los hombres eran ciudadanos activos, teniendo derecho a aparecer en público, sino también en el sentido de que la iconografía institucional de la reciente teoría democrática privilegia las formas masculinas de autorepresentación” (Benhabib, 1996: 81). Esto es: en las democracias contemporáneas capitalistas pervive la continuidad de la naturalización y reiteración de las relaciones de dominación basadas en el género, clase, raza... y que están muy lejos de procedimientos imparciales en el marco institucional-participativo:

“Todas las democracias son patriarcales, y el patriarcado crea desigualdades que hacen que las decisiones en esas democracias estén lejos del procedimiento imparcial. La mayoría de las democracias también son racistas, y clasistas. Todas las democracias reales incorporan desigualdades que producen decisiones coercitivas desiguales e injustas procedimentalmente” (Mansbridge, 1996: 56).

Desigualdades en salud, poder económico y social, acceso al conocimiento, estatus y expectativas de trabajo que son “injustas porque perpetúan las condiciones institucionales que apoyan y perpetúan la dominación y además obstaculizan el empoderamiento” (Young, 2002: 34). Ya que está demostrado que las chicas y las mujeres tienden a hablar menos (...) en público (...) Y cuando las mujeres hablan en esas situaciones, tienden a dar información y preguntar en vez de formular opiniones o iniciar una controversia” (Young, 1996: 123). Es más: el discurso cultural de las mujeres, de las minorías etnizadas y racializadas y de la clase trabajadora es normalmente percibido como “más excitado y más expresivo, utilizando la emoción, el lenguaje figurativo, modulando los tonos de la voz y los gestos” (Young, 2002: 40).

Se trata de acercamientos que “no miran a quien no participa porque se asume que si la gente sabe y puede participar y no lo hace, es porque no quiere” (Ahedo, 2017: 10). Sin considerar que muchas personas abandonan o no entran en los procesos participativos porque “el nosotros/as desde el que se diseña no está pensado desde los otros/as a los/as que se dirige, y que también existen; y sobre todo porque no se piensa desde el nosotras (que somos diversas) ni se dirige tampoco a las otras (que también lo son)” (Ahedo, 2017: 10).

Por tanto, cuando se interpreta la cogobernanza desde un punto de vista de género, se moviliza el interrogante de quiénes detentan “legitimidad” en relación al reconocimiento, representación y redistribución decisional en las redes de gobernanza participativa y los marcos potencialmente habilitantes para ello.

En este punto ya no se piensa la “legitimidad” como la incorporación acrítica de discursos heteropatriarcales de dominación desde las instituciones, sino que ésta ya se refiere al grado de aceptación de las decisiones tomadas en redes de gobernanza por parte de las instituciones y decisores/as políticos/as (Geissel, 2012 y 2013; Mattijsen *et al.*, 2015: 1000) desde una lógica irruptiva *bottom-up*. Aquí la importancia es doble: reside en el movimiento feminista, las redes de mujeres y el trabajo crítico que obliga a los poderes públicos a rendir cuentas en torno a sus acciones (Rosanvallon, 2011: 124-167) y se ubica también en la idea de proximidad (Rosanvallon, 2011: 75-121), la cual trata de configurar una “política de la presencia” o “volver al presente”, “re-presentar” (Rosanvallon, 2011: 171-200) teniendo en cuenta la descentralización y los conocimientos situados.

Desde esta óptica, una cogobernanza sensible a una perspectiva de género debería incorporar mecanismos explícitos de compensación, cuidado y sostenibilidad, que permitan la participación de mujeres diversas y eviten la sobrecarga de aquellas que ya asumen un papel activo en la defensa de la igualdad. Ello quiere decir que no se puede juntar a cualquiera con cualquiera: “Que no se pueden ignorar diferencias objetivas fundamentales donde los agentes se definen entonces por sus posiciones relativas” (Gutiérrez, 2004: 257). Y se debe avanzar hacia diseños, prácticas y espacios sostenidos en el tiempo que permitan la deliberación y participación como espacios de recogimiento donde los colectivos tradicionalmente excluidos de los procesos de toma de decisión pueden definir en sus propios términos su realidad y las estrategias de intervención que se adecúen a ellas (Mansbridge, 1996: 51-60).

Por tanto, ¿Cómo se neutralizan los efectos negativos de la institucionalización de la cogobernanza participativa de cara a profundizar la democracia teniendo en cuenta la perspectiva de género? Enfocando proyectos que persigan y faciliten el arraigo participativo a través de redes de gobernanza. Donde –por un lado– la movilización social se oriente a la reinención de la participación efectiva mediante el control popular; mientras que –por otro lado– se re-descubra formas de trabajo que no son ciegas ni al poder ni a las estructuras, consolidando prácticas y espacios conjuntos (cogobernanza) con las instituciones de forma consistente y coherente con la Teoría Feminista.

IV. ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE LA IGUALDAD

Esta compleja red institucional combina liderazgo autonómico, coordinación interinstitucional y despliegue local de cara a articular la participación ciudadana a través de la Ley.

En este sentido, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer es definido como el organismo responsable del impulso, asesoramiento, planificación y evaluación de las políticas de igualdad, asumiendo un papel central de liderazgo tanto político como técnico. Junto a ello, el texto legal obliga a que todas las Administraciones Forales y Locales dispongan de órganos, unidades o entidades administrativas de igualdad, encargadas no solo del diseño y seguimiento de políticas, sino también de la sensibilización ciudadana y la relación con el tejido social.

En una entrevista realizada a Laura Gómez, técnica superior de Igualdad de la Diputación Foral de Gipuzkoa (Zugaza y Ureta, 2026), se identifica con claridad este recorrido histórico: “Las políticas de igualdad de género nacen de la identificación de un problema social: la desigualdad histórica entre mujeres y hombres”. Las citadas políticas se desarrollan en distintas fases estratégicas: la primera etapa se caracterizó por una apuesta por la igualdad de trato inspirada en la legislación antidiscriminatoria estadounidense. Mientras que la segunda etapa incorporó medidas de acción positiva, especialmente centradas en facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Sin embargo, en el seno del movimiento feminista, inquietudes largamente silenciadas empezaron a cobrar pulso: emergieron críticas contra las consecuencias negativas que las etapas mencionadas habrían desencadenado, observándose así las limitaciones tanto de las políticas públicas de la diferencia como de la igualdad.

Por un lado, se denunciaron los efectos perversos de aquellas políticas públicas de la diferencia, que enfatizaban la importancia de una supuesta feminidad, enfatizando la “falsa dicotomización patriarcal de los géneros y justificando así las violencias generalizadas” (Biglia y San Martín, 2007: 9). Por otro lado, el movimiento feminista también desenmascaró el resultado de las políticas de igualdad: se habría creído que era suficiente con el ingreso de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado porque a través del salario como recurso podría lucharse contra “la dominación basada en el estatus” (Fraser, 2013: p, 135) y –además– porque la entrada en el mercado privado podría suponer “poder modificarlo, sin haber una preocupación de subvertir las estructuras de poder. Como resultado “tenemos mujeres en puestos de mando o en organizaciones represivas que actúan de

manera perfectamente coherente con las lógicas heteropatriarcales” (Biglia y San Martín, 2007: 9).

Toda la crítica feminista, por tanto, puso en evidencia y obligó a las instituciones a movilizar una tercera etapa: una estrategia más estructural que pretendía paliar los efectos negativos de políticas públicas anteriores: la transversalización de género.

A nivel autonómico –en este sentido– la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco se erige como uno de los marcos normativos más avanzados en materia de transversalidad de género al establecer la obligación legal de integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas (Artículo 2.2), exigiendo además que todo programa, plan o política analice el impacto de género a través de un informe y definiendo asimismo cláusulas de igualdad en contratos públicos, ayudas o subvenciones.

Siendo Emakunde, el Observatorio Vasco de la Mujer, aquel órgano autónomo clave en la implementación territorial del *gender mainstreaming*, en conjunción con la creación de comisiones interinstitucionales e interdepartamentales que refuerzan la lógica de cogobernanza analizada en el apartado anterior, lo cual permite la coordinación entre distintos niveles administrativos y facilita la circulación de demandas, diagnósticos y propuestas que emanan del movimiento feminista y –por tanto– donde el género se erige como una mirada transversal que impregna los planes y políticas públicas.

No obstante, desde el pensamiento feminista se advierte de que la institucionalización de la transversalidad implica ir más allá de la integración superficial, y avanzar hacia una transformación profunda de las instituciones públicas: “No se trata solo de añadir la perspectiva de género, sino de reformular las propias prioridades y procedimientos institucionales” (Walby, 2005: 322) en consonancia con los planteamientos que se van desglosando a lo largo de este texto. Para ello, es necesario reinterpretar la propia definición de política pública, entendida desde el pensamiento feminista como un proceso decisional mediado por “relaciones de poder y por sistemas de valores que dan lugar a un conjunto de acciones o inacciones ante una situación que se considera problemática” (López *et al.*, 2014: 162); considerando que se debe poner el foco no solamente en lo que las instituciones deciden hacer, sino en lo que deciden no hacer e incluso acciones deliberadas para evitar que se lleve a cabo una acción pública.

Por tanto, el *mainstreaming* depende de qué se considera problema público, cómo se construyen los problemas, cómo se evitan e incluso cómo se producen como

invisibles activamente desde las instituciones, subrayando que “lo que se representa como problema define lo que se piensa que debe cambiarse” (Bacchi, 2009: 2). Ya que “la existencia de ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) diferentes en relación con el problema de la desigualdad de género influye en la formulación de las políticas” (Bustelo y Lombardo, 2007: 13). Donde “el género no debe añadirse como una variable más, sino problematizar cómo el género está presente en la formulación del problema desde el inicio” (Íbid, 2007: 4). Es decir, no basta con adaptar las políticas a las mujeres; es necesario transformarlas desde una lógica feminista.

La transversalización de género va más allá del marco institucional en el sentido de que, como subraya Gómez, “la implementación de la transversalidad de género tiene que implicar también a las mujeres y a las organizaciones feministas en el proceso de toma de decisiones” (Zugaza y Ureta, 2025). Esta idea enlaza con los planteamientos de Nancy Fraser, quien –como se recordaba con anterioridad– advierte de que las políticas orientadas a la justicia social deben integrar tanto el reconocimiento como la redistribución y la representación; ya que “la participación en los procesos de toma de decisiones es una condición necesaria para la justicia social” (Fraser, 2008: 18) en clave de profundización democrática, donde la dimensión participativa y dialógica sea una condición para sostener procesos institucionales transformadores a largo plazo (Squires, 2007).

Esto es: el feminismo no es un departamento (Gelambí, 2015), sino que –como bien subraya el movimiento feminista– “estamos aquí para hacer feministas las políticas públicas, y no para situar el feminismo en el programa político” (citado en Ureta, 2022: 125), implicando asimismo la participación de los movimientos sociales en las redes de cogobernanza participativa (Espinosa Fajardo y Bustelo, 2019).

Por tanto, la institucionalización del *gender mainstreaming* ha representado un avance en la formalización de la igualdad de género, pero su efectividad depende de que dicha institucionalización no derive en una mera tecnocratización despolitizada, sino que se sostenga en una lógica realmente transformadora, participativa y feminista.

V. EL PAPEL DE LAS AGENTES DE IGUALDAD EN RELACIÓN A LOS PLANES DE IGUALDAD

En este punto entra en “acción” una figura relevante: las Agentes de Igualdad. Aunque la Ley Vasca de Igualdad no define explícitamente la figura profesional

de las Agentes de Igualdad, su papel se desprende con claridad del conjunto de funciones atribuidas a los órganos y unidades de igualdad. Las tareas de planificación, asesoramiento, evaluación, sensibilización y articulación de la participación sitúan a estas profesionales como actoras estratégicas en los procesos de cogobernanza participativa, especialmente en el ámbito local, donde las políticas de igualdad adquieren una dimensión más cercana y relacional.

Desde esta perspectiva, las Agentes de Igualdad pueden entenderse como mediadoras entre la ciudadanía —especialmente las mujeres y el movimiento feminista— y la Administración Pública, así como traductoras institucionales de demandas sociales en planes, programas y políticas públicas. Su posición técnica e intermedia les permite actuar como nodos de gobernanza, conectando distintos niveles administrativos, sectores políticos y actores comunitarios, y garantizando la incorporación efectiva de la perspectiva de género en procesos participativos que, de otro modo, podrían reproducir y profundizar en complejas desigualdades estructurales.

Este papel adquiere una relevancia particular en relación con los Planes de Igualdad, que constituyen uno de los principales instrumentos de materialización del marco normativo establecido por la Ley Vasca de Igualdad y, en particular, del enfoque participativo que se desprende del artículo 27. Aunque dicho artículo no menciona de forma explícita los Planes, su contenido resulta clave para comprender cómo deben diseñarse, implementarse y evaluarse desde una perspectiva de gobernanza sensible al género.

Leídos a la luz del artículo 27, los Planes de Igualdad no pueden concebirse únicamente como documentos técnicos orientados al cumplimiento normativo, sino como procesos políticos y participativos, atravesados por relaciones de poder y por dinámicas de inclusión y exclusión de determinadas voces. Esto es: los Planes de Igualdad reconocen y definen los problemas públicos, legitiman qué voces son “autorizadas” para construir, diseñar, aplicar y evaluar políticas públicas participadas orientadas a soluciones situadas y también son la hoja de ruta para procesos de activación política y empoderamiento orientados a reinventar las formas de hacer política.

En este sentido y en coherencia con el mandato del artículo 27.5, la participación ciudadana de las mujeres en estos Planes de Igualdad requiere la provisión de condiciones materiales y simbólicas específicas —mecanismos, tiempos, espacios, recursos y procesos de capacitación— que permitan una implicación efectiva y no meramente formal.

Asimismo, el artículo 27 aporta una base normativa sólida para sostener que la participación en los Planes de Igualdad debe extenderse a todo su ciclo de vida: diagnóstico, definición de prioridades, formulación de medidas, implementación y evaluación. Esta lectura resulta especialmente relevante en el ámbito municipal, donde los Planes de Igualdad se convierten en espacios privilegiados para canalizar demandas locales, identificar desigualdades situadas y articular respuestas ajustadas a contextos específicos.

La referencia expresa a la cogobernanza refuerza esta interpretación, al permitir situar los Planes de Igualdad como espacios de corresponsabilidad entre Administraciones Públicas y actores sociales. En este marco, el tejido asociativo, el movimiento feminista y espacios comunitarios como las Casas de las Mujeres pueden desempeñar un papel central tanto en la identificación de problemáticas como en la validación social y el seguimiento de las medidas adoptadas.

En este contexto, la intervención de las Agentes de Igualdad resulta fundamental para evitar que los procesos participativos asociados a los Planes de Igualdad se limiten a ejercicios formales o simbólicos. Estas profesionales desempeñan funciones clave en la dinamización de espacios participativos, la incorporación de enfoques transversales e interseccionales, la traducción de demandas sociales en medidas operativas y el acompañamiento político y técnico a los distintos agentes implicados. Su papel es, por tanto, esencial para transformar –desde un punto de vista feminista– el mandato participativo del artículo 27 en prácticas efectivas en las redes de cogobernanza.

De este modo, los Planes de Igualdad pueden ser entendidos, a la luz del artículo 27, no solo como herramientas de corrección de desigualdades de género que dependen única y exclusivamente de marcos legales e institucionales (Espinosa-Fajardo y Bustelo, 2019), sino como puntos de partida para construir los problemas públicos, ya que “la existencia de ‘marcos interpretativos’ (*policy frames*) diferentes en relación con el problema de la desigualdad de género influye en la formulación de las políticas” (Bustelo y Lombardo, 2007: 13). Donde “el género no debe añadirse como una variable más, sino problematizar cómo el género está presente en la formulación del problema desde el inicio” (Íbid, 2007: 4). Es decir, no basta con adaptar las políticas a las mujeres; es necesario transformarlas desde una lógica feminista.

No obstante, esta potencialidad convive con importantes tensiones. En la práctica, los Planes de Igualdad corren el riesgo de convertirse en ejercicios tecnocráticos, centrados en la producción de indicadores y medidas estandarizadas,

con escasa capacidad para cuestionar las estructuras que producen y reproducen complejas desigualdades. Desde una perspectiva feminista crítica —en la que ya se ha profundizado anteriormente— ello obliga a preguntarse hasta qué punto los procesos participativos asociados a los Planes permiten disputar los marcos dominantes o si, por el contrario, tienden a reforzarlos.

En este escenario, el papel de las Agentes de Igualdad resulta central. Su intervención puede contribuir a transformar los Planes en espacios de profundización democrática, siempre que cuenten con el respaldo político, los recursos y la autonomía necesarios para sostener procesos participativos exigentes y conflictivos. De lo contrario, existe el riesgo de que recaiga sobre ellas una responsabilidad desproporcionada, sin capacidad real para alterar las dinámicas institucionales que limitan el alcance transformador de los Planes.

En definitiva, entender los Planes de Igualdad como dispositivos políticos implica reconocerlos como arenas de disputa feminista, en las que se negocian significados, se construyen problemas públicos y se ensayan nuevas formas de gobernanza orientadas a la justicia social. Su potencial transformador dependerá, en última instancia, de la capacidad de mantener abierta esta disputa y de resistir las tendencias tecnocráticas, neoliberales e incrementalistas que derivan en despolitización.

VI. POTENCIALIDADES, TENSIONES Y LÍMITES DEL MODELO PARTICIPATIVO

El análisis desarrollado a lo largo de este texto permite afirmar que la Ley Vasca de Igualdad de 2023 incorpora un marco normativo especialmente rico para la institucionalización de la participación desde una perspectiva feminista. Hacer explícita la participación como principio estructural, la referencia a la co-gobernanza y el reconocimiento de la necesidad de condiciones materiales y simbólicas para la participación de las mujeres abren una ventana de oportunidad política para avanzar hacia modelos de profundización democrática orientados a la justicia social.

Entre las principales **potencialidades** del modelo participativo que se desprende de la Ley destaca, en primer lugar, su capacidad para desplazar concepciones instrumentales y meramente consultivas de la participación, situándola en el terreno de la corresponsabilidad política. Esta hoja de ruta permite pensar la

participación no solo como un mecanismo de legitimación de las políticas públicas, sino como un espacio de disputa, construcción colectiva de problemas públicos y generación de saberes situados. En este sentido, la Ley crea condiciones normativas para reconocer la experiencia política del movimiento feminista y de las mujeres organizadas como un recurso legítimo y necesario para la acción pública, desafiando la tradicional jerarquización entre saber experto-técnico y saber experiencial.

Asimismo, la incorporación de la cogobernanza en el texto normativo ofrece la posibilidad de articular redes de gobernanza participativa que conecten —a través de prácticas y espacios arraigados en el tiempo— distintos niveles institucionales con el tejido social, facilitando la definición, construcción y politización de los problemas y la circulación de demandas, diagnósticos y propuestas desde una lógica irruptiva, desde abajo, visibilizando aquellas preocupaciones que han quedado excluidas históricamente de la agenda pública. Leída desde una perspectiva feminista, esta arquitectura puede contribuir a desactivar dinámicas históricas de exclusión política, siempre que se acompañe de mecanismos efectivos de redistribución del poder decisonal y no se limite a fórmulas de reconocimiento simbólico.

Sin embargo, estas potencialidades conviven con **tensiones estructurales** que atraviesan los procesos de institucionalización de la participación. Tal como se ha argumentado, la participación no es un campo neutral, sino un espacio atravesado por relaciones de poder, desigualdades y luchas por la legitimidad. La formalización de la participación a través de marcos legales e institucionales comporta el riesgo de su tecnocratización y despolitización, especialmente cuando se traduce en procedimientos estandarizados, indicadores cuantificables y dinámicas de consulta que no alteran los marcos dominantes de definición de los problemas públicos.

Desde esta mirada, uno de los principales nudos de tensión reside en la ambivalencia de la cogobernanza. Si bien puede operar como un dispositivo de profundización democrática, también puede convertirse en una herramienta de gestión de la conflictividad social, orientada a integrar determinadas voces sin cuestionar las estructuras que producen y reproducen desigualdades de género, clase, raza o diversidad funcional. En estos casos, la participación corre el riesgo de funcionar como una tecnología de gobierno que canaliza demandas sin abrir espacios reales de disputa ni de transformación estructural.

Otro elemento crítico se relaciona con la **carga diferencial** que la institucionalización de la participación puede generar sobre determinadas mujeres

y colectivos feministas. La exigencia de participación continuada en procesos institucionales, sin un reconocimiento explícito del trabajo político, emocional y relacional que ello implica, puede reforzar dinámicas de sobrecarga y desgaste, reproduciendo la lógica de la triple presencia/ausencia ampliamente documentada por la literatura feminista. De ahí la importancia de que los diseños participativos incorporen criterios de sostenibilidad, cuidado y compensación, evitando que la participación se apoye de manera desigual en los/as mismos/as agentes políticos.

En este contexto, los **límites** del modelo participativo no deben entenderse únicamente como deficiencias normativas, sino como el resultado de tensiones inherentes a la relación entre feminismo e institucionalidad. La Ley, por sí sola, no garantiza prácticas participativas transformadoras: su potencial depende de cómo se interprete, se implemente y se dispute en el marco de relaciones de poder concretas. La institucionalización de la participación puede abrir espacios para la politización, pero también puede cerrar otros si se consolida como un campo excesivamente regulado, controlado y orientado a la gestión.

Por ello, una lectura feminista crítica invita a concebir la participación institucionalizada no como un punto de llegada, sino como un terreno de lucha en permanente construcción. La profundización democrática exige mantener abierta la tensión entre institucionalización y conflicto, entre reconocimiento y redistribución, entre estabilidad y disrupción. En este sentido, el papel del movimiento feminista, de las redes de mujeres y de las Agentes de Igualdad resulta central para sostener una vigilancia crítica sobre los procesos participativos, disputar sus significados y resistir las tendencias despolitizadoras.

En definitiva, la Ley Vasca de Igualdad de 2023 configura un marco normativo avanzado que reconoce la participación como una dimensión clave de las políticas de igualdad. Sin embargo, su capacidad para contribuir a una transformación feminista de la democracia dependerá de que la participación y la cogobernanza se entiendan como prácticas situadas, conflictivas y orientadas a la redistribución del poder, y no como meros dispositivos técnicos de gestión. Solo desde esta perspectiva será posible que la institucionalización de la participación funcione como una palanca para la justicia social y no como un mecanismo más de reproducción de las desigualdades existentes.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AHEDO, Igor (2017). «Participación, género y agnosia», en MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone (Coord.), *Participar desde los feminismos: ausencias, expulsiones y resistencias*, Icaria, Barcelona, pp. 2–10.
- AHEDO, Igor; URETA, Miriam (2019). «Desvelando opresiones y resistencias de las mujeres en Zumarraga (País Vasco): un análisis interseccional para profundizar la democracia participativa en términos de justicia social», *Feminismo/s*, n.º 33, pp. 145–169.
- ARGÜELLO, Sofía (2019). «De la politización a los regímenes de ciudadanía. Ajustes analíticos para estudiar las disputas por los derechos sexuales», *Estudios Sociológicos*, vol. 37, n.º 110, pp. 489–504.
- ARNSTEIN, Sherry (1969). «A ladder of citizen participation», *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, n.º 4, pp. 216–224.
- BACCHI, Carol (2009). *Analysing policy: What's the problem represented to be?*, Pearson, Harlow.
- BALBO, Laura (1994). «La doble presencia», en BORDERÍAS, Cristina; CARRASCO, Cristina; ALEMANY, Carme (Eds.), *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, Icaria, Barcelona, pp. 503–514.
- BENHABIB, Seyla (1996). «The democratic moment and the problem of difference», en BENHABIB, Seyla (Ed.), *Democracy and difference. Contesting the boundaries of the political*, Princeton University Press, Princeton, pp. 67–94.
- BIGLIA, Bárbara; SAN MARTÍN, Conchi (2007). «Del bastidor hacia prácticas colectivas en tesisuras postmodernas: narraciones contra las violencias de género», en BIGLIA, Bárbara; SAN MARTÍN, Conchi (Coords.), *Estado de wonderbra*, Virus Editorial, Barcelona.
- BOBBIO, Norberto (1985). *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre (2000). *La dominación masculina*, Anagrama, Barcelona.
- BOURDIEU, Pierre (2013). *La distinción. Bases sociales del gusto*, Taurus, Madrid.
- BUSSU, Sonia; BUA, Adrian; DEAN, Ricky; SMITH, Graham (2022). «Introduction: Embedding participatory governance», *Critical Policy Studies*, vol. 16, n.º 2, pp. 133–145.
- BUSTELO, María; LOMBARDO, Emmanuela (2007). «¿Qué hay debajo de la alfombra de las políticas de igualdad? Un análisis de marcos interpretativos en España y en Europa», *Revista Internacional de Sociología*, vol. 65, n.º 47, pp. 53–78.
- Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, 27 de marzo de 2023.
- DUBE, Reena (2011). «Making your own media: The Oaxacan feminist subaltern counterpublic sphere», *Works and Days*, n.º 29, pp. 217–240.
- FRASER, Nancy (2013). «¿Triple movimiento? Entender la política de la crisis a la luz de Polanyi», *New Left Review*, n.º 81, pp. 125–139.

- GANUZA, Ernesto; OLIVARI, Lucrecia; PAÑO, Pablo (2011). «La democracia en acción: participación de la ciudadanía en la gestión pública», en FALCK, Andrés; PAÑO, Pablo (Eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos*, Diputación de Málaga, Málaga, pp. 149–179.
- GEISSEL, Brigitte (2012). «Impacts on democratic innovations in Europe», en GEISSEL, Brigitte; NEWTON, Kenneth (Eds.), *Evaluating democratic innovations*, Routledge, Nueva York, pp. 163–184.
- GEISSEL, Brigitte (2013). «On the evaluation of participatory innovations», en GEISSEL, Brigitte; JOAS, Mark (Eds.), *Participatory democratic innovations in Europe*, Barbara Budrich, Opladen, pp. 9–33.
- GUTIÉRREZ, Alicia (2004). «La teoría de Bourdieu en la explicación y comprensión del fenómeno de la pobreza urbana», en ALONSO, Luis Enrique; MARTÍN CRIADO, Enrique; MORENO PESTAÑA, José Luis (Eds.), *Pierre Bourdieu, las herramientas del sociólogo*, Editorial Fundamentos, Madrid.
- Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres en la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobada mediante Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo. *Boletín Oficial del País Vasco*, 27 de marzo de 2023.
- LOMBARDO, Emmanuela; ROLANSEN, Lise (2012). «Framing gender intersections in the European Union», *Social Politics*, vol. 19, n.º 4, pp. 482–512.
- MANIN, Bernard (1997). *The principles of representative government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MANSBRIDGE, Jane (1996). «Using/Fighting power», en BENHABIB, Seyla (Ed.), *Democracy and difference*, Princeton University Press, Princeton, pp. 46–66.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone (2015). «¿Le importa el sexo a la democracia participativa?», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 168, pp. 151–174.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone (2017). «Democratizing participation through feminism», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 43, pp. 37–59.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone (2018). «¿Qué significa participar?», *Papers. Revista de Sociologia*, vol. 103, n.º 3, pp. 367–393.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone (2021). *El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017)*, Universidad del País Vasco, Leioa.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone; NICOLAS-BACH, Jean (2016). «Mujeres y democracia», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 78, n.º 3, pp. 497–527.
- ROSANVALLON, Pierre (2011). *Democratic legitimacy: Impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton University Press, Princeton.
- ROTH, Laura (2019). «Democracia y municipalismo», en ROTH, Laura; MONTERDE, Arnau; CALLEJA, Ana (Eds.), *Ciudades democráticas*, Icaria, Barcelona, pp. 83–106.
- SAGASTIZABAL, Miren; LEGARRETA, Matxalen (2016). «La triple presencia-ausencia», *Papeles del CEIC*, n.º 1, pp. 1–29.

- SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- TALPIN, Julien (2015). «Democratic innovations», en DELLA PORTA, Donatella; DIANI, Mario (Eds.), *The Oxford handbook of social movements*, Oxford University Press, Oxford, pp. 781–793.
- TORNS, Teresa; BORRÀS, Vicent; MORENO, Sara; RECIO, Carolina (2003). «Les polítiques de temps», *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, n.º 49, pp. 20–31.
- URETA, Miriam (2022). *Partidos-movimiento y profundización democrática*, Tesis doctoral, Euskal Herriko Unibertsitatea.
- WALBY, Sylvia (2005). «Gender mainstreaming: Productive tensions», *Social Politics*, vol. 12, n.º 3, pp. 321–343.
- WEISSER, Christian (2008). «Subaltern counterpublics and the discourse of protest», *JAC*, n.º 28, pp. 608–620.
- YOUNG, Iris Marion (1996). «Communication and the other», en BENHABIB, Seyla (Ed.), *Democracy and difference*, Princeton University Press, Princeton, pp. 120–135.
- YOUNG, Iris Marion (2002). *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, Oxford.
- ZUGAZA, Uxue; URETA, Miriam (2025). «Genero zeharkakotasunetik interseksionalitatera», *Hegoak Zabalduz*.

La participación política y el empoderamiento de las mujeres: reflexiones en torno al Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres

Eva Martínez-Hernández

Profesora agregada en el Departamento de Sociología y Trabajo Social. EHU
<https://orcid.org/0000-0002-2903-3768>

Sumario: I. Introducción. II. De la Ley 4/2025 al texto refundido: 1. El proceso. 2. La temática: participación y empoderamiento. III. La representación equilibrada. IV. El empoderamiento de las mujeres. V. La participación (sociopolítica). VI. Balance, reflexiones y cuestiones pendientes: 1. Equilibrios y desequilibrios en la representación política. 2. La participación sociopolítica: el movimiento de mujeres y las organizaciones feministas. 3. La participación ciudadana: “Empezando por casa”. 4. El Consejo para la Igualdad o la oportunidad perdida. 5. El empoderamiento y de cómo las palabras no siempre hacen magia. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La participación política y el empoderamiento de las mujeres son aspectos fundamentales para el desarrollo de una sociedad igualitaria. Su evolución no ha ocurrido naturalmente, sino que, con demasiada frecuencia, ha implicado un impulso institucional que ha llegado acompañado de mandatos legales concretos. El objetivo de este artículo es reflexionar sobre el desarrollo legislativo que ha favorecido y acompañado la participación sociopolítica y el empoderamiento de las mujeres en el contexto autonómico vasco.

Desde que en 2005 se aprobara la ley vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres muchos han sido los cambios ocurridos en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) relativos a estas cuestiones. El balance de esta normativa, pero también las nuevas realidades hicieron necesaria una reforma y actualización más profunda de la ley que culminó en 2022. Un año después el Decreto Legislativo 1/2023 permite la refundición en un solo texto legal de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y hombres y las sucesivas modificaciones.

Este capítulo se centra en analizar las posibilidades y los límites del Texto Refundido en relación con la participación sociopolítica y el empoderamiento de las mujeres. Para ello, se recoge en primer lugar una descripción de la normativa autonómica vinculada a la igualdad en el contexto vasco. En segundo lugar, se analiza el desarrollo de la ley vigente a partir de tres de sus principios generales, aquellos que orientan la actuación de los poderes públicos, a saber, la representación equilibrada, el empoderamiento de las mujeres y la participación. Por último, el capítulo presenta una reflexión sobre algunos de los retos pendientes en este sentido.

II. DE LA LEY 4/2005 AL TEXTO REFUNDIDO

1. El proceso

El 18 de febrero de 2005, en el último pleno de la VI legislatura, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 4/2005 para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. No se trata de la primera ley autonómica de estas características en el Estado¹, pero sí

¹ Se habían aprobado con anterioridad leyes de igualdad en Navarra en 2002, en Castilla-León y en la Comunidad Valenciana en 2003; y en Galicia en 2004. Para una revisión comparada puede consultarse Novales Alquezar, 2003 y Salazar Benitez, 2006.

se le reconoce un cierto carácter pionero en algunos aspectos. Así, los estudios comparados destacan como novedoso frente a otras normativas, entre otros, aspectos como la inclusión de la figura de la Defensoría para la Igualdad o la propuesta de elaboración informes de impacto de género (Novales Alquezar, 2003: 67). Con todo, la ley se convierte en un instrumento jurídico fundamental que permite impulsar las políticas de igualdad en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Desde entonces hasta la actualidad la ley ha sido modificada en dos ocasiones: en 2012 y en 2022. En el primer caso² se trata de una reforma más puntual, aunque importante, que tiene como consecuencia la desaparición de la figura de Defensoría para la Igualdad, uno de los elementos pioneros en la ley, y la consecuente reorganización de funciones. No afecta, por tanto, al objeto de estudio de este documento. Por el contrario, la segunda modificación³, implica novedades que trascienden diferentes apartados de la ley, desarrollando una mayor concreción en el articulado, adaptándose a nuevas realidades, necesidades y conceptos, incluyendo nuevos principios generales que orientan la implantación de la igualdad y poniendo especial hincapié en el desarrollo legislativo vinculado a la lucha contra la violencia machista.

Por último, en 2023, se publica el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas libres de violencia machista contra las mujeres, con la intención de integrar todas las disposiciones legales anteriores y “*dotar de mayor claridad a la normativa autonómica en materia de igualdad de mujeres y hombres mediante la integración en un único cuerpo normativo de las disposiciones que afectan a esta materia*”⁴.

2. La temática: participación y empoderamiento

La consideración de la participación política y el empoderamiento de las mujeres adquiere un protagonismo desigual en estos textos legales. Aunque en los próximos apartados de este capítulo se reflexionará en relación a la evolución del tratamiento de cada uno de estos conceptos en la normativa autonómica vasca,

² Se trata de la Ley 3/12, de 16 febrero, por la que se modifica la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Ley de Creación de Emakunde- Instituto Vasco de la Mujer.

³ Se trata de la Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres.

⁴ Extracto del preámbulo del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/2023.

parece interesante advertir de algunos aspectos más generales que ilustran esta evolución.

Así, llama la atención que la Ley 4/2005, a pesar de dedicar un capítulo del título III a la participación sociopolítica, limite las referencias a esta cuestión a dos artículos concretos. Si bien es cierto que la necesidad de favorecer la participación política de las mujeres se recoge expresamente en la exposición de motivos de la ley, el desarrollo posterior de mandatos al respecto es muy reducido. Más aún, en relación al empoderamiento de las mujeres, la normativa aprobada en 2005 solo recoge dos menciones concretas al concepto.

En contraste, la participación y el empoderamiento de las mujeres adquieren un protagonismo indiscutible en la ley de igualdad vigente con referencias específicas en apartados centrales como los referidos al objeto y a los principios de la ley. Así, de acuerdo con el artículo 1, la ley tiene como objeto regular una serie de medidas entre las que se encuentran aquellas dirigidas a *“promover el empoderamiento de las mujeres”* y *“el fortalecimiento de su posición social”*.

La ley incluye, además, en su artículo 3, un total de dieciséis principios generales orientadores de la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad, en contraste con los ocho principios que recogía la normativa de 2005. Dos de las novedades son precisamente el empoderamiento de las mujeres y la participación, pero, además, entre los principios que se mantienen destaca la representación equilibrada, con relación evidente con el objeto de reflexión de este capítulo. Así, se constata que, a partir del Texto Refundido, la voluntad legislativa ha entendido que la participación y el empoderamiento son ejes claves en la lucha contra la desigualdad.

Tabla 1. Los principios generales en evolución (2005-2023)

<p>Principios Generales recogidos en la Ley 4/2005⁵</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de trato • Igualdad de oportunidades • Respeto a la diversidad y la diferencia • Acción positiva • Integración de la perspectiva de género • Eliminación de roles y estereotipos en función del sexo • Representación equilibrada • Colaboración y coordinación
<p>Principios Generales incorporados a partir de 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prevención, atención y erradicación de la violencia machista contra las mujeres • Integración de la perspectiva interseccional • Libre desarrollo de la identidad sexual o de género, la orientación sexual la autonomía corporal y la autodeterminación • Empoderamiento de las Mujeres • Implicación de los Hombres • Participación • Innovación, transparencia y rendición de cuentas • Protección de los derechos lingüísticos y promoción del uso del euskera.

Fuente: Elaboración propia a partir de los textos legales objeto de estudio.

En los siguientes apartados se reflexionará sobre la evolución normativa a partir de los tres principios generales que recoge el texto refundido, a saber, representación equilibrada, empoderamiento y participación.

III. LA REPRESENTACIÓN EQUILIBRADA⁶

La representación equilibrada es uno de los principios generales adoptados por la normativa vasca. Se incorpora como tal a la Ley 4/2005 y se mantiene en las diferentes modificaciones hasta la actualidad. Aunque el concepto no se refiere únicamente al ámbito sociopolítico, cobra una especial importancia en este ámbito, y, de hecho, implica, tal y como se expondrá más adelante, una de las modificaciones legales más importantes que se recogen en la primera ley en relación a esta cuestión.

⁵ Todos los principios recogidos en la ley 4/2005 se mantienen en las modificaciones posteriores a excepción del principio de colaboración y coordinación, que se reformula como “Colaboración, Coordinación e Internacionalización”.

⁶ Mientras no se indique lo contrario las menciones a artículos concretos en el texto se referirán al Texto Refundido.

Así, el Texto Refundido se refiere a la necesidad de “*adoptar medidas oportunas para lograr una presencia equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación en los distintos ámbitos de toma de decisiones*” (art. 3.10). Su formulación es similar a la recogida en la normativa de 2005 incorporando como única novedad la referencia a la “*capacitación, competencia y preparación*”. Su alcance es por tanto más amplio que lo referido a la participación política e incorpora expresamente menciones a tribunales, jurados u órganos administrativos pluripersonales.

Sin embargo, la normativa de 2005 es más extensa en esta cuestión ya que incorporaba además una definición y limitación del concepto, que ha desaparecido en las modificaciones posteriores, explicitando “*que existe una representación equilibrada en los órganos administrativos pluripersonales cuando los dos sexos están representados al menos al 40%*” (art. 3.7 Ley 4/2005). Este precepto está directamente relacionado con la incorporación de tres modificaciones de ley a partir de disposiciones finales para garantizar la presencia y representación de mujeres en el gobierno⁷ y en las candidaturas de elecciones al Parlamento Vasco y a Juntas Generales⁸.

Precisamente las dos últimas disposiciones mencionadas, las referidas a las candidaturas electorales, tienen un recorrido singular en los años siguientes debido a su redacción que concreta, en ambos casos, el mandato de que las listas electorales estén integradas por “*al menos un 50% de mujeres*” en cada tramo de seis nombres. Estas disposiciones permitieron en un primer momento, en concreto, en las elecciones forales de 2007, la presentación de candidaturas feministas, formadas exclusivamente por mujeres. Sin embargo, esta circunstancia no pudo repetirse en los siguientes comicios como consecuencia de la revisión de la norma por el Tribunal Constitucional a partir de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo parlamentario del Partido Popular. Así, el TC, en su sentencia 13/2009, de 19 de enero⁹, avaló la formulación de la normativa, al entender que estas disposiciones estaban necesariamente integradas en las disposiciones de la ley estatal¹⁰.

⁷ Se trata de la Disposición Final tercera, de modificación de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno.

⁸ Se refiere a la Disposición Final Cuarta, de modificación de la ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco y a la Disposición Final Quinta, de modificación de la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de Elecciones para las Juntas Generales de los territorios Históricos de Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. El resto de procesos electorales son de competencia estatal por lo que no podían ser objeto de reforma a partir de una ley autonómica.

⁹ BOE, nº38, de 13 de febrero.

¹⁰ Se refiere a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.

Esto es, permite que las candidaturas tengan un mínimo de 50% de mujeres, siempre y cuando no contradiga el precepto estatal de “*mínimo de 40% de cada sexo*”. Por lo que debe interpretarse que las candidaturas pueden tener un mínimo del 50% de mujeres siempre que también cuenten con un 40% de hombres. Estas disposiciones, se recogen en las normativas electorales correspondientes por lo que no vuelven a incorporarse al texto refundido.

Por tanto, es evidente que la representación equilibrada es un principio fundamental directamente relacionado con la participación sociopolítica de las mujeres, especialmente en el ámbito institucional. Su desarrollo normativo en los últimos años ha permitido grandes avances en la presencia de mujeres en la política institucional. Sin embargo, tal y como se ha comentado, las referencias a este principio en el Texto Refundido, se refieren a otros espacios y no necesariamente, o no solo, a la participación institucional. Así, además de su inclusión entre los principios generales de la ley, se menciona expresamente en el articulado relacionado con procesos selectivos (art. 21), compra y adquisición de obras artísticas (art. 28.4b) o estructuras vinculadas a la toma de decisiones culturales (art. 28.4.c).

Curiosamente los mandatos vinculados a la participación sociopolítica, recogidos en el capítulo I del título II de la ley, utilizan el concepto alternativo de presencia equilibrada. Así, se recoge la necesidad de que los nombramientos y designaciones dentro de los poderes públicos respeten este principio (art.26), pero también que se respete en los órganos de dirección de asociaciones y organizaciones de diferente tipo (art. 27). El concepto de presencia equilibrada se utiliza además en otros contextos: en relación a los medios de comunicación (art.29.3); en el ámbito de la educación: en concreto en relación a libros de texto (art. 33) y en referencia a la presencia en diferentes áreas de la docencia (art.34.5); o en el ámbito del empleo: presencia de mujeres en programas de empleo (art.40.2.b) y presencia equilibrada de hombres en la negociación colectiva (art. 46).

IV. EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES¹¹

El Empoderamiento de las Mujeres es otro de los principios generales recogidos en el Texto Refundido y, por lo tanto, es objeto de desarrollo a lo largo de la ley. No ocurriría así con su predecesora, ya que la ley 4/2005, solo recogía el con-

¹¹ Salvo cuando se indique lo contrario, las menciones a artículos concretos se referirán al Texto Refundido.

cepto en dos ocasiones: en el artículo 26.3 en relación con el ámbito cultural y en la Disposición Final Primera en relación con las funciones de Emakunde y en concreto a su cometido vinculado a la sensibilización para la consecución de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres.

Por el contrario, el Texto Refundido, da cuenta de la importancia adquirida por esta estrategia durante los últimos años. Así, ya desde el título preliminar manifiesta la necesidad de los poderes públicos vascos de *“establecer las condiciones y realizar las adaptaciones necesarias para favorecer el empoderamiento de las mujeres, considerando su diversidad”* (art. 3.12)

Más aún, respondiendo probablemente a la confusión terminológica que a menudo acompaña a este enfoque, la normativa incluye una definición concreta de empoderamiento:

“A los efectos de esta ley, se considera empoderamiento de las mujeres el proceso que éstas llevan a cabo para la toma de conciencia individual y colectiva de la situación estructural de desigualdad y discriminación que sufren por el hecho de ser mujeres, y para la adquisición de la competencia, el poder y el control que les permitan tomar decisiones estratégicas sobre sus propias vidas y transformar las estructuras e instituciones que refuerzan y perpetúan la desigualdad y discriminación por razón de género en los distintos ámbitos de la vida” (art. 3.12).

En relación a la definición aportada es interesante señalar que la ley incorpora tanto la dimensión individual como la colectiva del empoderamiento superando los enfoques individuales que caracterizaron en su momento muchas estrategias gubernamentales y entendiendo que el empoderamiento *“puede ser una ilusión si no está conectado con el contexto y se relaciona con acciones colectivas de un proceso político”* (León, 2001: 97). Probablemente por eso, entiende el término como una toma de conciencia, como una adquisición de competencias, pero también lo vincula expresamente con la transformación de estructuras e instituciones, estrechando aún más su relación con la participación sociopolítica de las mujeres.

El cumplimiento de este principio es, además, de acuerdo con la normativa vigente, competencia de todos los niveles territoriales. Así, *“la prestación de programas o servicios o establecimiento de recursos con el objetivo de promover el empoderamiento de las mujeres”* corresponde a la administración de la Comunidad Autónoma (art. 5.n); a las administraciones forales (art. 6.i) y a la administración local (art. 7.1.i).

Por lo tanto, el empoderamiento de las mujeres tiene un papel fundamental en la normativa vigente en la medida en que está presente en el objeto de la ley, se

recoge como uno de sus principios generales y es además una responsabilidad de todos los niveles gubernamentales implicados en la lucha por la igualdad. Pero, además, esta importancia se ve reforzada con otras referencias expresas en el título preliminar de la ley, y en concreto, en la definición que acompaña a otros principios generales. Así, al desarrollar el principio referido a la colaboración, coordinación e internacionalización, se recuerda que el empoderamiento de las mujeres es un objetivo global de la agenda internacional de desarrollo sostenible (art. 3.11). Asimismo, al exponer el principio referido a la implicación de los hombres, la normativa vigente pone en valor la necesidad de impulsar la “concienciación, responsabilidad, participación de los hombres”, pero recordando que es un “refuerzo y complemento” al “trabajo prioritario” de las administraciones públicas de facilitar el empoderamiento de las mujeres (art. 3.13)

Pero además el empoderamiento de las mujeres se recoge en tres ámbitos de actuación diferentes, a saber, aquellos referidos a la participación sociopolítica, a la salud y a la violencia machista. En relación a la participación sociopolítica la ley entiende en su artículo 27 que las administraciones públicas vascas deben apoyar a las asociaciones y organizaciones en actividades que favorezcan el empoderamiento de las mujeres, haciendo referencia expresa a las casas de mujeres. En el ámbito de la salud el empoderamiento se contempla en el artículo 48.e vinculado a la toma de decisiones relacionadas con la anticoncepción y otros aspectos de su salud reproductiva y sexual.

Por último, en relación a la violencia machista, la ley menciona la importancia del empoderamiento al recoger los principios rectores de la intervención pública al respecto¹². Así, en su artículo 54.7, entiende que la respuesta institucional ante la violencia machista contra las mujeres implica “una intervención fundamentada en la comprensión de las relaciones de género, el empoderamiento de las mujeres y en poner los derechos de las víctimas en el centro”. Es precisamente en el ámbito de la violencia machista donde la normativa incluye más referencias concretas al empoderamiento de las mujeres. En primer lugar, en relación a la sensibilización y prevención, la normativa entiende que la violencia es una consecuencia de la desigualdad y, por lo tanto, el empoderamiento deviene como estrategia y enfoque necesario (art. 56.1), y se convierte en objetivo a reforzar en los programas y actuaciones que se impulsen (art. 56.2). Esta voluntad se ve además reflejada en la referencia expresa a favorecer “el empoderamiento de las niñas y de las chicas” que

¹² Estos principios vienen a completar los principios generales recogidos en el artículo 3 y se refieren de manera concreta a “la respuesta institucional ante la violencia machista contra las mujeres” (art.54.7).

recoge el artículo 56.2. Más aún, la normativa se refiere al empoderamiento de las víctimas como “*horizonte y eje de intervención*” a la hora de promover experiencias formativas y espacios de intercambio profesionales (art.57). Por último, la ley garantiza que en la detección, atención y reparación de la violencia machista las administraciones públicas pongan “*los derechos de las víctimas y su empoderamiento en el centro de todas las medidas*” (art. 58.1). y probablemente en ese empeño propone el fomento de “*procesos grupales en la recuperación, empoderamiento y fortalecimiento de las mujeres*” promoviendo el trabajo comunitario (art. 58.8)¹³.

V. LA PARTICIPACIÓN (SOCIOPOLÍTICA)¹⁴

Los mandatos en relación a la participación de las mujeres en general y la participación sociopolítica en particular, toman especial relevancia en el Texto Refundido. Si bien es cierto que la Ley 4/2005 recogía el término en diferentes ocasiones en su exposición de motivos, lo hacía extensivo a la participación de las mujeres en distintos ámbitos y su desarrollo expreso en relación a la participación sociopolítica se limitaba a dos artículos concretos, que se comentarán más adelante.

Sin embargo, a partir del 2022, la ley incorpora la participación entre los principios generales y lo hace de manera especialmente relevante para el tema de reflexión que nos ocupa. Así, en el artículo 3.14 recoge la necesidad de impulsar “*la participación e interlocución de los grupos feministas y de mujeres*”, y de “*favorecer un modelo de participación más democrático que dé mayor legitimidad a sus aportaciones y facilite que estas tengan incidencia real*”. Más aún, se propone la adaptación o creación de “*oportunos espacios y vías de participación, que garantizarán la accesibilidad universal*”.

Es este un cometido que comparten todos los niveles instituciones y que forma parte por tanto de las competencias de cada uno de ellos. Así, corresponde a la administración de la Comunidad Autónoma (art. 5.o); a las administraciones forales (art. 6.k) y a la administración local (art. 7.1k) el “*establecimiento de relaciones y cauces de participación y colaboración con asociaciones... (...) ...que contribuyan a*

¹³ Este apartado incorpora una última referencia al empoderamiento al mencionar las Escuelas de Empoderamiento, precisamente en relación a estos procesos grupales, mencionando otros agentes que deberían implicarse junto a las administraciones públicas.

¹⁴ Mientras no se indique lo contrario, las menciones a artículos concretos se referirán al Texto Refundido.

la consecución de la igualdad de mujeres y hombres". Estos mandatos, que implican a todos los niveles institucionales, ya estaban presentes con una redacción exacta en la Ley 4 /2005.

La participación no es solamente un principio general de la ley, sino que, a juzgar por la organización del Texto Refundido parece existir voluntad legislatora para que tenga un papel importante en el entramado institucional para la lucha por la igualdad. Así, el capítulo II recoge las disposiciones referidas a la organización, la coordinación institucional y la participación, siendo esta última la protagonista de la sección 4ª con un solo artículo relacionado. Este artículo es tan escaso como contundente al afirmar que "*las administraciones públicas vascas dispondrán de órganos o cauces a través de los cuales se articule la participación y colaboración*" (art.14).

Sin embargo, no existen artículos posteriores que desarrollen este precepto, a excepción de los artículos 26 y 27, recogidos en el Título III de la Ley, en el que se desarrollan medidas para promover la igualdad en diferentes áreas de intervención. Así, el artículo 26, heredero del artículo 23 de 2005, se centra en la participación a través de cargos políticos y establece como mandato que los nombramientos y las designaciones respondan al principio de presencia equilibrada. Se completa, además, en el caso del Texto Refundido, con una referencia a la responsabilidad de los poderes públicos de garantizar que la cobertura mediática de estas figuras sea equilibrada, equitativa y no sexista.

El artículo 27 regula diferentes aspectos en relación con las asociaciones y organizaciones con referencia expresa a la llamada participación ciudadana. Aunque es también heredero directo del artículo 24 de la Ley 4/2005, se plantean una serie de novedades de interés. En este sentido parece necesario destacar al menos dos, las que se refieren al artículo 27.3 y al artículo 27.4, respectivamente

Así, en el primer caso, la ley 4/2005 regulaba la necesidad de "*incentivar*" a las asociaciones y organizaciones que trabajan en pro de la igualdad. El Texto Refundido transforma el mandato en "*apoyar*", pero, además, pone en valor la colaboración pública-privada haciendo una referencia expresa a las casas de mujeres¹⁵ y a los espacios vinculados con la detección y el acompañamiento en casos de violencia machista. Resulta de interés esta referencia a las casas de mujeres

¹⁵ Existen otras dos referencias a las casas de mujeres en la ley: al mencionar las competencias municipales (art. 3.1.i) y en relación a su papel en la lucha contra la violencia machista (art. 58).

como indicador de la importancia que estos espacios han ido adquiriendo desde la aprobación de la primera ley de igualdad (en la que no existen menciones) hasta la actualidad¹⁶.

De especial interés resulta el contenido del artículo 27.5, en el que se constata la obligación de las administraciones públicas de facilitar “*mecanismos, tiempos, espacios, equipamientos y procesos de capacitación accesibles y adecuados para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana de las mujeres*” desde una perspectiva que garantice la interseccionalidad como otro de los principios generales de la ley. Este artículo es relevante en cuanto a que recoge expresamente la necesidad de “*participación en dichas políticas del movimiento feminista*”, en una de las pocas referencias al movimiento dentro del texto refundido¹⁷. El artículo recoge además la articulación de “*vías de interlocución efectiva de las mujeres ante las administraciones públicas vascas en materia de igualdad de mujeres y hombres, creando entidades e impulsando modelos de cogobernanza, entre otros*”. En este sentido, es necesario destacar que la ley 4/2005 incluía un artículo paralelo (24.5) pero con una formulación mucho más concreta recogiendo el mandato de “*creación de una entidad que ofrezca un cauce de libre adhesión para la participación efectiva de las mujeres y del movimiento asociativo en el desarrollo de las políticas sociales, económicas y culturales y sea una interlocución válida ante las administraciones públicas vascas en materia de igualdad de mujeres y hombres*”. Esta propuesta se materializó en el intento fallido de creación de un Consejo Vasco de Mujeres para la Igualdad a partir de un proceso de consulta que comenzó en 2006, que tomó forma de anteproyecto de ley, pero que finalmente no vio la luz. En su lugar, se revitalizó la Comisión Consultiva, existente desde 1988, con objetivos similares, pero con características, composición y funciones muy diferentes a las que se planteaban en el proyecto. Así, resulta llamativo que la formulación concreta que acompañaba a la ley de 2005 se haya sus-

¹⁶ Cabe destacar que las primeras Casas de Mujeres en Euskadi surgen en los primeros años del siglo XXI por lo que en el momento de la aprobación de la Ley 4/2005 apenas existían equipamientos con esta denominación o estas características en la CAPV. Precisamente fue uno de ellos, la Casa de la Mujer de Ermua, el lugar elegido en 2003 por la Plataforma Feminista por la Ley de Igualdad para celebrar sus primeras reuniones en relación al borrador de la ley (Martínez-Hernández y Elizondo, 2007: 320).

¹⁷ De hecho, se trata de la única referencia concreta al movimiento feminista en el Texto Refundido. En el resto de los casos, tres en total, el texto utiliza el término “grupos feministas”. A pesar de la escasez de menciones concretas, esta circunstancia podría entenderse quizá como avance (tímido) hacia un reconocimiento del movimiento feminista como actor crítico, ya que en la Ley 4/2005 las únicas referencias al movimiento y los “colectivos” feministas se recogen en el preámbulo de la ley y no en el articulado.

tituido por un artículo mucho más difuso de creación de “*entidades e impulsando modelos de gobernanza*”, sin especificar el nivel territorial ni la responsabilidad del mandato.

No es esta la única novedad que recoge el Texto Refundido respecto a la Ley 4/2005. Así, la normativa vigente incorpora como novedad la necesidad de participación en la elaboración de planes de igualdad “*de los grupos feministas y de mujeres, de otros agentes sociales y de la ciudadanía*” (art.16.1) y la obligación de establecer cauces para su participación y también para la de las “*asociaciones, colectivos y personas expertas del ámbito del feminismo y de la igualdad*” (artículo 16.4). En contraste, la ley 4/2005 solo hacía referencia a la necesidad de participación en la elaboración de planes del “*resto de poderes públicos*”.

VI. BALANCE, REFLEXIONES Y CUESTIONES PENDIENTES

Es evidente que la modificación de la ley 4/2005 era necesaria y que el Texto Refundido implica avances importantes en relación a la vinculación de los poderes públicos con el impulso de la participación sociopolítica y el empoderamiento de las mujeres. Las evaluaciones realizadas así lo atestiguan (Ahedo eta al, 2017; Emakunde, 2000). Excede al objetivo de estas páginas realizar una valoración exhaustiva de las implicaciones del desarrollo de estos preceptos, sin embargo, se recogen a continuación algunos apuntes y reflexiones respecto a algunas de estas cuestiones.

1. Equilibrios y desequilibrios en la representación política

Tal y como ha quedado constatado, uno de los elementos de mayor incidencia (y/o repercusión pública) de la ley 4/2005 estuvo directamente relacionado con garantizar una mayor representación política de las mujeres en instituciones ejecutivas y legislativas a través de la reforma de las leyes implicadas. No es esto un elemento particular de la normativa vasca ya que paralelamente en el tiempo, en los primeros años del siglo XXI, se producen reformas legislativas en diferentes comunidades autónomas en este sentido (Salazar Benitez, 2006; Novo-Arbona y Diz Otero, 2002).

No cabe duda de que, a partir de la entrada en vigor de la ley, la presencia de mujeres en las instituciones políticas vascas ha ido en aumento. Así lo atestigua la evaluación realizada por Emakunde (2020) y las estadísticas más actuales (Emakunde, 2024). Lo que no resulta tan evidente es si este incremento es un efecto directo de la ley o responde a otro tipo de factores. De hecho, la literatura especializada más actual pone de manifiesto que, a nivel europeo, un aumento de presencia de mujeres en las cámaras legislativas a partir de la puesta en marcha de medidas legales específicas “*no se explica únicamente por su aplicación directa*” y que hay que tener en cuenta en el análisis el efecto de otros fenómenos como “*la inclusión de la igualdad/el feminismo como tema de competición electoral, la incorporación de mujeres en los selectorados¹⁸... (...)...o el contagio interpartidista*” (Novo-Arbona y Diz Otero, 2022: 110). Más aún, investigaciones referidas a los parlamentos autonómicos destacan la necesidad de tener en cuenta otras cuestiones como el peso del tamaño de la circunscripción, el número de partidos o la distribución de apoyos (Novo-Arbona y Diz Otero, 2022: 119). En el caso concreto de la CAPV se confirma un nivel de efectividad alto en las primeras elecciones, pero se “observa una disminución del efecto de la cuota” en años posteriores (Novo-Arbona y Diz Otero (2022: 125).

En todo caso, aunque las estadísticas tiendan a ser positivas en relación a la representación en el Parlamento Vasco¹⁹, las consejerías y altos cargos del Gobierno Vasco, los gobiernos forales o las concejalías (Emakunde, 2024), existen todavía espacios especialmente prohibidos para las mujeres. Así, por ejemplo, los datos relativos a altos cargos en entidades y empresas públicas dependientes del gobierno vasco y aquellos referidos a las alcaldías no son tan positivos (Emakunde, 2024). Existe poca evidencia empírica en relación a la presencia de mujeres en la dirección de entidades y empresas públicas y, sin embargo, se han documentado en los últimos años numerosos estudios sobre las alcaldías desde la perspectiva de género. Así, si bien es cierto que la evolución en este ámbito ha sido innegable “*es evidente que el techo de cristal persiste en este contexto y el liderazgo local sigue siendo un espacio de acceso*

¹⁸ Por selectorado las autoras se refieren a las personas que participan en la selección de candidaturas.

¹⁹ A partir de la aprobación de la Ley de Igualdad en 2005 el Parlamento Vasco superó por primera vez el 50% de mujeres parlamentarias. Esta circunstancia no se ha mantenido durante todas las legislaturas desde entonces, aunque en ningún momento ha sido inferior al 40%.

más complicado que otros niveles políticos para las mujeres” (Novo-Arbona y Martínez-Hernández,2005:352).

¿Puede cambiarse esta tendencia a partir de un precepto normativo? La primera constatación es que las elecciones municipales son competencia estatal y que por lo tanto su regulación no ha podido ser modificada ni por la ley de 2005 ni por la normativa autonómica vigente. La segunda constatación, probablemente más determinante, es que los procesos electorales determinan el número de concejales/as pero la elección de alcaldías responde a otras dinámicas distintas. Con todo, la regulación de la mera presencia de las mujeres en las instituciones es desde luego positiva pero no puede evitar otro tipo de tendencias que constata la literatura especializada, como la especialización temática de los cargos en función de género, el mayor grado de renovación de las elites femeninas y en general su menor duración en los cargos.

2. La participación sociopolítica: el movimiento de mujeres y las organizaciones feministas

La normativa vigente utiliza el término participación de manera amplia para referirse no solo a la participación de las personas, y en concreto de las mujeres, sino también a la de los órganos y entidades. Se refiere a la participación en varios ámbitos, pero parece centrar especial atención en la participación sociopolítica.

El concepto de participación sociopolítica que recoge la normativa actual en varios de sus preceptos se refiere no solo a la participación más institucional sino también a la participación que se vehicula a partir de organizaciones sociales. Así, además de los mandatos referidos a la composición de los órganos de dirección de asociaciones de diferente índole (profesionales, sindicales, políticas, culturales...) y que tienen que ver con el principio de representación equilibrada, existen referencias que directa o indirectamente visibilizan el papel de organizaciones vinculadas a la lucha por la igualdad.

Así, la normativa pone especial interés en regular las posibilidades de subvenciones a estas organizaciones y les otorga un papel fundamental en la lucha contra la violencia machista y en la participación en el desarrollo de políticas. De hecho, la evaluación cuantitativa de la Ley 4/2005 incorporaba el análisis de la evolución de asociaciones subvencionadas en este sentido (Emakunde, 2020:87) como si pudiera considerarse un indicador válido en el avance de la participación sociopolítica de las mujeres. Por el contrario, la evaluación cualitativa pone sobre la mesa las difi-

cultades y obstáculos que encierran los procesos de subvenciones al denunciar una excesiva burocratización y una rigidez en los requisitos formales que supone el desplazamiento de muchos colectivos sociales (Ahedo et al, 2017: 101).

Con todo, las referencias al movimiento organizado, como ha quedado reflejado en apartados anteriores, son escasas y aparecen de manera tímida en el desarrollo de la ley. Se constatan avances en este sentido desde la legislación de 2005 pero sigue siendo evidente que el movimiento feminista y el asociacionismo de mujeres mantienen un papel residual en la normativa, que se limita a garantizar un apoyo (a veces solamente económico) desde las instituciones y un reconocimiento difuso de “tiempos, espacios, equipamientos”. Estas cuestiones, sin duda necesarias, parecen quedarse en el terreno de lo simbólico y siguen sin entender a las organizaciones feministas como un actor crítico y absolutamente imprescindible.

El Texto Refundido sí reconoce, por primera vez, en la normativa autonómica vasca la existencia (y la importancia) de aquellos equipamientos, fundamentalmente de carácter municipal, especialmente vinculados a la participación organizada de las mujeres: las casas de mujeres. Así, a pesar de la diversidad de espacios que responden a esta nomenclatura, la mayoría tienen en común una implicación muy activa del movimiento feminista de su localidad, por lo que su incorporación en la ley, supone, en cierta medida el reconocimiento de un logro del Movimiento Feminista.

3. La participación ciudadana: “Empezando por casa”

Las referencias de la normativa a la participación en el texto legal incluyen, como se ha señalado, la participación institucional, a través de cargos políticos y la participación a través de asociaciones y organizaciones. Pero además el Texto Refundido incluye menciones expresas a la participación (ciudadana) de las mujeres en el desarrollo de políticas públicas. Aunque este aspecto está directamente relacionado con el movimiento organizativo, que canaliza gran parte de las experiencias y posibilidades de participación, se ha considerado que merece una reflexión aparte.

Se utiliza el concepto de participación ciudadana para referirse a aquellas experiencias participativas que implican a colectivos sociales o personas individuales y que se producen por invitación de las instituciones. Es decir, son los poderes públicos los que establecen los momentos o las estructuras para que las organizaciones o las personas participen en el proceso. En contraposición estaría la

participación por irrupción en que las organizaciones “irrumpen” con demandas concretas y lo hacen de forma más o menos disruptiva, pero sin que medie una propuesta previa de la institución.

La referencia a la “participación ciudadana” es una novedad del Texto Refundido en contraposición a la “participación efectiva” que proponía la Ley 4/2005 en el mismo contexto. En aquel momento se recoge en relación directa con la creación de un órgano específico que ha desaparecido de la legislación posterior y que será objeto de análisis en el próximo apartado.

Resulta complicado analizar en estas páginas la puesta en marcha de estos procesos, momentos y estructuras por parte de las administraciones vascas en general, o de la autonómica en particular. Sin embargo, se ha considerado interesante incluir una reflexión sobre los procesos de participación que han rodeado la elaboración de las leyes de igualdad que nos ocupan ya que, parafraseando el título del subapartado, la participación ciudadana debe “empezar por casa”.

En este sentido, parece necesario llamar la atención sobre los preceptos recogidos en las dos normativas, pero sobre todo en el Texto Refundido, poniendo en valor la necesidad de participación del movimiento feminista y de las organizaciones de mujeres en el desarrollo de políticas de diferente tipo, y las circunstancias en las que esta participación ha rodeado la elaboración de la normativa vasca por la igualdad.

Así, en los dos procesos más importantes en este sentido, la elaboración de la Ley 4/2005 y la reforma de 2022, no se ha considerado necesario favorecer de manera específica esta participación, o no al menos en los términos que parece proponer la normativa. Tanto la ley como su reforma han tenido un proceso de consulta, basado en la presentación de alegaciones, que ha permitido, sin duda, a algunos colectivos incidir en la elaboración pero que ha distado mucho de ser un proceso participativo *ad hoc* y que ha dejado, por tanto, fuera la participación de muchas organizaciones. Así, en la elaboración de la Ley 4/2005 se recibieron un total de 298 propuestas (Martínez-Hernández y Elizondo, 2007:320) mientras que en la reforma de 2022 se han documentado 400 aportaciones en la fase de información y consulta (Bergara Sautua, 2021). Sin embargo, en ninguno de los dos casos puede hablarse de un proceso participativo impulsado por las instituciones y con la participación de organizaciones diversas. Existe poca constancia empírica del proceso que acompañó la reforma de 2022, sin embargo, se ha documentado que el proceso de elaboración de la ley 4/2005 duró varios años y fue valorado de manera desigual, por un lado, “*como un proceso abierto con todas las garantías de consulta*”, por otro lado, se cri-

ticó *“la rapidez con la que se pretendieron recoger las enmiendas y la falta de socialización del proyecto”* (Elizondo y Martínez-Hernández, 2007:310).

En este sentido hay que destacar que en relación a la Ley 4/2005 se constituyó la Plataforma Feminista por la Ley de Igualdad que permitió espacios de debate y reflexión para el movimiento (Martínez-Hernández y Elizondo, 2007: 320). Sin embargo, aunque su surgimiento y existencia fue directamente provocado por el borrador de la ley no puede considerarse como un espacio de invitación, sino más bien de irrupción (tímida) de las organizaciones.

4. El Consejo para la Igualdad o la oportunidad perdida

En relación precisamente a la participación ciudadana cobra especial interés para esta reflexión el mandato recogido en el artículo 24.5 de la Ley 4/2005 que ha sido retirado y sustituido en la reforma de 2022 y que por tanto no aparece en el Texto Refundido. Se trata de la *“creación de una entidad que ofrezca un cauce de libre adhesión para la participación efectiva de las mujeres y del movimiento asociativo en el desarrollo de políticas... (...)”* a nivel autonómico. En su lugar la normativa actual se refiere de manera inespecífica a *“mecanismos, tiempos, espacios, equipamientos”* sin definir a qué nivel territorial corresponde y, por ende, sin obligar a la administración autonómica de manera concreta.

El mandato recogido en la normativa de 2005 alcanzó una cierta entidad con la propuesta de creación del Consejo Vasco de las Mujeres para la Igualdad, que llegó a tomar forma de anteproyecto de ley, pero se estancó en la fase de informe y dictamen, sin que hayan trascendido las razones. En su lugar, se decidió revitalizar la Comisión Consultiva de Emakunde, órgano surgido en 1998, cuyas posibilidades como espacio de interlocución han sido puestas en cuestión. En la actualidad la Comisión *“es el espacio que representa el lugar común donde realizar propuestas, críticas y aportaciones”* (Emakunde, 2020:89) pero, ni *“recoge todo el abanico asociativo y social”* (Emakunde, 2020:89), ni tiene una representación sustancial del movimiento feminista como actor crítico.

En este sentido, resulta llamativo, y en cierto sentido descorazonador, que el Texto Refundido, tan partidario de poner en valor la participación ciudadana, no incluya ninguna referencia concreta a la Comisión Consultiva. Así, si se trata del *“mecanismo”* elegido por el gobierno autonómico para canalizar la participación y la interlocución de las mujeres y del movimiento feminista, podría haber sido interesante dotarle de cierto protagonismo en la ley. Es más, teniendo en cuenta

que la regulación de este espacio es incluso anterior a la primera ley de igualdad, y que desde entonces los consejos de igualdad se han generalizado a nivel autonómico y local, la reforma de 2002 y por ende el texto refundido podrían haber sido una oportunidad única para proponer nuevos cauces y formas de interlocución.

Para una gran parte del movimiento feminista la desaparición del proyecto de creación de un consejo autonómico fue claramente una oportunidad perdida. Una oportunidad de establecer las bases de un nuevo espacio de interlocución que imaginara nuevas formas de interrelación entre la institución autonómica y el movimiento de mujeres y que pusiera en valor las aportaciones del movimiento feminista.

5. El empoderamiento y de cómo las palabras no siempre hacen magia

La estrategia del empoderamiento se incorpora con fuerza en el Texto Refundido y lo hace otorgándole un papel fundamental, fruto del desarrollo que el concepto ha tenido en los últimos años en nuestro contexto, habiéndose incorporado como eje estratégico en diferentes planes de igualdad promovidos por las instituciones vascas. Más aún, la definición que incorpora la ley trasciende los enfoques más individualistas característicos de tiempos pasados (Zilbeti Pérez y Martínez-Hernández, 2007) para incorporar la dimensión colectiva intrínseca al concepto.

Sin embargo, ¿recoge realmente el texto refundido algún mandato concreto y específico que garantice el empoderamiento de las mujeres? Y en todo caso, ¿podría hacerlo? Así, a pesar de las indudables buenas intenciones de la voluntad legislativa todo parece indicar que el empoderamiento pueda convertirse, una vez más, en un término vacío, con mucha fuerza política y conceptual, pero con poco desarrollo práctico.

La idea del empoderamiento planea por el Texto Refundido de manera explícita pero también de manera figurada. Las referencias más concretas se refieren al contexto de violencia machista y se habla de la necesidad de empoderamiento de las mujeres que viven situaciones de violencia sin especificar necesariamente cómo pueden garantizarse estos procesos. Es más, la normativa insiste en la idea de poner esos procesos de empoderamiento “en el centro”, dotando al articulado de mucha fuerza ideológica al utilizar una expresión actual reconocida en el contexto feminista, pero sin establecer las formas para hacerlo realidad.

Retomando la definición que la ley hace suya es interesante recordar que el empoderamiento implica, entre otras cuestiones, la posibilidad de transformar

estructuras e instituciones, y que, sin embargo, su presencia en la ley no ha garantizado la apertura de posibilidades para que las organizaciones de mujeres y/o feministas recuperen “tiempos, espacios” para poder incidir, a partir de procesos de invitación permanentes, en las políticas públicas.

VII. CONCLUSIONES

Es evidente que en los últimos años ha habido avances en la participación sociopolítica y por ende en el empoderamiento de las mujeres. Es también evidente que algunos de estos avances han sido propiciados por cambios normativos como los recogidos en el Texto Refundido. Sin embargo, también es evidente que queda mucho por hacer. Por un lado, porque la normativa difícilmente puede proveer y regular todos los aspectos relacionados con la participación y, por otro lado, porque no siempre tiene la valentía para ello.

Quizá el Texto Refundido no pueda hablar propiamente de ausencias, pero recoger entre sus principios generales la participación y el empoderamiento, y pretender ponerlos en práctica con una presencia casi residual y simbólica de las organizaciones feministas y de mujeres, no parece la opción más estratégica.

El análisis del texto refundido nos ha permitido comprobar que la voluntad de la legislación es avanzar hacia mayores espacios y posibilidades de participación social y política de las mujeres, pero también ha visibilizado la necesidad de mandatos más concretos que hagan este avance posible.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

AHEDO GURRUTXAGA, Igor; MARTÍNEZ-PALACIOS, Jone; MARTÍNEZ PORTUGAL, Tania y DEL HOYO MORENO, Idoia (2017): *Evaluación cualitativa de la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE. 2015*. Emakunde, Vitoria-Gasteiz.

BERGARA SAUTUA, Ander (2021): “Reforma de la ley vasca de igualdad” *Revista Galde*, núm. 31, pp. 46-47. Disponible en: <https://www.galde.eu/es/reforma-de-la-ley-vasca-de-igualdad-de-mujeres-y-hombres/> [última consulta: 10-02-2026]

Decreto legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres. BOE, 14 de abril de 2023, n.º 89.

- EMAKUNDE (2020): *Evaluación de la Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres de la CAE*. Vitoria-Gasteiz.
- EMAKUNDE (2024): Cifras 2024. Mujeres y Hombres en Euskadi. Disponible en: https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/servicio_cifras/es_emakunde/adjuntos/cifras_2024.pdf [última consulta: 17-02-2026]
- LEON, Magdalena (2001): “El Empoderamiento de las mujeres: encuentro del primer y tercer mundos en los estudios de género”. *La Ventana*, nº 13.
- MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, Eva y ELIZONDO, Arantxa (2007): “Ley Vasca para la Igualdad de Mujeres y Hombres: elaboración, contenido y balance”, en DIZ OTERO, Isabel y LOIS GONZÁLEZ, Marta (eds): *Mujeres, Instituciones y política*, Bellaterra, Barcelona. Pp. 309-329.
- NOVO-ARBONA, Ainhoa y DIZ OTERO, Isabel (2022): “Sistemas de partidos, cuotas y representación descriptiva en contextos multinivel” en ALONSO ALVAREZ, Alba y LOIS GONZÁLEZ, Marta (Ed.): *Género y Política. Nuevas líneas de análisis ante la cuarta ola feminista*. Tirant Lo Blanc, Valencia. Pp. 110-130.
- NOVO-ARBONA, Ainhoa y MARTINEZ-HERNANDEZ, Eva (2025): “Rompiendo techos y sorteando acantilados: alcaldesas frente al cristal” en ELIZONDO, SILVESTRE et al (Coord.): *Estudios de género en ciencia política: actas de la I Sesión del Grupo Permanente de Género y Política de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración*. CEPC. Pp. 339-355.
- NOVALES ALQUEZAR, María Aranzazu (2003). “Las nuevas leyes autonómicas de igualdad de mujeres y hombres”. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Nº13. Pp. 63-74.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio (2006). “La necesaria transversalidad de la igualdad de género. Un análisis de las leyes autonómicas de igualdad de mujeres y hombres”. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 75. Pp. 161-212.
- ZILBETI PÉREZ, Mainer y MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, Eva (2007): “Emakumeen boteretzeta: saiakerak eta zailtasunak”. *UZTARO*, 61- pp. 11-23.

La recepción implícita del contenido normativo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres del País Vasco

Maite Zelaia Garagarza

Profesora agregada de Derecho Constitucional y Derecho de la Unión Europea. EHU
<https://orcid.org/0000-0002-3747-9452>

Sumario: I. Introducción. II. La incorporación de la igualdad de mujeres y hombres de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en la normativa autonómica sobre la igualdad: la técnica de la recepción implícita: 1. El valor de la Carta, en general, y en materia de igualdad de mujeres y hombres, en particular. 2. La permeabilidad en la normativa autonómica de los contenidos de la Carta. 3. La técnica de la incorporación implícita en la normativa autonómica como una estrategia de convergencia silenciosa. III. Técnica normativa, estructuración y aspectos formales y materiales del Derecho Legislativo 1/2023. 1. Técnica normativa empleada. 2. Aspectos formales y sustantivos: debilidad formal y corrección sustantiva: 2.A. Aspectos formales: la carta de presentación. 2.B. Aspectos sustantivos: el fondo de la norma. IV. Notas conclusivas. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

La igualdad entre mujeres y hombres se ha configurado en las últimas décadas como uno de los ejes estructurales del constitucionalismo multinivel europeo. Desde la consolidación del principio de igualdad retributiva en los Tratados originarios hasta el desarrollo progresivo de un acervo normativo complejo en materia de igualdad de trato, acción positiva y lucha contra la violencia contra las mujeres, el Derecho de la Unión Europea (UE) ha desempeñado un papel decisivo en la redefinición de las obligaciones de los poderes públicos y en la transformación de los ordenamientos internos de los Estados miembros. Esta europeización del derecho de la igualdad no se ha producido de manera uniforme ni lineal, sino a través de un entramado de normas de distinto rango, jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y mecanismos de *soft law* que han ido permeando, con distinta intensidad, el nivel estatal así como el subestatal.

En las siguientes páginas se incidirá en el análisis de la igualdad de mujeres y hombres en el marco de su incorporación y desarrollo en el ordenamiento jurídico autonómico, a la luz de su reconocimiento y configuración en el Derecho de la UE y, más en concreto, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta). Partiendo del carácter jurídicamente vinculante de la Carta y de su progresiva consolidación como parámetro *iusfundamental* del DUE, el trabajo se centra en examinar cómo la igualdad de género es recibida, integrada y proyectada en la normativa autonómica, tomando como referencia específica el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres del País Vasco (Decreto Legislativo 1/2023).

La aproximación que aquí se adopta se fundamenta en la consideración de que la igualdad de mujeres y hombres, tal y como se reconoce en la Carta, no opera exclusivamente como un objetivo autónomo de la acción normativa, sino también como un criterio transversal que condiciona el diseño, la interpretación y la aplicación de las políticas públicas en múltiples ámbitos materiales. Asimismo, se parte de que el proceso de incorporación de la Carta en los ordenamientos internos no se agota en el nivel estatal, sino que se despliega necesariamente en el ámbito autonómico, donde se concretan buena parte de las competencias con incidencia directa en los derechos fundamentales y, en particular, en las políticas de igualdad.

Desde esta perspectiva, la igualdad entre mujeres y hombres no puede ser concebida como un mandato aislado o sectorial, sino como un principio estructu-

ral que informa el conjunto del ordenamiento jurídico autonómico. Su recepción normativa además de suponer la adopción de disposiciones específicas en materia de igualdad exige su integración efectiva como criterio rector en la elaboración normativa, en la acción administrativa y en la asignación y ejecución de los recursos públicos. Este enfoque transversal refuerza la necesidad de analizar la normativa autonómica desde la óptica de la competencia material, así como desde su alineación con los valores y derechos fundamentales consagrados en la Carta.

En línea con lo señalado, la integración de la Carta en el ámbito autonómico se inscribe, además, en un modelo de gobernanza multinivel que articula las relaciones entre la UE, el Estado y las comunidades autónomas. En este modelo, la igualdad de género se configura como un eje transversal que atraviesa los distintos niveles de poder y condiciona la coherencia del sistema en su conjunto. La recepción autonómica de la Carta no es, por tanto, un fenómeno meramente derivado o reflejo del Derecho estatal, sino una pieza esencial para garantizar la efectividad real de los derechos fundamentales en los ámbitos competenciales propiamente autonómicos donde se desarrollan las políticas públicas con mayor impacto social.

En este contexto, el Decreto Legislativo 1/2023 adquiere una relevancia singular como instrumento normativo de sistematización y actualización del marco autonómico vasco en materia de igualdad. Su análisis permite examinar hasta qué punto la normativa autonómica incorpora los estándares europeos de protección del derecho a la igualdad de mujeres y hombres, tanto en su dimensión material como procedimental, y si lo hace considerando la Carta no solo como un referente declarativo, sino como un auténtico parámetro normativo vinculante. Partiendo de las premisas expuestas, se sostiene como hipótesis que la Carta despliega también en el ámbito autonómico una función dual. Junto a su condición de objetivo directo de la actuación normativa –en la medida en que exige la promoción activa de la igualdad de mujeres y hombres–, la Carta opera asimismo como criterio instrumental y estructurante para la consecución de otros fines de interés general, como la cohesión social, el desarrollo sostenible o la adecuada ejecución de los fondos europeos. Esta doble dimensión adquiere especial relevancia en el análisis del Decreto Legislativo 1/2023, pues permite evaluar hasta qué punto la igualdad se integra efectivamente como eje transversal del sistema normativo autonómico o, por el contrario, permanece circunscrita a un plano meramente programático o sectorial.

En definitiva, el estudio de la incorporación autonómica de la igualdad de género reconocida en la Carta exige una aproximación que combine el análisis nor-

mativo con una reflexión más amplia sobre la transformación de los modelos de gobernanza y sobre el papel que las comunidades autónomas desempeñan en la efectividad de los derechos fundamentales en el espacio jurídico europeo.

II. LA INCORPORACIÓN DE LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NORMATIVA AUTONÓMICA SOBRE IGUALDAD: LA TÉCNICA DE LA RECEPCIÓN IMPLÍCITA

1. El valor de la Carta, en general, y en materia de igualdad de mujeres y hombres, en particular

Desde su proclamación, la Carta se ha consolidado como un marco jurídico esencial para la garantía de los derechos fundamentales y la cohesión social en los Estados miembros. En la estructura axiológica del ordenamiento de la Unión, el principio de igualdad se sitúa en una posición central. Precisamente, la posible dualidad de su función ya sea como objetivo autónomo de la acción normativa o como instrumento e incluso criterio condicionante para la consecución de otros fines de la Unión, es lo que refuerza su especial relevancia.

Desde hace más de tres décadas, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha fijado a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros la obligación de controlar la conformidad de las actuaciones estatales, cuando aplican el Derecho de la UE, con los derechos fundamentales en tanto que principios generales del ordenamiento europeo¹. En este marco, las excepciones previstas por la normativa de la Unión solo pueden operar si resultan compatibles con dichos derechos², lo que pone de manifiesto que la exigencia de una interpretación y aplicación del

¹ Con sentencias emblemáticas como: STJ (Sala Tercera) de 13 de junio de 1989, *Wachauf*, 5/88, ECLI:EU:C:1989:321; STJ de 18 de junio de 1991, *Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia (ERT)*, C-260/89, ECLI:EU:C:1991:254; STJ (Sala Quinta) de 29 de mayo de 1997, *Kremzow*, C-299/95, ECLI:EU:C:1997:254; STJ de 22 de octubre de 2002, *Roquette Frères*, C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603.

² Como se recuerda en: *ERT*, *cit.*, apdo. 41; *Wachauf*, *cit.*, apdo. 17 y *Kremzow*, *cit.*, apdo. 14. Incluso anteriormente en la STJ de 13 de diciembre de 1979, *Hauer*, 44/79, ECLI:EU:C:1979:290, apdos. 13 a 16.

Derecho estatal conforme a los derechos fundamentales de la UE es anterior a la entrada en vigor de la Carta³.

El reconocimiento de la fuerza normativa de la Carta, consagrado con la reforma del Tratado de Lisboa, supuso un cambio sustancial en el marco interpretativo de los derechos fundamentales en la Unión. Se pasa así de una fase previa, en la que el juez estatal debía controlar la actuación de los Estados miembros a la luz de los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la UE, a un nuevo estadio en el que la Carta se afirma como parámetro *iusfundamental* directo y autónomo⁴.

Esta orientación ha sido asumida de forma progresiva por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En una primera etapa, se manifiesta en los asuntos *Akerberg Fransson* y *Melloni*⁵, *Rendón Marín*⁶, *Coman y otros*⁷, *Cresco Investigation*⁸, *Chávez-Vilchez y otros*⁹,

³ UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (2024), “La Carta de DFUE y la interpretación conforme”, ALONSO GARCÍA, Ricardo; UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio. *El juez nacional y los derechos fundamentales europeos, European Inklings*, 27, p. 157.

⁴ ALONSO GARCÍA, Ricardo; SARMIENTO, Daniel (2006). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Thomson-Civitas, pp. 37-50.

⁵ SsTJ (Gran Sala) de 26 de febrero de 2013, *Akerberg Fransson*, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:280 (dictada en consulta prejudicial planteada en relación con el ámbito de aplicación de la Carta –art. 51– y el principio *non bis in idem* –art. 50–), y *Melloni*, C-399/11, ECLI:EU:C:2013:107 (dictada en consulta prejudicial sobre la tutela judicial efectiva –art. 47–, los derechos de defensa –art. 48.2– y el nivel de protección de la Carta –art.53–). Estas sentencias sientan las bases para un nuevo esquema de protección de los derechos fundamentales en la UE, asumiendo la necesidad de estructurar un complejo diseño de controles y equilibrios que requerirá la colaboración y el compromiso de los tribunales estatales con el tribunal luxemburgués. *Vid.* al respecto: SARMIENTO, Daniel (2013), “Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe”, *Common market law review*, vol. 50, núm. 5, pp. 1267-1304.

⁶ STJ (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, ECLI:EU:C:2016:675, apdo. 87.

⁷ STJ (Gran Sala) de 5 de junio de 2018, *Coman y otros*, C-673/16, ECLI:EU:C:2018:385, apdo. 48.

⁸ STJ (Gran Sala) de 22 de enero de 2019, *Cresco Investigation*, C-193/17, ECLI:EU:C:2019:43, apdo. 76. *Vid.* al respecto: CAÑAMARES, Santiago (2019), “Retribución de festividades religiosas e igualdad laboral. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2019, Asunto C-193/17: Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi”, *La Ley Unión Europea*, núm. 70, 2019, pp. 1-16.

⁹ STJ (Gran Sala) de 10 de mayo de 2017, *Chávez-Vilchez y otros*, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354, apdo. 70. *Vid.* al respecto: SARMIENTO, Daniel (2017), “El retorno de la

CS¹⁰, *Ligue des droits humains ASBL*¹¹, y, más recientemente, en *Puig Gordi y otros*¹², *Breian*¹³ y *Bouskoura*¹⁴, entre otros. En todos ellos, el pretor europeo centra su análisis en la interpretación y aplicación de la Carta, con especial atención a los derechos vinculados a la ciudadanía de la Unión –y de sus familiares– y al alcance de las limitaciones que los Estados miembros pueden imponer a dichos derechos, incluidas las que eventualmente se deriven del ejercicio de la transposición estatal.

Desde una lectura inversa, esta línea jurisprudencial conecta con la doctrina del Tribunal de Justicia relativa a la aplicación de la Carta cuando los niveles estatales de protección de los derechos fundamentales superan los estándares establecidos por el Derecho de la Unión. Precisamente sobre este punto inciden *Julián Hernández y otros*, al subrayar que la finalidad de la protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento de la Unión –tanto en la acción de las instituciones como en la aplicación del DUE por los Estados miembros– responde a la necesidad de evitar que una protección variable en función del Derecho estatal comprometa la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión¹⁵, más que a la propia naturaleza material de los derechos reconocidos en la Carta¹⁶.

En lo que aquí interesa, en materia de igualdad de mujeres y hombres, la Carta supuso un punto de inflexión. No obstante, este avance no surge *ex nihilo*. Desde los orígenes del proceso de integración europea, la igualdad había sido objeto de regulación tanto en el Derecho originario como en el Derecho derivado, si bien

ciudadanía de la Unión. Comentario a la sentencia Chávez-Vilchez (C-133-15) del Tribunal de Justicia”, *REDE. Revista española de derecho europeo*, nº 63, pp. 163-173.

¹⁰ STJ (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2016, CS, C-304/14, ECLI:EU:C:2016:674, apdo. 48.

¹¹ STJ (Gran Sala) de 21 de junio de 2022, *Ligue des droits humains ASBL*, C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491. Remítase a: ROTENBERG, Marc (2022) “CJEU PNR decision unplugs the ‘black box’: case C-817/19, *Ligue des droits humains v. Conseil des Ministres*”, *European Data Protection Law Review*, vol. 8, núm. 3, pp. 431-435.

¹² STJ (Gran Sala) de 31 de enero de 2023, *Puig Gordi y otros*, C-158/21, ECLI:EU:C:2023:57, apdo. 143.

¹³ STJ (Sala Quinta) de 29 de julio de 2024, *Breian*, C-318/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:658, apdo. 53.

¹⁴ STJ (Sala Primera) de 4 de octubre de 2024, *Bouskoura*, C-387/24 PPU, ECLI:EU:C:2024:868, apdo. 55.

¹⁵ STJ (Sala Quinta) de 10 de julio de 2014, *Julián Hernández y otros*, C-198/13, ECLI:EU:C:2014:2055, apdo. 47.

¹⁶ ALONSO GARCÍA, Ricardo (2020). “A vueltas con el ámbito de aplicación de la Carta de Derechos fundamentales de la UE”, *Revista Española De Derecho Europeo*, núms. 73-74, p.19.

inicialmente desde una perspectiva sectorial y funcional. La novedad del periodo inaugurado por la Carta radica, precisamente, en la progresiva reconceptualización de la igualdad entre mujeres y hombres como un derecho fundamental y un valor estructural del ordenamiento de la Unión, superando su tratamiento fragmentario previo y dotándola de una centralidad normativa y axiológica inédita hasta ese momento¹⁷.

La Carta emerge como un instrumento innovador que, aun careciendo inicialmente de valor jurídicamente vinculante, sitúa la igualdad y la no discriminación en el núcleo de los derechos fundamentales y de los principios estructurales del ordenamiento de la Unión. La Carta supone, así, un salto cualitativo en la visibilidad y sistematización de estos valores dentro de la escena europea¹⁸. Será a través del Tratado de Lisboa¹⁹ como la Carta adquiera carácter vinculante. Así pues, a partir de este momento, el TUE, el TFUE y la CDFUE se convierten en la tríada normativa imperativa en la materia. El TUE marca el punto de arranque de la igualdad de mujeres y hombres²⁰, para que, a continuación, el TFUE constatare la obligación de la Unión de integrar la perspectiva de género en todas sus políticas y actividades, asegurando que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres

¹⁷ Para una revisión del proceso de incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres en la UE, puede verse: ZELAIA GARAGARZA, Maite (2025). “La igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la UE: La CDFUE y su reflejo en la normativa europea y derivada y estatal”, ZELAIA GARAGARZA, Maite y RIPOL CARULLA, Santiago (Dirs.). *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: Avances en la materialización de los derechos fundamentales*, IVAP, pp. 311-351.

¹⁸ El modelo regulatorio se caracteriza por el reconocimiento explícito de la igualdad entre mujeres y hombres en su artículo 23, ubicado en el Capítulo III, dedicado a la igualdad. Dicho precepto establece que “la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución”, formulación que trasciende una concepción estrictamente formal de la igualdad. A renglón seguido, el artículo precisa que “el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas a favor del sexo menos representado”, incorporando de manera expresa la legitimidad de las acciones positivas como instrumento para corregir desigualdades estructurales persistentes. Estos contenidos se mantendrán inalterados cuando la Carta adquiera fuerza jurídica vinculante tras la reforma introducida por el Tratado de Lisboa.

¹⁹ Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (DO C 306 de 17 de diciembre de 2007. ELI: <http://data.europa.eu/eli/treaty/lis/sign>).

²⁰ En los arts. 2 y 3.2. Además, un reconocimiento de la igualdad con carácter general se puede encontrar en los arts. 9 y 21 TUE.

sea un objetivo transversal²¹ y queda patente, además, que la Unión apoyará y completará la acción de los EEMM en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo²². El cierre del mapa normativo viene de la mano de una mención clásica, la del reconocimiento al derecho a la igualdad de remuneración por trabajo igual o de igual valor²³. Como colofón, la innegable conexión entre el TUE y TFUE, como fuente de inspiración, y el art. 23 de la Carta queda patente en las *Explicaciones relativas a la Carta*²⁴.

2. La permeabilidad en la normativa autonómica de los contenidos de la Carta

Desde la entrada en vigor con carácter vinculante de la Carta, su proyección sobre los ordenamientos internos ha planteado interrogantes que trascienden el plano estrictamente estatal y alcanzan de lleno al ámbito autonómico²⁵. La Carta articula los valores, principios y derechos que estructuran el ordenamiento jurídico de la UE, otorgando al principio de igualdad (y, en particular, a la igualdad de mujeres y hombres) una posición central que condiciona la actuación de todos los poderes públicos cuando aplican o desarrollan el Derecho de la UE²⁶.

²¹ TFUE, art. 8.

²² *Ibidem*, art. 153.1.i.

²³ *Ibidem*, art. 157 (Ex art. 141 TCE). *Vid.* MARTÍNEZ MORENO, Carolina (2022). “Principio de igualdad retributiva y trabajos de “igual valor”: el alcance del efecto directo del art.157 TFUE. A propósito de la STJUE (Sala Segunda), de 3 de junio de 2021 (C-624/19), asunto Tesco Stores”, *Revista Crítica de Relaciones del Trabajo, Laborum*, núm. 2, pp. 125-134.

²⁴ Se precisa que el primer apartado del art. 23 se basa en los arts. 3 del TUE, y 8 y 157 (apdos. 1 y 3) del TFUE, junto con la Directiva 76/207 (*cit.*). En lo referido al segundo apartado recoge, de forma abreviada, el artículo 157, apdo. 4, del TFUE, que establece que el principio de igualdad de trato no impedirá el mantenimiento o la adopción de medidas que establezcan ventajas específicas para facilitar al sexo menos representado el ejercicio de una actividad profesional o para prevenir o compensar desventajas en la carrera profesional. Se concluye el texto explicativo indicando que el segundo apartado del art. 23 no alterará el contenido del art. 157.4 del TFUE.

²⁵ MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.) (2013). *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, pp. 253-272.

²⁶ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2010). “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 33, pp. 45-90.

En este marco, la cuestión que se plantea no es únicamente si las comunidades autónomas están obligadas a respetar la Carta (obligación que resulta incuestionable cuando actúan en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE), sino de qué modo dicha obligación se traduce en la configuración concreta de su normativa propia autonómica²⁷. Y es que, la incorporación autonómica de la Carta no puede reducirse, en principio, a una referencia formal o retórica, sino que debe materializarse en la integración efectiva de sus principios en las normas que regulan materias con incidencia directa, sobre todo, en los derechos fundamentales. En otras palabras, es necesario mantener un equilibrio entre la mera mención o incorporación formal de una norma europea (léase, Carta) y la integración sustantiva de sus contenidos en el ordenamiento interno, de modo que la transposición no se limite a una referencia declarativa, sino que garantice una adaptación material efectiva, coherente y jurídicamente operativa conforme a los principios de claridad y efecto directo del Derecho de la UE²⁸.

En este contexto, el análisis de la producción normativa autonómica ofrece un terreno especialmente fértil para examinar cómo operan los procesos de convergencia normativa incluso cuando no existe una mediación formal explícita. Las comunidades autónomas intervienen en la implementación legislativa, la ejecución, desarrollo y profundización de los principios de igualdad en ámbitos materiales clave como las políticas sociales, educativas, sanitarias, laborales o de prevención de la violencia de género. Esta posición de intermediación y cercanía con la ciudadanía convierte a la legislación autonómica en un laboratorio normativo donde los estándares europeos pueden manifestarse de forma implícita,

²⁷ Según reiterada jurisprudencia constitucional, el Derecho de la UE no debe alterar el orden interno de distribución de competencias y corresponde a quien tenga atribuida la competencia material (en el ámbito interno) dictar las normas de desarrollo necesarias para su aplicación. STC 236/1991, de 12 de diciembre (ECLI:ES:TC:1991:236), STC 79/1992, de 28 de mayo (ECLI:ES:TC:1992:79); STC 13/1998, de 22 de enero (ECLI:ES:TC:1998:13); STC 141/2016, de 21 de julio (ECLI:ES:TC:2016:141) y STC 65/2024, de 11 de abril (ECLI:ES:TC:2024:65), entre otras.

²⁸ En línea con la calificación de *stakeholders* esenciales en la implementación del Derecho de la UE que la Comisión Europea reconoce a las autoridades regionales. COMISIÓN EUROPEA (2025). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Europa más sencilla y rápida: Comunicación sobre la aplicación y la simplificación*, COM 2025 47 final, EurLex 52025DC0047, y que posteriormente ha tenido eco en: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (2025). *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>, p. 105.

a través de soluciones sustantivas alineadas con el acervo comunitario, aunque desprovistas, en muchas ocasiones, de referencias expresas a sus fuentes²⁹.

El Decreto Legislativo 1/2023 constituye un ejemplo paradigmático de lo que es una materialización sustantiva sin visibilidad normativa de los derechos fundamentales europeos. La norma incorpora de manera sistemática principios, técnicas y categorías plenamente alineadas con el acervo europeo de igualdad, pero lo hace sin reconocer explícitamente su origen europeo. Esta estrategia confirma que el Derecho de la UE opera aquí como horizonte normativo implícito, no como fuente formal declarada. Sin embargo, esta forma de aplicación silenciosa de la Carta no es jurídicamente neutra. La invisibilización del marco europeo dificulta la trazabilidad normativa, debilita la función orientadora de la Carta para los operadores jurídicos y reduce la capacidad de control *ex ante* del legislador respecto del impacto de sus normas sobre los derechos fundamentales. En otras palabras, la convergencia material no llega a compensar plenamente la falta de explicitación del parámetro europeo, especialmente en un sistema multinivel que exige coordinación, claridad y coherencia³⁰.

Precisamente el Decreto Legislativo 1/2023 se inserta en este modelo de recepción y desarrollo autonómico del principio de igualdad, en calidad de norma que opera como un instrumento normativo vehiculador de los principios y derechos reconocidos en el ámbito de la Unión Europea, proyectándolos de manera transversal sobre la acción normativa y ejecutiva de la Comunidad Autónoma³¹. Partiendo de esta premisa, en el ámbito autonómico, el legislador no puede (o, al menos, no debe) diseñar políticas públicas al margen de los estándares europeos de protección de la igualdad, sino que debe integrar tales estándares en el núcleo mismo de la regulación, anticipando eventuales fricciones entre el Derecho autonómico y el Derecho de la Unión, asegurando una interpretación conforme que garantice la unidad, primacía y efectividad del ordenamiento europeo. La expli-

²⁹ AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat (2025). “La función del legislador en la plasmación del contenido de la CDFUE en la normativa autonómica”, ZELAIA y RIPOL, *cit.*, pp. 210-212.

³⁰ Un análisis reciente de las dificultades de los parlamentos autonómicos y regionales (en general) en el contexto europeo puede verse en: LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús (2023). “El procedimiento de participación de los parlamentos regionales en la Unión Europea”, *Revista de las Cortes Generales*, 115, pp. 259-287. <https://doi.org/10.33426/rcg/2023/115/1753>

³¹ Es lo que con alcance general se indica en: FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY (FRA) (2025). *Better Legislation. Human rights impact assessments un lawmaking*, Publications Office of the European Union, p. 4.

tación expresa de la influencia de la Carta en la producción normativa autonómica puede erigirse en un instrumento idóneo para proyectar su conocimiento entre la ciudadanía. Ello, junto a la propia dimensión pedagógica inherente a esta cuestión, a saber, hacer visible el influjo de la Carta, no es un gesto meramente formal, sino un mecanismo de interiorización jurídica³². En suma, dicha explicitación contribuye a reforzar la presencia efectiva del Derecho de la UE en el ámbito interno, al poner de relieve su operatividad real en los procesos normativos. Al mismo tiempo, favorece una mayor conciencia de los principios generales del Derecho de la UE y de la existencia de un acervo jurídico común que informa y vertebramos ordenamientos estatales, integrándolos en un marco jurídico supranacional coherente³³.

En otro orden de cosas, la permeabilidad de la normativa autonómica respecto de los contenidos de la Carta plantea, además, una cuestión de gobernanza interna. La exigencia de coherencia entre los distintos niveles normativos obliga a repensar las relaciones entre la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas, superando una concepción jerárquica (e incluso conflictiva) para avanzar hacia un modelo de gobernanza colaborativa. En este modelo, la normativa autonómica no se limita a ejecutar mandatos superiores, sino que desempeña un papel activo en la materialización de los valores fundamentales de la Unión. En esta línea, ¿podría el Decreto Legislativo 1/2023 interpretarse como una pieza cla-

³² AUZMENDI, *cit.*, pp. 220-224.

³³ La relevancia de este enfoque se ve acentuada por la creciente vinculación entre el respeto de los derechos fundamentales y el acceso, entre otros, a la recepción de los fondos europeos. La introducción de mecanismos de condicionalidad, que supeditan la financiación europea al cumplimiento efectivo de los principios de la Carta, proyecta una presión adicional sobre el legislador autonómico, en la medida en que buena parte de la ejecución de dichos fondos se canaliza a través de programas y actuaciones de competencia autonómica. En este sentido, la igualdad entre mujeres y hombres se convierte en un criterio de elegibilidad y de evaluación de las políticas públicas autonómicas. No se trata únicamente de evitar discriminaciones directas o indirectas, sino de garantizar que los proyectos financiados incorporen una perspectiva de género efectiva en todas sus fases, desde el diseño hasta la ejecución y la evaluación. *Vid.* al respecto: O' DWYER, Muireann (2022). "Gender and crises in European Economic Governance: Is this time different?", *Journal of Common Market Studies*, vol 60, núm. 1; FASONE, Cristina y SIMONCINI, Marta (2024). "Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?", *European Papers*, 9 (3), pp. 1148-1179, y EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE) (2025). *Beijing Platform for Action+30: Impact driver: Marking milestones and opportunities for gender equality in the EU*. Doi: 10.2839/8280076

ve en la articulación de un sistema autonómico de igualdad alineado con la Carta? Su potencial reside en la capacidad de integrar la igualdad de mujeres y hombres como principio transversal, evitando enfoques fragmentarios o meramente programáticos y garantizando una protección efectiva frente a las desigualdades estructurales que persisten en ámbitos como el empleo, la educación, la acción social o la lucha contra la violencia de género.

En definitiva, el análisis de la incorporación de la Carta (y, en particular, del principio de igualdad de mujeres y hombres) en la normativa autonómica pone de manifiesto que la efectividad de los derechos fundamentales en el espacio europeo depende en gran medida de su recepción y desarrollo en los niveles territoriales donde se despliegan las políticas públicas. De ahí que el Decreto Legislativo 1/2023 constituya un marco idóneo para evaluar hasta qué punto el ordenamiento autonómico asume esta responsabilidad y contribuye, de manera activa y coherente, a la construcción de una igualdad real y efectiva conforme a los estándares europeos.

3. La técnica de la incorporación implícita en la normativa autonómica como una estrategia de convergencia silenciosa

Uno de los problemas jurídicos más relevantes que plantea el análisis del Decreto Legislativo 1/2023 es la ausencia de una referencia expresa a la Carta como parámetro normativo vinculante. Esta omisión no constituye una cuestión meramente formal o simbólica, sino que, puede entenderse que incide directamente en el modo en que la igualdad de mujeres y hombres es comprendida, aplicada y garantizada en el ámbito autonómico. En efecto, la norma autonómica opta por un modelo de recepción no explícito de la Carta, lo que obliga a plantear si dicha opción puede ser interpretada como una técnica operativa de incorporación implícita del contenido material de la Carta o, por el contrario, genera un déficit de visibilidad y de operatividad del estándar europeo de derechos fundamentales³⁴. Esta ausencia resulta llamativa si se tiene en cuenta, por un lado, el elevado grado de europeización del ámbito material regulado y, por otro, la proliferación de normativa europea vigente en materia de igualdad de mujeres y hombres, conci-

³⁴ LATZEL, Clemens y REICHERT, Lorenz (2025). “Superobligatory transposition of directives and the scope of EU fundamental rights”. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 32, pp. 28-46. <https://doi.org/10.1177/1023263x251334945>

liación, igualdad retributiva, protección de las víctimas y lucha contra la violencia de género³⁵, ámbitos en los que el Derecho de la UE impone a los Estados miembros obligaciones específicas y concretas que sitúan la actuación estatal dentro de su ámbito de aplicación³⁶ y, por ende, activan la aplicabilidad de la Carta³⁷. La cuestión que se plantea, por tanto, no es puramente formal, sino sustantiva: ¿hasta qué punto una norma autonómica puede considerarse inspirada en los estándares europeos de igualdad cuando prescinde, deliberadamente (o no), de su invocación expresa? ¿Estamos ante un supuesto de desconexión normativa o, por el contrario, ante una forma de asimilación europea silenciosa basada en la convergencia material?

³⁵ Algunas de las más relevantes: Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (DO L, 2024/1385, 24.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj>); Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo, de 7 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se modifican las Directivas 2000/43/CE y 2004/113/CE (DO L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj>); Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo, de 7 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones (DO L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj>); Directiva (UE) 2024/1500 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE (DO L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj>); Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO L 315 de 7.12.2022, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2381/oj>).

³⁶ TORRES PÉREZ, Aida (2020). "Rights and Powers in the European Union: Towards a Charter that is Fully Applicable to the Member States?", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22, pp. 279-300. <https://doi.org/10.1017/cel.2020.8>

³⁷ NAGY, Csongor Istvan (2024). "The rebellion of constitutional courts and the normative character of European Union Law", *International and Comparative Law Quarterly*. 2024;73(1):65-101. doi:10.1017/S0020589323000519

La hipótesis central de este capítulo es que el Decreto Legislativo 1/2023 no incorpora ni transpone formalmente el Derecho de la UE, pero sí refleja una clara alineación sustantiva con sus principios, valores y objetivos, configurándose como una norma autonómica inspirada implícitamente en los estándares europeos de igualdad. Esta inspiración no declarada plantea interrogantes relevantes desde la perspectiva de la técnica legislativa, la seguridad jurídica y la articulación del sistema multinivel de protección de los derechos fundamentales.

Desde una perspectiva dogmática, debe partirse de la premisa de que la vinculación a la Carta no depende exclusivamente de su mención expresa en la norma interna, sino, como se viene indicando, de la concurrencia del ámbito de aplicación del Derecho de la UE, entendido como la presencia de una norma de la Unión sustantivamente relevante para el caso (*trigger EU norm*), cuya operatividad sitúa la actuación estatal (así como autonómica) dentro del Derecho de la Unión y habilita el control conforme a la Carta³⁸. Cuando una Comunidad Autónoma actúa en materias que se encuentran conectadas, directa o indirectamente, con la ejecución de políticas europeas, con la transposición de Derecho derivado o con la gestión de fondos de la Unión, queda jurídicamente obligada a respetar los derechos y principios consagrados en la Carta³⁹, con independencia de que esta sea citada de forma explícita en el texto normativo.

En este sentido, la falta de mención expresa a la Carta en el Decreto Legislativo 1/2023 no impide afirmar que el principio de igualdad de mujeres y hombres, tal y como se configura en la Carta, se integra en el ordenamiento autonómico a través de una incorporación implícita, derivada de la fuerza normativa del Derecho de la Unión y del principio de primacía. Esta incorporación implícita se manifiesta, fundamentalmente, en la alineación material de la norma autonómica con los contenidos sustantivos de la igualdad de género, así como en la exigencia de interpretar y aplicar sus disposiciones de conformidad con los estándares europeos de protección de los derechos fundamentales.

Ahora bien, admitir la existencia de una incorporación implícita no equivale a negar la relevancia jurídica de la mención expresa. La falta de referencia explícita

³⁸ FONTANELLI, Filippo (2014). “The Implementation of European Union Law by Member States Under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights”, *Columbia Journal of European Law*, 20, pp. 200-201. <https://ssrn.com/abstract=2548086>

³⁹ NAGY, Csongor István (2024). “The Diagonal Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From ‘Displacement’ through ‘Agency’ to ‘Scope’ and Beyond”, *German Law Journal*, 25, pp. 161-163. doi.org/10.1017/glj.2023.94

a la Carta puede generar, en la práctica, un riesgo de desactivación funcional del principio de igualdad, en la medida en que dificulta su identificación como parámetro autónomo de control normativo y de actuación administrativa. De alguna manera, la invisibilización de la Carta puede traducirse en una aplicación fragmentaria o sectorial de la igualdad, desvinculada de su dimensión transversal y estructural, tal y como es concebida en el Derecho de la UE.

Desde esta óptica, la técnica de la incorporación implícita presenta una naturaleza ambivalente. Por un lado, resulta jurídicamente suficiente para garantizar la vinculación formal del legislador y de la administración autonómica a la Carta. Por otro, puede revelar una insuficiencia desde el punto de vista de la calidad normativa y de la gobernanza de los derechos fundamentales, al no reforzar de manera expresa la conciencia normativa sobre el carácter vinculante y transversal de la igualdad de género como derecho fundamental europeo. Estos riesgos normativos afectan de forma directa a la protección efectiva de los derechos fundamentales y pueden llegar a erosionar la confianza pública, la transparencia del poder público y la legitimidad institucional en democracias avanzadas.

Ciertamente, el proceso normativo se estructura en dos dimensiones complementarias vinculadas a la función de producción y de aplicación del Derecho. En ambas se producen riesgos para la garantía de los derechos fundamentales. Por un lado, la dimensión ascendente de producción normativa, que comprende el conjunto de procedimientos formales y materiales mediante los cuales los órganos legislativos elaboran, deliberan y aprueban las normas jurídicas. Esta etapa incluye la iniciativa legislativa, la discusión parlamentaria, la eventual participación de órganos consultivos y, en general, todos los mecanismos institucionales orientados a la formación válida del Derecho. Por otro lado, se identifica la dimensión descendente de aplicación normativa, en la cual intervienen las administraciones públicas como sujetos encargados de ejecutar, interpretar y hacer cumplir las disposiciones vigentes. En este nivel operativo, el énfasis se desplaza desde la creación abstracta de mandatos jurídicos hacia su concreción en decisiones administrativas, actos de ejecución y procedimientos destinados a garantizar la efectividad del ordenamiento. Ambas fases conforman un ciclo sistemático: la primera define el contenido y alcance del deber ser jurídico; la segunda lo proyecta sobre la realidad social mediante actos de aplicación y control. El foco, en este caso, se coloca en la dimensión ascendente, con la detección de la necesidad de mejorar la calidad normativa vinculada a la protección de los derechos fundamentales en contextos en los que las exigencias de seguridad, prevención y gestión del ries-

go generan tensiones constitucionales y regulatorias significativas⁴⁰ y el ajuste de una arquitectura regulatoria multinivel basada, cada vez más, en sistemas algorítmicos⁴¹.

Precisamente, este enfoque se alinea con algunas prioridades estratégicas europeas, especialmente con la exigencia de los *Fundamental Rights Impact Assessments* en iniciativas de la Comisión Europea⁴². Estas crecientes exigencias evidencian que la integración sistemática de los derechos fundamentales en el ciclo normativo (en su fase ascendente) ya no es una opción política, sino un estándar regulatorio emergente en la Unión. En un ejercicio de asimilación, si el nivel europeo está consolidando la evaluación *ex ante* del impacto en derechos como requisito estructural del diseño legislativo, resulta coherente que la legislación autonómica incorpore referencias explícitas a los derechos reconocidos en la Carta y articule mecanismos propios de evaluación alineados con ese estándar. De este modo, el marco europeo no solo actúa como referente, sino como soporte conceptual y metodológico para reforzar la centralidad de los derechos fundamentales en la producción normativa autonómica.

En definitiva, el problema no reside tanto en la inexistencia de una incorporación de la Carta, cuanto en la opción técnica elegida para articularla. La incorporación implícita cumple con los mínimos exigidos por el Derecho de la UE, pero no explota plenamente el potencial normativo y simbólico de la Carta como parámetro *iusfundamental*. Desde una perspectiva de mejora de la calidad normativa, la mención expresa de la Carta podría contribuir a reforzar la coherencia del ordenamiento autonómico, a facilitar la interpretación conforme y a consolidar la igualdad de mujeres y hombres como eje transversal inequívoco de la acción pública autonómica, todo ello en línea con lo diseñado por la UE para sus propias instituciones. Ahora bien, la técnica de la incorporación implícita, aun siendo jurídicamente válida, revela sus límites cuando se analiza desde la óptica de la efectividad de los derechos fundamentales y de la gobernanza multinivel, especialmente en un contexto en el que la igualdad de género se erige como condición estructural

⁴⁰ SMUHA, Nathalie (Ed.) (2025). *The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence*, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009367783>

⁴¹ *Vid.* al respecto, BUSTOS GISBERT, Rafael y GARCÍA ROCA (2025), Franciso Javier. *Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial*, IVAP.

⁴² FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY-FRA (2020). *Getting the future right: Artificial intelligence and fundamental rights*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights#>; y FRA (2025). *Fundamental Rights Report 2025*. Publications Office of the European Union. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2025-fundamental-rights-report-2025_en.pdf

del proyecto europeo. Asimismo, la visibilidad del Derecho de la Unión en la legislación autonómica cumple una función simbólica y pedagógica, al situar las políticas de igualdad en un horizonte normativo compartido más amplio. La omisión consciente de estas referencias puede, por tanto, generar un déficit de claridad interpretativa y debilitar la percepción de la igualdad como valor estructural del ordenamiento europeo. En definitiva, la omisión de referencias explícitas no es jurídicamente neutra.

III. TÉCNICA NORMATIVA, ESTRUCTURACIÓN Y ASPECTOS FORMALES Y MATERIALES DEL DECRETO LEGISLATIVO 1/2023

1. Técnica normativa empleada

Técnicamente, la aprobación del Decreto Legislativo 1/2023 responde a una habilitación expresa del legislador autonómico contenida en la Ley 1/2022⁴³. Dicha habilitación faculta al Gobierno Vasco para proceder, en el plazo de un año, a la refundición en un texto único de las disposiciones legales vigentes en materia de igualdad, integrando tanto la Ley 4/2005⁴⁴, como las sucesivas modificaciones introducidas por las Leyes 3/2012⁴⁵ y 1/2022⁴⁶. Esta autorización se inscribe, además, en el marco general previsto en la Ley 7/1981 de Gobierno⁴⁷, que atribuye a los decretos legislativos de refundición una función no meramente compiladora, sino también técnica, al permitir la regularización, aclaración y armonización de los textos legales objeto de refundición. Se trata, por tanto, de una operación normativa dirigida a depurar, sistematizar y dar coherencia al acervo legislativo existente, sin introducir innovaciones sustantivas ajenas a los límites propios de

⁴³ Disposición final octava, Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres. ELI: <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2022/03/03/1>

⁴⁴ Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. ELI: <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2005/02/18/4/con>

⁴⁵ Ley 3/2012, de 16 de febrero, por la que se modifica la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Ley sobre Creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. ELI: <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2012/02/16/3>

⁴⁶ Ley 1/2022, *cit.*

⁴⁷ Artículo 52.4 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, sobre Ley de Gobierno. ELI: <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1981/06/30/7/con>

esta técnica legislativa⁴⁸. Con ello, podemos afirmar que la finalidad principal del nuevo texto refundido es dotar de mayor claridad, coherencia y seguridad jurídica al marco normativo autonómico en materia de igualdad de mujeres y hombres y de vidas libres de violencia machista contra las mujeres, mediante la integración de un conjunto disperso de disposiciones en un único cuerpo normativo. Esta finalidad se concreta en una reordenación sistemática de los preceptos, en la reenumeración de los artículos y en la revisión de las remisiones internas, así como en la corrección de errores materiales y la unificación terminológica allí donde el uso desigual de conceptos podía generar ambigüedad interpretativa. Todo ello se realiza atendiendo a los criterios de ordenación y homogeneización propios de esta técnica normativa y en consonancia con los principios de eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y coherencia con el resto del ordenamiento jurídico⁴⁹.

Desde el punto de vista estructural, el Decreto Legislativo se articula de forma clásica, mediante un artículo único de aprobación del texto refundido, acompañado de una disposición adicional, una disposición derogatoria y una disposición final relativa a la entrada en vigor. El texto refundido anexo se organiza en un título preliminar, dedicado a las disposiciones generales, seguido de cuatro títulos que regulan, respectivamente, el régimen competencial y organizativo, la integración de la perspectiva de género en la actuación de los poderes públicos, las medidas de promoción de la igualdad en los distintos ámbitos de intervención y el régimen sancionador. La norma se completa con disposiciones adicionales, derogatorias y finales, así como con un índice sistemático orientado a facilitar su aplicación práctica.

No se limita a sustituir formalmente a la legislación precedente, sino que consolida y ordena el marco jurídico de la igualdad en Euskadi, estableciendo una base normativa unificada que refuerza su función como norma de referencia transversal para la acción pública y para la interpretación del conjunto del ordenamiento autonómico en esta materia. No obstante, desde una perspectiva de técnica legislativa y de sistematización de fuentes, cabe señalar que el proceso de

⁴⁸ ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa (2020). “Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, pp. 17-73. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.01>

⁴⁹ El deterioro de la calidad técnica de las leyes es un problema ya detectado. La “inflación legislativa” ha sido una de las principales razones del problema y la técnica de refundición una de las recetas para su resolución. Para un análisis del modo en el que el Tribunal Constitucional ha reaccionado a las carencias y defectos de la técnica legislativa *cfr.* MEDINA GUERRERO, Manuel (2024). “El Tribunal Constitucional y los defectos de técnica legislativa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 53, pp. 251-277. <https://doi.org/10.5944/trc.53.2024.41401>

refundición podría haber constituido también una oportunidad para explicitar la conexión del marco autonómico de igualdad con el Derecho de la UE, en particular con la Carta. Una referencia expresa a este instrumento, aun sin efectos innovadores, habría permitido reforzar el anclaje del texto refundido en el espacio jurídico europeo y subrayar la coherencia de los principios de igualdad, no discriminación y protección frente a la violencia machista con los estándares supranacionales vigentes. Sin embargo, el ejecutivo autonómico (recordemos, en el ejercicio de su función legislativa para la que el legislador autonómico le ha facultado) opta por una formulación estrictamente interna, probablemente condicionada por los límites inherentes a la técnica del decreto legislativo de refundición, lo que deja esta dimensión europea en un plano implícito y no declarado, pese a su evidente afinidad material con el contenido del texto refundido.

2. Aspectos formales y sustanciales: debilidad formal y corrección sustantiva

Desde el punto de vista metodológico, el análisis realizado se apoya en una doble dirección. En primer lugar, se lleva a cabo un examen sistemático del texto normativo con el fin de verificar la (in)existencia de referencias explícitas al Derecho de la UE y a la Carta, concretamente. Con ello se pretende establecer un punto de partida empírico claro. En segundo lugar, se desarrolla un análisis de correspondencia material entre los contenidos del Decreto Legislativo y los principales estándares europeos en materia de igualdad y violencia contra las mujeres, con especial incidencia en la Carta, identificando convergencias, paralelismos y, en su caso, divergencias significativas.

Este enfoque permite superar una concepción formalista de la europeización normativa y atender a la dimensión sustantiva de la influencia del Derecho de la UE. Y es que la eficacia del Derecho europeo no depende exclusivamente de su invocación expresa en los textos normativos internos, sino también de su capacidad para moldear categorías jurídicas, orientar políticas públicas y establecer marcos de interpretación conformes. En este sentido, el silencio normativo respecto de la UE no equivale necesariamente a una desvinculación material de sus estándares.

2.A. Aspectos formales: la carta de presentación

El carácter refundidor del Decreto Legislativo 1/2023 introduce un elemento adicional de complejidad. Al tratarse de un texto que integra y armoniza normati-

va autonómica previa, su margen para redefinir fundamentos o introducir nuevas referencias puede considerarse limitado. Sin embargo, esta limitación técnica no elimina la necesidad de analizar críticamente las opciones adoptadas por el legislador autonómico, especialmente cuando el resultado es un texto sistemático que aspira a constituirse en norma de referencia en un ámbito central de los derechos fundamentales.

Desde una perspectiva teórica más amplia, el caso analizado se inscribe en el debate sobre la articulación entre constitucionalismo multinivel y autonomía normativa subestatal. La igualdad de género es un ámbito en el que confluyen mandatos internacionales, europeos, estatales y autonómicos, generando un entramado normativo complejo que exige mecanismos eficaces de coordinación y coherencia. En este contexto, la idea de *inspiración implícita* permite captar fenómenos normativos que escapan a las categorías clásicas de transposición o incorporación formal, pero que no por ello carecen de relevancia jurídica.

El análisis formal del Decreto Legislativo 1/2023 exige partir de su naturaleza jurídica y de la técnica legislativa empleada, en la medida en que ambos elementos condicionan de forma decisiva el modo en que el legislador autonómico se relaciona con el Derecho de la UE. Nos encontramos ante un decreto legislativo dictado en ejercicio de una habilitación expresa para refundir normativa preexistente, lo que implica, al menos en términos formales, una finalidad primordialmente ordenadora y sistematizadora, más que innovadora. No obstante, la función refundidora no es jurídicamente neutra, ya que la selección, armonización y formulación unitaria de los contenidos comporta opciones normativas con efectos interpretativos relevantes.

Desde esta perspectiva, resulta particularmente significativo que el texto refundido aprobado en 2023 mantenga, e incluso refuerce, una lógica de *autosuficiencia* normativa en el plano de los fundamentos, prescindiendo de cualquier referencia expresa al Derecho de la UE. Esta constatación se inicia en el preámbulo y extiende de manera sistemática a la totalidad del articulado, incluidas las disposiciones adicionales, transitorias y finales. No se alude ni a la Carta, ni a los Tratados, ni a directivas o reglamentos concretos en materia de igualdad de género, conciliación, igualdad retributiva o protección frente a la violencia contra las mujeres.

La ausencia de menciones explícitas al Derecho de la UE contrasta con la presencia explícita de otros marcos normativos supranacionales. En particular, el texto incorpora referencias a instrumentos del Consejo de Europa y a mecanismos

internacionales de seguimiento en materia de violencia contra las mujeres⁵⁰, lo que pone de relieve que el silencio respecto de la UE no responde a una opción general de aislamiento internacional, sino a una decisión selectiva en la configuración del marco de legitimación externa de la norma. Esta asimetría refuerza la hipótesis de que el legislador autonómico ha optado por anclar formalmente la norma en el ámbito interno y en el sistema del Consejo de Europa, aun cuando el contenido material dialogue intensamente con el acervo de la Unión.

La comparación con otras normas autonómicas en materia de igualdad muestra que la invisibilización del Derecho de la UE no es una constante inevitable. Existen precedentes de legislación subestatal que, aun sin pretender transponer directivas, incorporan referencias explícitas a la Carta o al principio de igualdad consagrado en el Derecho de la UE como elemento contextualizador⁵¹. La opción seguida en el Decreto Legislativo 1/2023, por tanto, responde a una determinada

⁵⁰ Tal es el caso de la mención expresa al Grupo de expertas en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa (GREVIO) (art. 55.7); en materia de protección de datos se refiere al “necesario respeto de lo dispuesto en la legislación sobre protección de datos personales y a los criterios establecidos por los organismos europeos e internacionales en la materia” (art. 55.4); en cuanto al principio general de la igualdad de oportunidades, incide en que “se adoptarán las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables en los recursos, servicios y procedimientos de acuerdo con lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en otros tratados internacionales y normas aplicables sobre la materia” (art. 3.2); en lo referido a la necesaria internacionalización de la cuestión de género, recoge que se “han de promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de cooperación para el desarrollo, así como la internacionalización de las políticas de igualdad, a fin de captar e intercambiar conocimiento y recursos y de posicionar de forma destacada al País Vasco en la acción internacional para dar cumplimiento al objetivo global de la agenda internacional de desarrollo sostenible de lograr la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres. Todo ello, como vía fundamental para hacer frente al problema universal de la desigualdad de mujeres y hombres en un mundo globalizado” (art. 3.11); en el acceso y condiciones de empleo, se reitera el cumplimiento de las previsiones de la Organización Internacional del Trabajo (art. 41.f); y, para finalizar, la referencia general al respeto a los tratados internacionales en materia de violencia machista contra las mujeres (arts. 54.3, 54.7.c y 55.4).

⁵¹ Sirvan como ejemplo las siguientes referencias: Ley 15/2023, de 21 de diciembre, de Empleo (<https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2023/12/21/15>); Ley 8/2023, de 29 de junio, de lugares o centros de culto y diversidad religiosa en la Comunidad Autónoma del País Vasco (<https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2023/06/29/8>); Ley 14/2022, de 22 de diciembre, del sistema vasco de garantía de ingresos y para la inclusión y Ley 2/2015, de 18 de junio, de vivienda (<https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2022/12/22/14>). AUZMENDI, *op.cit.*, pp. 212-218.

concepción del papel del Derecho europeo en el sistema normativo autonómico, caracterizada por una separación formal entre el plano europeo y el plano interno. Esta separación formal tiene implicaciones relevantes para la interpretación y aplicación de la norma. Ante la inexistencia de previsión expresa al Derecho de la UE, el operador jurídico se ve privado de un criterio hermenéutico inmediato que facilite la interpretación conforme con los estándares europeos⁵². Si bien el principio de primacía, el efecto directo y la interpretación conforme del Derecho de la UE operan con independencia de su mención expresa en las normas internas⁵³, la explicitación del marco europeo cumple una función orientadora que no puede ser ignorada. La omisión deliberada de estas referencias desplaza, de alguna manera, el esfuerzo de conexión al intérprete, incrementando el riesgo de lecturas fragmentarias o excesivamente endógenas⁵⁴.

El carácter refundidor del decreto no elimina esta problemática, sino que la acentúa. Al consolidar en un único texto el conjunto de la normativa autonómica en materia de igualdad y violencia machista, el legislador crea un cuerpo normativo de referencia que aspira a ser completo y *autosuficiente*. En este contexto, la carencia de alusión al Derecho de la UE puede consolidar una percepción de autonomía normativa *cerrada pero falsa*, en la que los estándares europeos aparecen como externos o accesorios, pese a su centralidad material en el ámbito regulado. De alguna manera, podríamos avanzar la existencia de una *internalización silenciosa* del Derecho de la UE.

En definitiva, el análisis formal del Decreto Legislativo 1/2023 confirma la primera parte de la hipótesis planteada en este capítulo: la norma autonómica no incorpora ni transpone explícitamente el Derecho de la UE en materia de igualdad de género. Este dato, lejos de cerrar el análisis, abre el espacio para examinar hasta qué punto el contenido material del texto refleja, sin embargo, una profunda sintonía con los estándares europeos vigentes. En otras palabras, nos preguntamos si existe correlación sustantiva entre la regulación autonómica y el acervo europeo en la materia.

⁵² GARRETT, Geoffrey (1995). “The politics of legal integration in the European Union”, *International Organization*, 49(1), pp. 171-181. doi:10.1017/S0020818300001612

⁵³ BOBEK, Michal (2023). “The effects of EU law in the national legal systems”, BARNARD, Catherine y PEERS, Steve (eds.), *European Union Law*, Oxford University Press, pp. 151-191. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4454992>

⁵⁴ LINDEBOOM, Justin (2018). “Why EU Law Claims Supremacy”, *Oxford Journal of Legal Studies*, 38 (2), pp. 328-356. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqy008>

2.B. Aspectos sustantivos: el fondo de la norma

Si el análisis formal del Decreto Legislativo 1/2023 pone de manifiesto la ausencia de referencias explícitas al Derecho de la UE, el examen de su contenido material puede conducir a una conclusión distinta. Lejos de configurar un modelo normativo aislado o idiosincrático, la regulación autonómica presenta una notable convergencia con los estándares europeos vigentes en materia de igualdad de mujeres y hombres y de lucha contra la violencia contra las mujeres. Esta convergencia no se articula a través de la remisión expresa a fuentes europeas, sino mediante la incorporación sustantiva de principios, categorías jurídicas y técnicas de intervención pública que forman parte del núcleo del acervo comunitario. En las siguientes páginas se identificarán las concordancias materiales más relevantes.

El principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo se recogen en los arts. 20, 21 y 23 de la Carta. Este mandato encuentra reflejo directo en el art. 3.1 del Decreto Legislativo 1/2023, que define la discriminación directa⁵⁵ e indirecta⁵⁶, así como en el art. 3.6, que legitima la acción positiva⁵⁷, y en el art. 21.1.a), que establece medidas de preferencia en procesos selectivos cuando exista infrarrepresentación femenina⁵⁸. De este modo, la norma autonómica ma-

⁵⁵ Art. 3.1.a: Existirá discriminación directa cuando una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por razón de su sexo o de circunstancias directamente relacionadas con el sexo, como el embarazo o la maternidad. Sin perjuicio de su posible tipificación como delito, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo tienen la consideración de discriminación directa por razón de sexo.

⁵⁶ Art. 3.1.b: Existirá discriminación indirecta cuando un acto jurídico, criterio o práctica aparentemente neutra perjudique a una proporción sustancialmente mayor de personas de un mismo sexo, salvo que dicho acto jurídico, criterio o práctica resulte adecuada y necesaria, y pueda justificarse con criterios objetivos que no estén relacionados con el sexo.

⁵⁷ Art. 3.6: Para promover la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, los poderes públicos deben adoptar medidas específicas y temporales destinadas a eliminar o reducir las desigualdades de hecho por razón de sexo existentes en los diferentes ámbitos de la vida.

⁵⁸ Art. 21.1.a: Sin perjuicio de otras medidas que se consideren oportunas, las normas o actos administrativos que regulen los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público, incluidos los periodos de prácticas, deben incluir: a Una cláusula por la que, en caso de existir igualdad de capacitación, se dé prioridad a las mujeres en aquellos cuerpos, escalas, niveles y categorías de la Administración en los que la representación de estas sea inferior al 40 %, salvo que concurran en el otro candidato motivos que, no siendo discriminatorios por razón de sexo, justifiquen la no aplicación de la medida, como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso y promoción en el empleo.

terializa la habilitación contenida en el art. 23 de la Carta para adoptar ventajas específicas en favor del sexo menos representado, dentro de un marco compatible con el principio de igualdad sustantiva del Derecho de la UE.

Continuando con el art. 23 de la Carta, interpretado sistemáticamente con el art. 8 TFUE, impone la promoción efectiva de la igualdad en todas las políticas públicas. Este mandato se corresponde con el art. 3.5 del Decreto Legislativo 1/2023, que consagra la integración de la perspectiva de género como principio general⁵⁹, así como con los arts. 19.1⁶⁰ y 20⁶¹, que establecen la obligación de evaluación previa del impacto de género en la elaboración normativa, y con el art. 15, relativo a la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos⁶². La norma vasca reproduce así el modelo europeo de transversalidad obligatoria.

⁵⁹ Art. 3.5: Los poderes públicos vascos han de incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y acciones, de modo que establezcan en todas ellas el objetivo general de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres. A efectos de esta ley, se entiende por integración de la perspectiva de género la consideración sistemática de las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, incorporando objetivos y actuaciones específicas dirigidas a eliminar las desigualdades y promover la igualdad en todas las políticas y acciones, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación.

⁶⁰ Art. 19.1: Los poderes públicos vascos han de tener en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres en la elaboración y aplicación de las normas y de los planes, programas y otros instrumentos de formulación de políticas públicas, así como de los contratos, de los programas subvencionales y de los actos administrativos.

⁶¹ Art. 20: Se establecen el procedimiento para la evaluación previa del impacto en función del género y medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad en la elaboración de una norma.

⁶² Art. 15: Presupuestos. 1.– Las administraciones públicas vascas han de integrar la perspectiva de género en sus presupuestos públicos, en particular en su fase de diseño, con el fin de que sean sensibles a las diferentes necesidades de mujeres y hombres y de que contribuyan a promover la igualdad y a eliminar las desigualdades en función del sexo. A tal fin, deben establecer las correspondientes directrices para su realización, seguimiento y evaluación, así como los oportunos procesos de capacitación. 2.– Las administraciones autonómica, foral y local consignarán y especificarán anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las funciones y la ejecución de medidas previstas en la presente ley. 3.– La Administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi promoverá de forma activa y progresiva que al menos el 1 % de los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi se dedique al desarrollo de políticas de igualdad de mujeres y hombres.

La protección de la dignidad humana⁶³, del derecho a la integridad física y psíquica⁶⁴ y del derecho a la tutela judicial efectiva⁶⁵ se proyecta en la consideración de la violencia machista como manifestación estructural de desigualdad. El Decreto Legislativo 1/2023 incorpora esta dimensión en su art. 1 (objeto de la ley)⁶⁶, en el art. 3.3 (principio de prevención, atención y erradicación de la violencia machista)⁶⁷, y en el art. 17.2, que crea el Observatorio Vasco para la Igualdad con competencia también en materia de violencia machista⁶⁸. La norma autonómica se alinea así con el estándar europeo de protección integral frente a la violencia basada en género.

Por su parte, el art. 21 CDFUE prohíbe la discriminación por múltiples motivos. El Decreto Legislativo 1/2023 desarrolla esta lógica en el art. 3.1, al reconocer

⁶³ Art. 1 Carta.

⁶⁴ Art. 3 Carta.

⁶⁵ Art. 47 Carta.

⁶⁶ Art. 1: La presente ley tiene por objeto establecer los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres, así como regular un conjunto de medidas dirigidas a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, a promover el empoderamiento de las mujeres, su autonomía y el fortalecimiento de su posición social, económica y política al objeto de eliminar la desigualdad estructural y todas las formas de discriminación por razón de sexo, incluida la violencia machista contra las mujeres. Todo ello con el fin último de lograr una sociedad igualitaria y libre de violencia machista en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado, para desarrollar sus capacidades personales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales en función del género, y en la que se tengan en cuenta, valoren y potencien por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres.

⁶⁷ Art. 3.3: Los poderes públicos vascos integrarán de forma transversal en sus políticas y acciones el objetivo de prevenir, atender y erradicar la violencia machista contra las mujeres en sus diferentes formas, en tanto que manifestación más extrema de la desigualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, será una prioridad de los poderes públicos vascos la atención integral, recuperación y reparación de las víctimas de la violencia machista contra las mujeres.

⁶⁸ Art. 17.2: Se crea, en el seno de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, el Observatorio Vasco para la Igualdad de Mujeres y Hombres, como un instrumento para disponer de una visión global y permanente de la situación y evolución de la igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Euskadi, incluido lo relativo a la violencia machista contra las mujeres, y que permita evaluar el impacto de las actuaciones realizadas por los poderes públicos vascos en dicho ámbito.

expresamente la discriminación múltiple⁶⁹, y en el art. 3.8, al introducir el principio de integración de la perspectiva interseccional⁷⁰. Asimismo, el art. 19.3 exige que la evaluación de impacto de género tenga en cuenta factores concurrentes de discriminación⁷¹. Esta previsión evidencia la recepción del modelo europeo de protección reforzada frente a desigualdades complejas.

En materia de derechos laborales y conciliación, los arts. 31 y 33 de la Carta reconocen el derecho a condiciones de trabajo justas y a la conciliación de la vida familiar y profesional. El Decreto Legislativo 1/2023 incorpora esta dimensión en el art. 3.7 (eliminación de roles y reconocimiento del trabajo de cuidados)⁷², en el art. 5.ñ)⁷³

⁶⁹ Art.3.1: Los poderes públicos vascos combatirán la discriminación múltiple y garantizarán el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales de aquellas mujeres o grupos de mujeres en quienes concurran otros factores que puedan dar lugar a situaciones de discriminación como raza, color, origen étnico o social, lengua, religión, cultura, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, configuración familiar, discapacidad, edad, orientación sexual, identidad sexual o de género, expresión de género, condición rural, situación migratoria, de refugiada, de seropositividad, de monoparentalidad o cualquier otra condición o circunstancia personal, social o administrativa.

⁷⁰ Art. 3.8: Los poderes públicos vascos han de promover un enfoque interseccional en sus políticas públicas, lo que, a los efectos de esta ley, supone tener en cuenta cómo el sexo o el género se interrelacionan e interaccionan con el resto de los factores referidos en el último apartado del artículo 3.1 en múltiples y, a menudo, simultáneos niveles, cómo se generan identidades solapadas e intersecadas, así como diferentes e interrelacionadas situaciones y ejes de poder y opresión.

⁷¹ Art. 19.3: En la realización de la evaluación previa de impacto en función del género y la introducción de medidas para eliminar desigualdades y promover la igualdad y demás actuaciones que se prevén en este capítulo, se ha de tener en cuenta la influencia que, en las diferencias entre mujeres y hombres, tienen los factores generadores de discriminación señalados en el último apartado del artículo 3.1.

⁷² Art. 3.7: Los poderes públicos vascos deben promover la eliminación de los roles sociales y estereotipos en función del género sobre los que se asienta la desigualdad entre mujeres y hombres y según los cuales se asigna a las mujeres la responsabilidad del ámbito de lo doméstico y a los hombres la del ámbito público, con una muy desigual valoración y reconocimiento económico y social. En particular, han de promover el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado como un elemento central de las políticas públicas. Asimismo, para hacer frente a la segregación horizontal que se produce en el ámbito del empleo, abordarán la valoración desigual de los trabajos.

⁷³ Art. 5.ñ): Establecimiento de recursos y servicios para la conciliación corresponsable de la vida personal, laboral y familiar de mujeres y hombres, cuando por su naturaleza hayan de prestarse con carácter unitario para toda la Comunidad.

y 6.j)⁷⁴ (establecimiento de recursos para la conciliación corresponsable), y en el art. 21.1.c)⁷⁵ y d)⁷⁶, que prevé la valoración de excedencias por cuidado y medidas de protección de la maternidad en procesos selectivos. Estas previsiones reproducen el enfoque europeo de corresponsabilidad y protección reforzada frente a discriminaciones vinculadas a la maternidad⁷⁷.

En cuanto al ámbito de la contratación pública con perspectiva de género, el art. 23 de la Carta legitima medidas específicas para promover la igualdad, mientras que el Derecho derivado europeo admite la incorporación de cláusulas sociales en contratación pública. En coherencia con ello, el Decreto Legislativo 1/2023 establece en el art. 22.1 la obligación de incorporar la perspectiva de género en la contratación pública⁷⁸; en el art. 22.5 impone una ponderación mínima del 5 % en

⁷⁴ Art. 6.j): Establecimiento de recursos y servicios para favorecer la conciliación corresponsable de la vida personal, laboral y familiar de mujeres y hombres, cuando por su naturaleza hayan de prestarse con carácter supramunicipal.

⁷⁵ Art. 21.1.c): Previsiones para que en los baremos de méritos se valoren, a los efectos de experiencia profesional, el tiempo durante el que las personas candidatas hayan permanecido en la situación de excedencia por cuidado de familiares o por violencia de género, el tiempo atribuible a reducciones de jornada o permisos que tengan por finalidad prevista proteger la maternidad y paternidad, o facilitar la conciliación corresponsable de la vida personal, familiar y laboral, así como el tiempo en el que las empleadas públicas hayan hecho uso de permisos por razón de violencia de género.

⁷⁶ Art. 21.1.d): Medidas para que, en el desarrollo de los procesos de selección, provisión y promoción, se dispense la debida protección a la maternidad, tanto en sus periodos prenatales como posnatales, tomando en consideración la dificultad añadida de las familias monoparentales para la conciliación, con el fin de evitar incurrir en situaciones de discriminación por razón de sexo. Así, en aquellos procesos en que se celebren ejercicios o pruebas conforme al sistema de llamamiento único o tengan lugar otras actuaciones que requieran la comparecencia de las personas candidatas, las situaciones de embarazo, parto o lactancia, debidamente acreditadas, podrán constituir causa que justifique la modificación de las circunstancias de tiempo o lugar de celebración del acto. La atención de las solicitudes de modificación llevará aparejadas las medidas organizativas necesarias y adecuadas para garantizar el principio de igualdad de concurrencia de todas las personas candidatas.

⁷⁷ A su vez, la Ley 15/2023, de Empleo, integra el Decreto Legislativo 1/2023 dentro del bloque normativo que rige las políticas de empleo, junto a otras normas estructurales del sistema. De este modo, la igualdad de mujeres y hombres se consolida como elemento normativo indisociable de la regulación del empleo y de las políticas activas, superando cualquier concepción accesoria o meramente declarativa.

⁷⁸ Art. 22.1: Los poderes públicos vascos aplicarán el principio general relativo al deber preceptivo y transversal de incorporar criterios sociales en el ámbito específico de la igualdad

criterios de adjudicación y al menos una condición especial de ejecución⁷⁹; y en el art. 22.3 prevé la exclusión de empresas que incumplan obligaciones en materia de igualdad⁸⁰. Se observa así una clara alineación con el modelo europeo de contratación socialmente responsable⁸¹.

de mujeres y hombres. A tal efecto, deberán incorporar la perspectiva de género en la contratación pública y, entre otras medidas, incluirán cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres entre los criterios de adjudicación y las condiciones especiales de ejecución, considerando especialmente la situación de las mujeres en las que concurren los factores referidos en el último apartado del artículo 3.1. Todo ello, salvo que objetivamente se justifique que el objeto del contrato no guarda relación con la igualdad de mujeres y hombres, porque la prestación contractual no tiene impacto en la situación de mujeres y hombres, y porque no es posible incorporar este tipo de cláusulas, de conformidad con la normativa básica en materia de contratación pública.

⁷⁹ Art. 22.5: Salvo que objetivamente se justifique que el objeto del contrato no guarda relación con la igualdad de mujeres y hombres en los términos previstos en el primer párrafo de este artículo, de conformidad con la normativa básica en materia de contratación pública, los órganos de contratación incorporarán en los pliegos de contratación: a) Criterios de adjudicación para la igualdad de mujeres y hombres, cuya ponderación será al menos del 5 % del total del baremo. b) Al menos una condición especial de ejecución relacionada con la igualdad de mujeres y hombres, más allá de la de realizar un uso no sexista en todo tipo de lenguaje e imágenes.

⁸⁰ Art. 22.3: Los poderes públicos vascos excluirán del procedimiento de contratación a las personas físicas y jurídicas que incurran en prohibición de contratar establecida por legislación básica del Estado, entre otros por no cumplir con la obligación, en su caso, de contar con un plan de igualdad, o por delitos o sanciones firmes por infracción muy grave en materia de igualdad de mujeres y hombres.

⁸¹ Lo cierto es que se produce una proyección directa e inmediata del Decreto Legislativo 1/2023 en materia de contratación pública y en la actividad de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Esta incidencia se refleja con claridad en el elevado número de informes emitidos desde 2024, cuyo objeto es, de forma directa o indirecta, interpretar y operativizar el alcance del Decreto Legislativo 1/2023. Así, una parte sustancial de los informes de la Comisión Permanente analiza la incorporación de cláusulas de igualdad y de la perspectiva de género en los procedimientos de contratación, así como su encaje en el marco de la legislación de contratos, a partir de los principios generales establecidos en el texto refundido (entre otros, Informes de la Comisión Permanente 15-2024, de 10 de octubre de 2024; 17-2024, de 10 de octubre de 2024; 18-2024, de 10 de octubre de 2024; 19-2024, de 15 de octubre de 2024; 20-2024, de 15 de octubre de 2024; 21-2024, de 15 de octubre de 2024; 22-2024, de 15 de octubre de 2024; 23-2024, de 15 de octubre de 2024; 27-2024, de 18 de octubre de 2024; y 30-2024, de 23 de octubre de 2024).

Junto a estos, el impacto del Decreto Legislativo 1/2023 se proyecta también sobre informes cuyo objeto principal es la adaptación de la contratación pública a otras políticas públicas

En una materia tan sensible como la obtención, medición y evaluación de datos, la efectividad del principio de igualdad (arts. 21 y 23 de la Carta) exige instrumentos adecuados de medición y evaluación. El Decreto Legislativo 1/2023 recoge esta exigencia en el art. 17.1, que impone la inclusión sistemática de la variable sexo y el diseño de nuevos indicadores⁸²; en el art. 17.2, que crea el Observatorio

sectoriales, como las ambientales, pero que incorporan la igualdad como elemento transversal obligatorio derivado del nuevo marco normativo (Informes de la Comisión Permanente 28-2024 y 29-2024, ambos de 23 de octubre de 2024). En estos casos, el texto refundido opera como referencia normativa necesaria para integrar de forma coherente cláusulas ambientales y de igualdad en los pliegos y procedimientos de contratación.

Asimismo, el Decreto Legislativo 1/2023 ha motivado la revisión técnica de los instrumentos contractuales, en particular de los pliegos tipo, con el fin de adecuarlos a las nuevas exigencias en materia de igualdad. Esta línea se aprecia en el Informe del Pleno 3-2024, de 30 de enero de 2024, que, aunque centrado en mejoras prácticas y procedimentales, incorpora la adaptación al texto refundido como uno de los elementos justificativos de las modificaciones introducidas.

De forma específica, la proyección del Decreto Legislativo 1/2023 sobre aspectos formales de la contratación pública se manifiesta en el análisis del uso inclusivo y no sexista del lenguaje en la documentación contractual, cuestión abordada expresamente en el Informe del Pleno 13-2025, de 12 de mayo de 2025, que vincula esta exigencia directamente a las obligaciones derivadas del texto refundido de la Ley para la Igualdad.

Finalmente, desde una perspectiva más general, el Informe del Pleno 2-2024, de 29 de febrero de 2024, conecta el marco previo de cláusulas sociales establecido por la Ley 3/2016 con el nuevo escenario normativo abierto por el Decreto Legislativo 1/2023, poniendo de relieve cómo este último refuerza y actualiza la base jurídica para la incorporación efectiva de la igualdad en la contratación pública.

⁸² Art. 17.1: Estadísticas y estudios. Al objeto de hacer efectivas las disposiciones contenidas en esta ley y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, los poderes públicos vascos, en sus estudios, investigaciones, estadísticas o recogida de datos que realicen, deben: a) Incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo.) Establecer e incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar. c) Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables o factores cuya concurrencia resulta generadora de discriminación múltiple y que se recogen en el último apartado del artículo 3.1 de esta ley. d) Realizar muestras lo suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable sexo. e) Explotar y difundir los datos de que disponen de modo que se puedan conocer las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de intervención. f) Revisar

Vasco para la Igualdad⁸³; y en el art. 20.5, que establece el seguimiento de la efectividad de las medidas incorporadas en las normas⁸⁴. De este modo, la norma autonómica adopta el enfoque europeo basado en evidencia empírica para garantizar la igualdad sustantiva⁸⁵.

Desde la perspectiva del Derecho originario, el Decreto Legislativo 1/2023 se inserta en el marco configurado por los arts. 8, 10, 19 y 157 TFUE. El art. 8 TFUE impone la integración transversal de la igualdad, principio que se refleja en el art. 3.5 del Decreto Legislativo⁸⁶ y en los arts. 19 y 20 relativos a la evaluación normativa⁸⁷. El art. 10 TFUE, que obliga a combatir la discriminación en la definición y ejecución de políticas, encuentra desarrollo en el art. 3.1 y 3.8 del Decreto (discriminación múltiple e interseccionalidad)⁸⁸. El art. 19 TFUE, base jurídica para la adopción de medidas antidiscriminatorias, se proyecta en el conjunto de instrumentos estructurales previstos en la norma autonómica. Finalmente, el art. 157 TFUE, que consagra la igualdad retributiva y legitima acciones positivas, encuentra correspondencia en el art. 3.6⁸⁹ y en el art. 21.1.a)⁹⁰ del Decreto legislativo, que

y, en su caso, adecuar las definiciones estadísticas existentes con objeto de contribuir al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de determinados colectivos de mujeres.

Solo excepcionalmente, y mediante informe motivado y aprobado por el órgano competente, podrá justificarse el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriormente especificadas.

⁸³ Art.17.2, *cit.*

⁸⁴ Art.20.5: Los proyectos de normas que se elaboren en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma han de ser informados por Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, a efectos de verificar la correcta aplicación de lo dispuesto en este artículo y, en su caso, realizar propuestas de mejora en tal sentido. En el caso de normas de otras administraciones públicas, serán sus órganos competentes quienes establezcan el modo de garantizar la correcta aplicación de lo establecido en este artículo.

⁸⁵ Este planteamiento, se ha visto reflejado en el ámbito de la planificación estadística, en la Ley 10/2023, del Plan Vasco de Estadística 2023-2026, que remite expresamente al artículo 17 del Decreto Legislativo 1/2023 para imponer la adecuación de las estadísticas y estudios públicos a la perspectiva de género. Esta incorporación no es meramente programática, sino que convierte la igualdad en un criterio técnico obligatorio que condiciona el diseño y la ejecución de la actividad estadística pública.

⁸⁶ Art. 3.5, *cit.*

⁸⁷ Arts. 19 y 20, *cit.*

⁸⁸ Arts. 3.1 y 3.8, *cit.*

⁸⁹ Art. 3.6, *cit.*

⁹⁰ Art. 21.1.a), *cit.*

establecen medidas correctoras frente a la infrarrepresentación. En conjunto, la norma autonómica reproduce, a nivel subestatal, la arquitectura constitucional europea de igualdad sustantiva, transversal y garantista⁹¹.

Desde una perspectiva de conjunto, y sin afán de exhaustividad, el análisis de la convergencia material permite afirmar que el Decreto Legislativo 1/2023 participa plenamente del paradigma europeo de igualdad de género, aun cuando prescindiera de su explicitación formal. Esta europeización implícita no es fruto de una mera coincidencia, sino del carácter estructural que los estándares europeos han adquirido en el Derecho contemporáneo de la igualdad. El resultado es una norma autonómica que opera dentro del mismo universo normativo que el Derecho de la UE, aunque lo haga de manera silenciosa. Esta constatación refuerza la tesis de que la omisión de referencias explícitas al Derecho de la Unión no puede interpretarse como una desvinculación sustantiva. Antes bien, pone de relieve una modalidad específica de recepción del Derecho europeo, basada en la internalización de sus principios y técnicas sin reconocimiento formal de su origen, con sus bondades pero también sus carencias largamente citadas.

IV. NOTAS CONCLUSIVAS

El análisis del Decreto Legislativo 1/2023 permite extraer conclusiones que trascienden el caso concreto del País Vasco y aportan elementos relevantes para el estudio del Derecho de la igualdad en sistemas jurídicos multinivel. Más allá

⁹¹ En materia de salud pública, la Ley 13/2023, de Salud Pública de Euskadi, integra el Decreto Legislativo 1/2023 como norma de referencia para garantizar la representación equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de asesoramiento y participación. La igualdad se proyecta aquí sobre la estructura institucional, configurándose como una exigencia jurídica directa en la gobernanza del sistema sanitario. Una función similar cumple el Decreto Legislativo 1/2023 en la Ley 12/2023, de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento, donde se invoca expresamente para fijar los criterios de representación equilibrada en la Comisión Interinstitucional del sector. En este caso, el texto refundido actúa como norma delimitadora, que concreta y hace exigible la igualdad en un ámbito tradicionalmente ajeno a las políticas de género. En el sector de la transición energética y el cambio climático, la Ley 1/2024 incorpora el Decreto Legislativo 1/2023 como referencia obligada para garantizar la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de gobernanza previstos en la ley. La igualdad se integra así como un requisito estructural de la gobernanza pública, vinculado a la legitimidad y calidad democrática de las políticas energéticas y climáticas.

de constatar la ausencia de referencias explícitas al Derecho de la UE y la existencia de una convergencia material con sus estándares, el estudio revela una forma específica de relación entre niveles normativos que merece ser conceptualizada y evaluada críticamente.

En primer lugar, la norma autonómica analizada pone de manifiesto que el proceso de europeización del Derecho de igualdad ha alcanzado un grado de madurez tal que los estándares europeos operan, en determinados contextos, como *presupuestos normativos internalizados*, no como referencias externas que requieran legitimación expresa. El Derecho de la Unión deja de ser percibido como un marco *importado* y pasa a integrarse en la gramática jurídica ordinaria del legislador autonómico. Esta normalización explica, en parte, la desaparición de referencias explícitas: lo europeo se convierte en trasfondo estructural, no en argumento retórico.

En segundo término, el Decreto Legislativo 1/2023 evidencia que la ausencia de citas al Derecho de la Unión no implica un déficit automático de alineamiento normativo, pero sí genera un *déficit de trazabilidad jurídica*. Cuando los estándares europeos se incorporan de manera implícita, se dificulta la identificación clara de los parámetros normativos aplicables, tanto para los operadores jurídicos como para los mecanismos de control judicial. Esta falta de trazabilidad no cuestiona la validez material de la norma, pero sí afecta a la transparencia del proceso de integración normativa y a la claridad del diálogo entre niveles.

En tercer lugar, el estudio permite afirmar que la legislación autonómica en materia de igualdad se sitúa en una posición ambivalente dentro del sistema multinivel: por un lado, carece en ocasiones de competencia para la transposición formal del Derecho derivado; por otro, es responsable directa de la efectividad práctica de los derechos reconocidos a nivel europeo frente a su ciudadanía. Esta tensión explica la emergencia de modelos normativos como el aquí analizado, que desarrollan intensamente los contenidos sustantivos del acervo europeo sin asumir explícitamente su función de implementación. El resultado es un *Derecho autonómico de ejecución avanzada, pero formalmente desvinculado de sus fuentes europeas*.

Desde una perspectiva más crítica, cabe señalar que este modelo de inspiración implícita puede resultar funcional en contextos de estabilidad normativa, pero presenta limitaciones en un *escenario de expansión acelerada del Derecho europeo de la igualdad*, como el actual. La aprobación de directivas cada vez más técnicas y exigentes en ámbitos como la transparencia retributiva, la violencia

contra las mujeres o el refuerzo de los organismos de igualdad exige mecanismos claros de articulación normativa. En este contexto, la invisibilización del Derecho de la Unión puede convertirse en un obstáculo para la adaptación dinámica del Derecho autonómico a los nuevos estándares europeos.

Asimismo, el caso analizado invita a replantear el papel simbólico del Derecho de la Unión en la normativa subestatal. La igualdad de género es uno de los ámbitos en los que la Unión ha construido con mayor claridad una identidad normativa propia. Prescindir de toda referencia a ese marco común puede debilitar la dimensión europea de los derechos fundamentales y reforzar una percepción fragmentada de su protección, especialmente en sistemas descentralizados. La explicitación del marco europeo no solo cumple una función técnica, sino que contribuye a consolidar una cultura jurídica compartida en torno a la igualdad.

Finalmente, este capítulo sugiere que la dicotomía clásica entre incorporación formal y ausencia de recepción resulta insuficiente para describir la realidad normativa contemporánea. El Decreto Legislativo 1/2023 muestra la necesidad de introducir categorías intermedias, como la de inspiración implícita o europeización silenciosa, que permitan captar fenómenos de convergencia sustantiva sin dependencia formal. Reconocer estas categorías no implica legitimar acríticamente el modelo, sino dotarse de herramientas analíticas más precisas para evaluar su alcance, sus límites y sus efectos.

En conclusión, la norma autonómica estudiada no puede entenderse ni como un espacio ajeno al Derecho de la Unión ni como un mero desarrollo técnico del mismo. Se sitúa en un terreno intermedio, en el que los estándares europeos operan como horizonte normativo tácito. El reto para el futuro no consiste en abandonar esta convergencia material, sino en hacerla más visible, más consciente y articulada, de modo que el Derecho autonómico de la igualdad refuerce, y no diluya, la coherencia del sistema europeo de protección de los derechos fundamentales.

V. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, Ricardo (2020). “A vueltas con el ámbito de aplicación de la Carta de Derechos fundamentales de la UE”, *Revista Española De Derecho Europeo*, núm. 73-74. DOI: 10.37417/REDE/num73-74_2020_503

ALONSO GARCÍA, Ricardo; SARMIENTO, Daniel (2006). *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Explicaciones, concordancias, jurisprudencia*, Thomson-Civitas.

- ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa (2020). “Técnica legislativa y disfunciones de las técnicas normativas en España. Retos actuales”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.117.2020.01>
- AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat (2025). “La función del legislador en la plasmación del contenido de la CDFUE en la normativa autonómica”, ZELAIA GARAGARZA, Maite y RIPOLO CARULLA, Santiago (Dir.). *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: Avances en la materialización de los derechos fundamentales*, IVAP.
- BOBEK, Michal (2023). “The effects of EU law in the national legal systems”, BARNARD, Catherine y PEERS, Steve (eds.). *European Union Law*, Oxford University Press. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4454992>
- BUSTOS GISBERT, Rafael y GARCÍA ROCA, Francisco Javier (2025). *Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho a través de la inteligencia artificial*, IVAP.
- CAÑAMARES, Santiago (2019). “Retribución de festividades religiosas e igualdad laboral. Sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2019, Asunto C- 193/17: Cresco Investigation GmbH v. Markus Achatzi”, *La Ley Unión Europea*, núm. 70.
- COMISIÓN EUROPEA (2025). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Europa más sencilla y rápida: Comunicación sobre la aplicación y la simplificación*, 2025. COM 2025 47 final, EurLex 52025DC0047
- EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY (EIGE) (2025). *Beijing Platform for Action+30: Impact driver: Marking milestones and opportunities for gender equality in the EU*. Doi: 10.2839/8280076
- FASONE, Cristina y SIMONCINI, Marta (2024). “Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution?”, *European Papers*, 9 (3). <http://doi.org/10.15166/2499-8249/803>
- FONTANELLI, Filippo (2014). “The Implementation of European Union Law by Member States Under Article 51(1) of the Charter of Fundamental Rights”, *Columbia Journal of European Law*, 20. <https://ssrn.com/abstract=2548086>
- FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY-FRA (2020). *Getting the future right: Artificial intelligence and fundamental rights*. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/artificial-intelligence-and-fundamental-rights#>
- (2025). *Better Legislation. Human rights impact assessments un lawmaking*, Publications Office of the European Union. <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/better-legislation-human-rights-impact-assessments-lawmaking>
- (2025). *Fundamental Rights Report 2025*. Publications Office of the European Union. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2025-fundamental-rights-report-2025_en.pdf
- GARRETT, Geoffrey (1995). “The politics of legal integration in the European Union”, *International Organization*, 49 (1). doi:10.1017/S0020818300001612

- LATZEL, Clemens y REICHERT, Lorenz (2025). “Superobligatory transposition of directives and the scope of EU fundamental rights”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 32. <https://doi.org/10.1177/1023263x251334945>
- LINDEBOOM, Justin (2018). “Why EU Law Claims Supremacy”, *Oxford Journal of Legal Studies*, 38 (2). <https://doi.org/10.1093/ojls/gqy008>
- LÓPEZ DE LERMA GALÁN, Jesús (2023). “El procedimiento de participación de los parlamentos regionales en la Unión Europea”, *Revista de las Cortes Generales*, 115. <https://doi.org/10.33426/rcg/2023/115/1753>
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2010). “Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 33. <https://www.revistasmarcialpons.es/index.php/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/447>
- MARTÍNEZ MORENO, Carolina (2022). “Principio de igualdad retributiva y trabajos de “igual valor”: el alcance del efecto directo del art.157 TFUE. A propósito de la STJUE (Sala Segunda), de 3 de junio de 2021 (C-624/19), asunto Tesco Stores”, *Revista Crítica de Relaciones del Trabajo, Laborum*, 2. <https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/551/613>
- MEDINA GUERRERO, Manuel (2024). “El Tribunal Constitucional y los defectos de técnica legislativa”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 53. <https://doi.org/10.5944/trc.53.2024.41401>
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (Dir.) (2013). *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea*, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid.
- NAGY, Csongor István (2024). “The Diagonal Application of the EU Charter of Fundamental Rights: From ‘Displacement’ through ‘Agency’ to ‘Scope’ and Beyond”. *German Law Journal*, 25. <https://doi.org/10.1017/glj.2023.94>
- NAGY, Csongor Istvan (2024). “The rebellion of constitutional courts and the normative character of European Union Law”, *International and Comparative Law Quarterly*, 73(1). doi:10.1017/S0020589323000519
- O’DWYER, Muireann (2022). “Gender and crises in European Economic Governance: Is this time different?”, *Journal of Common Market Studies*, 60 (1). <https://doi.org/10.1111/jcms.13273>
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT-OECD (2025). *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris <https://doi.org/10.1787/6f007516-en>
- ROTENBERG, Marc (2022). “CJEU PNR decision unplugs the ‘black box’: case C-817/19, Ligue des droits humains v. Conseil des Ministres”, *European Data Protection Law Review*, 8 (3). <https://doi.org/10.21552/edpl/2022/3/15>
- SARMIENTO, Daniel (2013). “Who’s afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the new framework of fundamental rights protection in Europe”, *Common market law review*, 50 (5). <https://doi.org/10.54648/cola2013132>

- (2017), “El retorno de la ciudadanía de la Unión. Comentario a la sentencia Chávez-Vilchez (C-133-15) del Tribunal de Justicia”, *REDE. Revista española de derecho europeo*, 63. https://www.revistasmarcialpons.es/index.php/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/retorno_ciudadania_de_la_union
- SMUHA, Nathalie (Ed.) (2025). *The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence*, Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009367783>
- TORRES PÉREZ, Aida (2020). “Rights and Powers in the European Union: Towards a Charter that is Fully Applicable to the Member States?”. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 22, pp. 279-300. <https://doi.org/10.1017/cel.2020.8>
- UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio (2024). “La Carta de DFUE y la interpretación conforme”, ALONSO GARCÍA, Ricardo; UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio. *El juez nacional y los derechos fundamentales europeos*, *European Inklings*, 27.
- ZELAIA GARAGARZA, Maite (2025). “La igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la UE: La CDFUE y su reflejo en la normativa europea y derivada y estatal”, ZELAIA GARAGARZA, Maite y RIPOL CARULLA, Santiago (Dirs.). *La aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los legislativos: Avances en la materialización de los derechos fundamentales*, IVAP.

Las mujeres con discapacidad en la producción normativa y la adopción de políticas públicas multinivel de tutela antidiscriminatoria: un análisis desde las materialidades del patriarcado capitalista capacitista y su incidencia en la práctica de agente de igualdad

Ainhoa Lasa López

Profesora Agregada de Derecho Constitucional. EHU

<https://orcid.org/0000-0003-1417-0185>

Sumario: I. Introducción. II. Breve aproximación al abordaje teórico evolutivo de la discapacidad: de la dependencia médico-rehabilitadora a la autonomía agencial. III. Los límites de la «mitología del androcentrismo jurídico postilustrado» y de la ontología del patriarcado capitalista a la igualdad material de las mujeres con discapacidad: 1. La mitología del androcentrismo jurídico postilustrado en la dogmática constitucional: 1.1. Las técnicas interpretativas como mecanismo de desgaste del garantismo constitucional y sus efectos en la tutela antidiscriminatoria de las mujeres con discapacidad. 2. La ontología del patriarcado capitalista: capacitismo y rentabilidad. IV. La reforma del artículo 49 de la Constitución: ¿una reforma con perspectiva de género y contracapacitista? 1. El Plan de Acción para la promoción y protección de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad 2025/2035. V. Género y discapacidad en la legislación y políticas de la CAE. VI. Las mujeres con discapacidad en el orden jurídico europeo. 1. La tutela antidiscriminatoria en el

Derecho Originario. 2. La sectorialidad y desconexión género-dis-capacidad en el Derecho derivado. 3. La Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030. 4. La institucionalidad de la igualdad de género en la Unión: los órganos de igualdad. VII. De la juridicidad a la practicidad: la figura de agente de igualdad en la garantía de la inclusión real y efectiva de las mujeres con discapacidad.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es doble: en primer lugar, poner de relieve cómo, a pesar de la existencia de una multiplicidad de normas de producción interna y externa al ordenamiento jurídico estatal y a la legislación autonómica, y de acciones y medidas políticas multinivel, la persistencia y agravación de desigualdades materiales de las mujeres con discapacidad evidencia las dificultades para erradicar la construcción estructural de género y socioeconómica de la discapacidad con carácter general, y, con carácter específico, del capacitismo del patriarcado capitalista¹.

Aun existiendo un marco constitucional, de legislación básica estatal y de Derecho de la Unión (DUE) común al agente de igualdad con independencia del territorio donde desarrolle sus funciones, se abordará también la legislación y directrices de actuación que vinculan al agente de igualdad en la práctica de sus funciones a nivel regional. En particular, el análisis de la normativa de ámbito autonómico se ceñirá a la legislación y políticas desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) para la promoción de la igualdad de las mujeres con discapacidad. El motivo es porque la reflexión combina el enfoque teórico con la práctica de la agencia de las mujeres con discapacidad a través de la figura de agente de igualdad, y, con relación a ello, de la/del agente de igualdad en la CAE, donde desde hace más de 25 años se imparte por la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) el Máster de Formación Permanente en Igualdad de Mujeres y Hombres. Agentes de Igualdad².

¹ SANMIQUEL-MOLINERO, Laura. (2020). Los Estudios de la Dis/capacidad: una propuesta no individualizante para interrogar críticamente la producción del cuerpo-sujeto discapacitado. *Papeles De Identidad. Contar La investigación De Frontera*, (2020) 2, p. 231. <https://doi.org/10.1387/pceic.20974>

² Para una información más detallada sobre el plan de estudios de este máster: <https://www.ehu.eus/es/web/berdintasunmaster> [última consulta: 16-02-2026].

Al hilo de ello, y, en segundo lugar, el trabajo pretende analizar cómo inciden las materialidades del patriarcado capitalista capacitista en las funciones de la/del agente de igualdad como profesional que debe, entre otras actividades, «prestar asistencia técnica a las administraciones y poderes públicos para la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes y programas dirigidos a fomentar la igualdad efectiva de mujeres y hombres y garantizar la ausencia de discriminación por razón de sexo»³.

II. BREVE APROXIMACIÓN AL ABORDAJE TEÓRICO EVOLUTIVO DE LA DISCAPACIDAD: DE LA DEPENDENCIA MÉDICO REHABILITADORA A LA AUTONOMÍA AGENCIAL

El patriarcado, como observa Hartmann, puede definirse «como un conjunto de relaciones sociales entre los hombres que tienen una base material y que, si bien son jerárquicas, establecen o crean una interdependencia y solidaridad entre los hombres que les permiten dominar a las mujeres. Si bien el patriarcado es jerárquico y los hombres de las distintas clases, razas o grupos étnicos ocupan distintos puestos en el patriarcado, también les une su común relación de dominación sobre sus mujeres; dependen unos de otros para mantener esta dominación»⁴. Esta definición resulta especialmente útil porque, como veremos, aunque los hombres con discapacidad también experimentan el capacitismo de las jerarquías del patriarcado capitalista, lo hacen conforme a una forma patriarcal y a un modo de producción del capital diverso, tanto cualitativa como cuantitativamente, al de las mujeres con discapacidad. Por su parte, las violencias materiales contra las mujeres con o sin discapacidad están atravesadas por las jerarquías sexuales y discriminaciones del patriarcado capitalista, aunque, entre las mujeres, existan además otros factores contruidos desde la ontología del patriarca-

³ MINISTERIO DE IGUALDAD, MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES. (2025). Artículo 4.1d) del Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio de la profesión de Agente de Igualdad, https://www.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/2025/12/APL-Agentes-de-Igualdad_Audiencia.pdf [última consulta: 16-02-2026].

⁴ HARTMANN, Heidi. (1979). “Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo”, *Papers de la Fundació*, 88. Fundació Rafael Campalans, p. 12, <https://fcampalans.cat/archivos/papers/88.pdf>

do capitalista, como el capacitismo, el racismo, el edadismo...que amplifican las violencias.

El capitalismo es más que un sistema económico y social, ha sido principio organizador de los pactos sociales que alumbraron el constitucionalismo liberal, tanto en la experiencia revolucionaria francesa, como en aquella norteamericana, y uno de los sujetos del pacto en el constitucionalismo social. Su connivencia con los anejos pactos sexuales ha venido a reforzar las jerarquías sexuales en tanto rentables para la estrategia de acumulación por acumulación. La sustitución del salario familiar del patriarcado capitalista industrial por el salario de subsistencia del patriarcado capitalista financiero ilustra como sendos sistemas de dominación se acomodan conforme se visibilizan sus autocontradicciones. La liberación forzada de la esfera privada doméstica de la fuerza de trabajo femenina por la crisis del constitucionalismo social es pareja a la mutación de las políticas públicas de empleo y sociales de la garantía en las políticas de la empleabilidad y la asistencia social condicionada a la maximización de la productividad de las personas demandantes de empleo (y no ya de las clases trabajadoras) en sintonía con el ser social del capital. El salario del precariado, principalmente mujeres, se caracteriza por una aceptación de condiciones contractuales vacías de las tutelas de los derechos sociales prestacionales y del conflicto, a cambio de un acceso a prestaciones asistenciales, pensadas inicialmente para situaciones de inactividad laboral permanente, que, en combinación con los salarios de la explotación flexible, permiten configurar un nuevo objeto de trabajo despolitizado.

Las mujeres con o sin discapacidad se incardinan en los márgenes del precariado ocupando preferentemente aquellos espacios de los mercados de trabajo caracterizados por la pobreza laboral. En 2023, la tasa AROPE (proporción de la población total que está en riesgo de pobreza o exclusión social) entre las mujeres en riesgo de exclusión social y/o pobreza fue del 27,5 %, 0,3 puntos más que el año anterior; entre los hombres, la tasa AROPE fue del 25,5%. Para las mujeres con discapacidad la incidencia de pobreza superó a la de los hombres en 2,4 puntos porcentuales (22 % y 19,6 %, respectivamente)⁵.

Por su parte, el capacitismo, de acuerdo con el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2020, puede definirse

⁵ RED EUROPEA CONTRA LA POBREZA. (2024). *El estado de la pobreza. Seguimiento de los indicadores de la Agenda UE 2030*, pp.12 y 220, <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe%20Estat%20ARPE%202024.pdf> [última consulta: 16-02-2026].

como «un sistema de valores que considera que determinadas características típicas del cuerpo y la mente son fundamentales para vivir una vida que merezca la pena ser vivida. Atendiendo a estándares estrictos de apariencia, funcionamiento y comportamiento, el pensamiento capacitista considera la experiencia de la discapacidad como una desgracia que conlleva sufrimientos y desventajas y, de forma invariable, resta valor a la vida humana. Como consecuencia de ello, suele inferirse que la calidad de vida de las personas con discapacidad es ínfima, que esas personas no tienen ningún futuro y que nunca se sentirán realizadas y ni serán felices»⁶.

Conviene precisar al respecto que esta apreciación no implica un rechazo frontal a la conceptualización de los impedimentos físicos o psíquicos desde la técnica de las normas biológicas, pero sí a esa tipología técnico-biológica o modelo médico que hasta finales de los 70 reducía la discapacidad a patología exclusivamente individual conexas a un tratamiento circunscrito al ámbito médico y de las políticas asistenciales de corte paternalista, olvidando que los condicionantes sexo/genéricos, económicos, políticos y culturales socialmente construidos predeterminan los componentes biológicos⁷.

A finales de los años 70, la emergencia de modelos contrapuestos al modelo médico, aglutinados en torno al denominado modelo social, comenzó a apuntalar la génesis de una perspectiva de la discapacidad orientada hacia los derechos⁸, esto es, al reconocimiento, como estructura dogmática, de la autonomía de las personas con discapacidad en las comunidades políticas a través de una garantía real y efectiva del ejercicio de sus derechos que les permita desarrollar unas vidas independientes, sin descuidar, por ello, la prevención, el tratamiento y la rehabilitación médicas. El cambio de enfoque propuesto resignificaba el modelo médico, que dejaba de ocupar un espacio determinante en el diseño de las políticas sociales públicas, predeterminadas por las barreras de la medicalización, para transitar hacia unas políticas públicas inclusivas a través de la adopción de medidas específicas de protección para las personas con discapaci-

⁶ Página 3 del Informe, <https://docs.un.org/es/A/HRC/43/41> [última consulta: 16-02-2026].

⁷ GOODLEY, Dan. (2017): *Disability Studies*. London: Sage.

⁸ Para un análisis de las teorizaciones y sus evoluciones en torno a la discapacidad vid: PÉREZ DALMEDA, María Esther y CHHABRA, Gagan. (2019): “Modelos teóricos de discapacidad: un seguimiento del desarrollo histórico del concepto de discapacidad en las últimas cinco décadas”. *Revista Española de Discapacidad*, 7 (1): 7-27.

dad dirigidas a la corrección de situaciones que potencian su exclusión socioeconómica y política⁹.

Este giro conceptual cristalizó jurídicamente en la adopción en el 2006 de la Convención Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)¹⁰, ratificada por España en 2007¹¹ y por la Unión Europea (UE) en 2010¹². En el Preámbulo de la CDPD, letra e), se reconoce que: «... la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

De este modo se acepta que las restricciones a las que tienen que hacer frente las personas con discapacidad no derivan únicamente de los impedimentos que generan las diferencias físicas, mentales o conductuales, sino también de su conexión con las barreras socialmente creadas. Ciertamente, la Convención habla de una interrelación de causales que vulneran los derechos de las personas con discapacidad, y no tanto de un origen unívoco reconducido a la discapacidad. Una interacción que se reitera en el párrafo segundo del art. 1, cuando se establece que: «Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás».

⁹ De acuerdo con el artículo 15.2 de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de 1993: «Tal vez sea menester adoptar medidas legislativas para eliminar las condiciones que pudieran afectar adversamente a la vida de las personas con discapacidad, entre otras, el acoso y la victimización. Deberá eliminarse toda disposición discriminatoria contra personas con discapacidad. La legislación nacional debe establecer sanciones apropiadas en caso de violación de los principios de no discriminación». Disponibles en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/standard-rules-equalization-opportunities-persons-disabilities> [última consulta: 16-02-2026].

¹⁰ Disponible en: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf> [última consulta: 16-02-2026].

¹¹ BOE núm. 96, 21 de abril de 2008, <https://www.boe.es/eli/es/ai/2006/12/13/1> [última consulta: 16-02-2026].

¹² Decisión 2010/48/CE, del Consejo, de 26 de noviembre de 2009, relativa a la celebración, por parte de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. DOUE, 27.1.2010, L 23/35-L 23/61, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0048> [última consulta: 16-02-2026].

Dos observaciones al respecto: por una parte, aunque la expresión de «deficiencias» parte del defecto o fallo en la comparación con un parámetro biomédico de normalidad en el funcionamiento intelectual o físico, este término está íntimamente ligado al concepto de deficitario o de déficit, carencia de algo necesario o esperado, con quienes comparte raíz etimológica y que gozan de gran predicamento en el argot económico. Puede parecer algo azaroso, pero el lenguaje no es casual ni neutro, estando las construcciones conceptuales permeadas por ideologías a las que el concepto de discapacidad tampoco escapa¹³.

De hecho, las construcciones ideológicas de la discapacidad han pasado de la dependencia como noción absoluta, a su conjugación con el mandato promocional del derecho a vivir de forma independiente, contraponiendo así, en palabras de Gramsci, fuerzas materiales¹⁴. Un compromiso, entre la construcción médica y la construcción social de la discapacidad, que suscribe la Convención al vincular deficiencias y barreras y que desdibuja, desde mi punto de vista, el origen de las causas de la exclusión sistémica de las personas con discapacidad. En este acuerdo se torna relevante explicar la cohabitación de constructos ideológicos que se articulaban, antes de su hibridación, bajo parámetros estructurales distintos: el concepto médico parte de la enfermedad-cura-rehabilitación; el concepto social parte de la discapacidad socialmente construida, la autonomía y la independencia. Por ello, ¿cómo es posible la interdependencia entre conceptos basados en premisas que se autoexcluyen?

Cuestión esta que conecta con la segunda de las observaciones. Concretamente, la interrelación discapacidad-barreras reconduce las causas al marco antidiscriminatorio, pues son la concurrencia de los impedimentos inherentes a la tipología de la discapacidad, junto con los obstáculos construidos cultural, política y económicamente e interiorizados por las personas como imaginarios de la normalidad social, los que han impedido la sistemática participación como sujetos de derecho de las personas con discapacidad. Esta limitación debe por ende corregirse aplicando tanto la prohibición de discriminación, ámbito en el que se situarían las “deficiencias”¹⁵; como la igualdad de oportunidades a través de medidas de especial pro-

¹³ OLIVER, Michael. (1990). *The Politics of Disablement. Critical Texts in Social Work and the Welfare State* (78-94), Palgrave, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-20895-1_6

¹⁴ GRAMSCI, Antonio. (2023). *Cuadernos de la cárcel*, Tomo 3, Akal, Madrid.

¹⁵ Apartados 1 y 2 del artículo 5 CDPD: «1. Los Estados Partes reconocen que todas las personas son iguales ante la ley y en virtud de ella y que tienen derecho a igual protección legal y a beneficiarse de la ley en igual medida sin discriminación alguna. 2. Los Estados Partes prohibi-

tección que permitan a las personas con discapacidad participar en igualdad de condiciones con las demás, espacio en el que se contextualizan las barreras que imposibilitan la igualación en el punto de partida¹⁶.

Esta correlación entre las múltiples dimensiones de la igualdad sería la que posibilitaría la cohabitación de los conceptos médico y social con relación a los derechos de las personas con discapacidad, superando así las tensiones apuntadas. La igualdad como principio general pondría el acento en las cuestiones médicas, atendiendo a la gradualidad del tipo de discapacidad sería o no posible la participación en igualdad de condiciones, manteniéndose a las personas con discapacidad en una situación de singularidad individualizada por su situación personal de incapacidad, o bien en una situación colectivizada en condiciones de igualdad con las personas sin discapacidad.

Empero, como veremos en el tercero de los capítulos, la igualdad de condiciones a la que alude la Convención y su traducción en la igualdad de oportunidades vinculada a la dimensión objetiva de la igualdad, no cuestiona el origen de las causas que condicionan la igualdad en el punto de partida, simplemente las particulariza como causas susceptibles de potenciar situaciones de mayor vulnerabilidad y las reconduce a subgrupos de personas con discapacidad particularmente expuestos a una mayor vulneración, como las mujeres o las niñas, pero sin que los mandatos a actuar de los poderes públicos tengan como finalidad la supresión del origen de tales causas.

La falta de accesibilidad o la inautonomía no son el origen de la desigualdad histórica e institucional de las personas con discapacidad, sino la consecuencia de unas comunidades políticas alumbradas en torno a pactos o contratos sociales predeterminados por unas bases materiales donde los modos de producción del capital requerían de un orden jurídico refractario a los condicionantes socioeconómicos y de un sujeto de derecho monoclasa varón caracterizado por una autonomía e independencia que se superpone a la colectividad. Todo parámetro alejado de estas bases era una excepción al pacto que se excluía del orden jurídico liberal, excepción que no cambia con la ruptura y sucesión de nuevas formas de Estado o nuevas ar-

rán toda discriminación por motivos de discapacidad y garantizarán a todas las personas con discapacidad protección legal igual y efectiva contra la discriminación por cualquier motivo».

¹⁶ Apartados 3 y 4 del artículo 5 CDPD: «3. A fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables. 4. No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad».

ticulaciones de la relación entre los individuos y los poderes públicos¹⁷. Como desarrollaré en el capítulo III, las bases materiales del Estado liberal, el patriarcado capitalista y sus correlatos jurídico-normativos y culturales, androcentrismo y capacitismo, han permanecido invariables, pudiendo aspirar todo lo más la igualdad en la forma de Estado social a una remoción puntual y temporal de las excepciones a la (¿) normalidad racionalmente construida (?). Sirva de paradigma la configuración por el legislador, con el aval de la justicia constitucional, del carácter parcial y del alcance coyuntural de las acciones positivas llamadas a actuar la dimensión objetiva de la igualdad en la forma de Estado social¹⁸.

Continuando con la reflexión, y, sin minusvalorar el hito de la CDPD que, siguiendo a Courtis, reconoce con alcance vinculante para los Estados signatarios, «el carácter de sujeto de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad»¹⁹, en lo que aquí interesa me centraré en destacar cómo la Convención implementa la materialidad de la perspectiva de género en el abordaje de la discapacidad ya desde el Preámbulo²⁰, y, con carácter específico, en su artículo 6.1²¹. El reconocimiento de que de las mujeres y niñas con discapacidad «están sujetas a múltiples formas de discriminación» permite ya aventurar dos premisas que se tornan relevantes para analizar si, el derecho estatal, autonómico y supranacio-

¹⁷ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. (2025). “La perspectiva de género en el feminismo jurídico”, en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, VIDAL PRADO, Carlos, ELÍAS MÉNDEZ, Cristina y GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda. *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. “Liber Amicorum” Yolanda Gómez Sánchez*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, p. 683.

¹⁸ IGLESIAS BÁREZ, María Mercedes. (2023). “Políticas públicas y acciones positivas para la promoción de la igualdad en la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación”, *IgualdadES*, núm 9, pp. 209-210.

¹⁹ COURTIS, Christian. (2024). El artículo 49 de la Constitución española a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en DÍEZ BUESO, Laura, *La reforma del artículo 49 de la Constitución española*, Aranzadi: Navarra, p. 43.

²⁰ «p) Preocupados por la difícil situación en que se encuentran las personas con discapacidad que son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición».

²¹ «Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

nal, han adecuado sus normativas a este marco internacional antidiscriminatorio al que se han suscrito.

La primera de las premisas es que no hay una presunción de discriminación múltiple por sexo y por discapacidad, sino una aceptación sin ambages de su existencia. Esto implica que los Estados tienen que reconocer desde el inicio en el diagnóstico, diseño e implementación de acciones para la erradicación de este tipo de discriminación que, las mujeres, por el mero hecho de ser mujeres (desigualdades de género) y por los estereotipos de discapacidad (capacitismo), experimentan una vulneración de sus derechos.

La segunda de las premisas es que, aceptada la desigualdad desde el inicio que experimentan las mujeres con discapacidad en sus múltiples interacciones con los espacios que conforman los proyectos vitales (educativo, laboral, cultural, político...), las medidas a desarrollar o las legislaciones a adoptar no pueden soslayar la obligatoriedad de un enfoque integrado y sistémico que permee a todas las políticas y regulaciones, evitando así un enfoque sectorial que minimice el alcance de la desigualdad estructural de las mujeres con discapacidad. Las políticas y las normas han de coherenciarse para evitar una desconexión del género y de la discapacidad que conlleve a una abstracción del género deudora de una desgnerización de la discapacidad²².

III. LOS LÍMITES DE LA «MITOLOGÍA DEL ANDROCENTRISMO JURÍDICO POSTILUSTRADO» Y DE LA ONTOLOGÍA DEL PATRIARCADO CAPITALISTA A LA IGUALDAD MATERIAL DE LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD

1. La mitología del androcentrismo jurídico postilustrado en la dogmática constitucional

A pesar del carácter vinculante de la CDPD, no es menos cierto que la recepción de la Convención en el derecho interno no está exenta de las limitaciones de-

²² CABALLERO PÉREZ, Isabel. (2016). “La interseccionalidad de género y discapacidad a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en PÉREZ BUENO, Luis Cayo y DE LORENZO, Rafael. *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad-2006/2016*. Cinca: Madrid, p. 106.

rivadas de la lectura restrictiva realizada por la justicia constitucional española del art. 10.2 en conexión con el art. 96 de la Constitución (CE). A saber: los tratados internacionales no son fuente generadora de nuevos derechos, sino canon interpretativo en los potenciales conflictos entre derechos que, además, han de tener naturaleza de fundamentales²³. De forma tal que, al límite expansivo de los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos, se suma otro de signo dogmático articulado en torno a la fundamentabilidad solo predicable de algunos derechos que por su caracterización como tales derechos fundamentales gozan de garantías jurisdiccionales reforzadas.

La cuestión sobre cómo se articula constitucionalmente la fundamentabilidad de los derechos nos remite a una cuestión de mayor alcance, como es la configuración de la o el sujeto de Derecho y sus derechos, pues es en este ámbito donde se articulan las interrelaciones del individuo con el poder, el Estado y el Derecho de la concreta forma de Estado históricamente en vigor²⁴. Puede parecer algo tangencial al objeto de análisis que nos ocupa, al fin y al cabo, se predica con carácter general que los derechos, inicialmente subjetivos en el Estado liberal, surgieron para garantizar al individuo-varón garantías de indemnidad frente a potenciales abusos de los poderes públicos. El pactismo liberal, que validaba la recepción en lo público del espacio lesivo para los derechos del individuo-varón-propietario de los medios de producción, redujo el estado de la cuestión a la tutela de los derechos civiles y políticos restringidos al sujeto-varón constitucionalizado por el pacto como derechos esenciales para legitimar la delegación del poder constituyente originario censitario a los poderes constituidos en favor de las fuerzas del capitalismo industrial dominantes.

En esta ficción, las mujeres experimentaron una doble exclusión público-privada derivada de las bases materiales del pacto sexual con el capital industrial. En la esfera pública, con la negación de la condición de sujeto de derecho, en la esfera privada con la extracción del trabajo reproductivo de las mujeres y la explotación del trabajo productivo en las fábricas. Las estructuras de la dominación sexual patriarcal sirvieron de cobertura a las fuerzas del capital para expulsar los condicionantes socio-económicos que quedaban relegados, al igual que los sexo-genericos, a los márgenes del orden jurídico liberal. La independencia económica,

²³ BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. (2022). *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, p. 218.

²⁴ DE CABO MARTÍN, Carlos. (2001). «El sujeto y sus derechos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, pp. 117-136.

física y social serán los componentes definidores de la razón del hombre-varón liberal; en contrapartida, la dependencia económica, física y emocional serán los atributos que escapan a la razón normada y a la expulsión del mundo de lo jurídico. Las mujeres ocuparon así las periferias de los derechos y del Derecho de la forma de Estado liberal. Aún más, el contrato sexual del Estado liberal se proyectaba como un sistema homogeneizador y totalizante de la desigualdad como poder de dominación que tenía su correlato en la normatividad sexualizada y racializada: «Los varones que (se dice que) hacen el contrato original son blancos, y su pacto fraternal tiene tres aspectos: el contrato social, el contrato sexual y el contrato de esclavitud que legitima el gobierno del blanco sobre el negro»²⁵; a lo que habría que añadir también la normatividad capacitista.

Esta aproximación patriarcal capitalista capacitista a la cuestión de los derechos se mantiene en las constituciones de la segunda posguerra, donde el iusnaturalismo racionalizado sigue operando como técnica de comprensión del deber ser de la dogmática constitucional. La única novedad sería la incorporación de una dimensión objetiva a los derechos fundamentales consistente en vincular los derechos a los valores superiores del pacto constituyente, de forma tal que su esencia fundamental radicaría también en ser mecanismos de canalización de la axiología legitimadora de la forma de Estado, expresando por ello las dinámicas colectivas o relaciones de interdependencia de los individuos que conforman la comunidad y los poderes públicos llamados a dar configuración y actuación a las normas constitucionales portadoras de tal axiología²⁶.

Entre estos valores, se incorporará una igualdad dicotómica, formal y material, que, sin embargo, no traspasará los límites del contrato sexual renovado en el constitucionalismo social. La masculinización de la norma o androcentrismo jurídico «ha redundado en que todas las disposiciones legales tengan como parámetro, modelo o prototipo al hombre/varón de la especie humana (...). Es por esta razón que las leyes, aunque no lo digan explícitamente, en su inmensa mayoría parten de los hombres y son para los hombres, o para su idea de lo que somos y necesitamos las mujeres»²⁷. La desigualdad de las mujeres se verá como algo excep-

²⁵ PATEMAN, Carole. (1995). *El contrato sexual*. Anthropos: Barcelona, p. 302.

²⁶ ALEXY, Robert. (1994). *El concepto y la validez del derecho*. Gedisa: Barcelona, pp. 123-126.

²⁷ FACIO, Alda y FRIES, Lorena. (1999). “I. Introducción: conceptos básicos sobre feminismo y derecho. 1. Feminismo, Género y Patriarcado”, en AAVV. *Género y Derecho*. La Morada. Cooperación de Desarrollo de la Mujer: Santiago de Chile, p. 32, <https://fundacionjyg.org/wp-content/uploads/2022/06/Genero-y-Derecho.pdf> [última consulta: 16-02-2026].

cional, susceptible además de corrección desde el derecho, pues éstas se habrían adaptado ya al lenguaje normativo del Estado Constitucional de Derecho.

Pero esta afirmación resulta invalidada si la teorización de la dogmática de la nueva forma de Estado se realiza desde la esterilización de la función de inclusión social de los conflictos sexo-genérico y capacitista. En este sentido, señalar que los derechos fundamentales que conforman los principios básicos del sistema jurídico son a su vez principios morales constitucionalizados implica decir que el derecho constitucional no solo exige conceptualmente una apertura, sino que él mismo es un sistema abierto sujeto a continua redefinición constitucional. Así las cosas, la constitución del relativismo de los valores produce todo lo más una reordenación del sistema de poderes heredado del constitucionalismo liberal, de la preeminencia del parlamentarismo racionalizado a la centralidad de la justicia constitucional que convierte a esta en una gestora de un sistema de intereses definido por la dinámica política y social sin más sujeción constitucional que la referencia a una amalgama de valores equidistantes²⁸.

El resultado es la limitación o reducción del valor disciplinante de la constitución comprometiendo así la conquista de la legalidad sustancial como garantía material derivada de la fuente constitucional. Y, en materia de derechos fundamentales, la reedición de los parámetros de la dogmática del iusliberalismo. A saber: la dialéctica exclusiva Estado-individuo-varón como una metarrealidad que se convierte en una entidad metahistórica que se absolutiza²⁹. Los sujetos constitucionalizados en la experiencia del Estado social, con especial referencia al trabajo, derivaban sus garantías de las propias bases materiales de esta forma de Estado que unificaban el orden jurídico, o, lo que es lo mismo, la juridicidad de la constitución material. Sus garantías constitucionales eran las que determinaban la normación ordinaria y no el principio mayoritario en la contienda política. Aún más, si la génesis de los derechos fundamentales era la protección contra las mayorías, sustrayendo la disposición constitucional a las relaciones de fuerzas en el ámbito político, no se entiende cómo es posible la resolución de cuestiones materialmente constitucionales en el nivel de la legislación ordinaria de las mayorías.

La explicación a este dislate creo que radicaría en el segundo de los límites, la ontología del patriarcado capitalista, pero antes, quisiera incidir en los efectos ju-

²⁸ DOGLIANI, Mario. (2004). "La lotta per la costituzione", *Diritto Pubblico*, núm. 2, pp. 293-316.

²⁹ GROSSI, Paolo. (2003). *Mitología jurídica de la Modernidad*. Trotta: Madrid, pp. 39 a 43 y 51.

rídico-normativos que plantea la constitución por valores en el objeto de esta reflexión, los derechos de las mujeres con discapacidad. Señalar que la Constitución se define desde los derechos, mantra sostenido desde el constitucionalismo liberal, significativamente norteamericano, y generalizado ya desde los orígenes del constitucionalismo social de la segunda postguerra, supone conectar la norma constitucional con la justicia y la moral, conectando el mundo normativo con el metanormativo. Además, los derechos fundamentales, al tener una estructura normativa generalmente de principios que conectan a su vez con los valores materiales, operan la reconceptualización de la constitución como una constitución de valores, puesto que su función constitucional solo se realiza cuando recibe a través de los derechos los fines del Estado³⁰. Al admitir que la constitución deviene en un conjunto de valores heterogéneos, sin jerarquía entre estos, cuya relación o prevalencia dependerá de la coyuntura de las reglas de la hermenéutica a la lógica relacional que exigen los valores, la colisión entre tales valores se resolverá en concreto, sin una referencia global constitucional ordenadora, a través de las técnicas interpretativas de la ponderación, la proporcionalidad o la razonabilidad.

1.1. Las técnicas interpretativas como mecanismos de desgaste del garantismo constitucional y sus efectos en la tutela antidiscriminatoria de las mujeres con discapacidad

El canon de razonabilidad está directamente vinculado con el principio de igualdad actuando en distintos niveles: con relación a los casos de prohibición de discriminación en sentido estricto (art. 14 CE); los que se derivan de la aplicación formal del principio de igualdad (art. 14 CE); y las situaciones reconducibles a la igualdad sustancial. Respecto a la igualdad sustancial, real o efectiva, contemplada en el art. 9.2 CE, cabe señalar que esta materializa la eficacia y garantía de la igualdad, si se quiere de condiciones, siguiendo la dicción de la CDPD, y la prohibición de discriminación reconociendo la existencia de una desigualdad de facto que los poderes públicos deben corregir para permitir a las personas y los grupos en los que se integra la participación efectiva en todas las esferas vitales.

Aún más, una lectura fuerte del art. 9.2 con la decisión de sistema positivizada, la forma de Estado social, permitiría una reinterpretación del universalismo de la igualdad formal del art. 14 CE que sería una excepción, frente a la generali-

³⁰ BIN, Roberto. (1992). “Bilanciamento degli interessi e teoria della costituzione”, en ANGIOLINI, Vittorio, *Libertà e giurisprudenza costituzionale*. Giappichelli: Turín, pp. 45-63.

dad de la desigualdad material, de manera tal que mecanismos promocionales de la parificación, como las acciones positivas, dejarían de ser un paréntesis referido a las minorías o grupos especialmente vulnerables, micro subjetividades, que por su (¿) singularidad (¿) requieren de un control de legitimidad constitucional más incisivo³¹. En este punto resulta llamativo como la igualdad formal aún sigue percibiéndose como el sustrato racional del alcance generalizado de la igualdad, cuando la racionalidad técnica de los datos lo desmiente.

Al respecto, de acuerdo con el informe del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) de 2025³²: en el colectivo de personas con discapacidad afiliadas, el 58,09 % son hombres y el 41,91 % mujeres, lo que suponen 16,18 puntos porcentuales de diferencia. La brecha de género entre ambos sexos es más acusada que en el caso de la afiliación sin discapacidad, porque los porcentajes sobre el total general son más cercanos: el 52,49 % son hombres y el 47,51 % mujeres, por lo que la diferencia es de 4,98 puntos porcentuales; por último, la distribución de la población con discapacidad ocupada según el sexo evidencia que las mujeres enfrentan una doble barrera en el mercado laboral, la diferencia con los hombres de su colectivo es mayor que la que resulta entre las mujeres ocupadas sin discapacidad (página 26 del informe).

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) los asuntos sobre la discapacidad se han sustanciado principalmente en el ámbito de las relaciones laborales o de las acciones afirmativas o positivas, como sería el caso de los pronunciamientos sobre el reconocimiento de la discapacidad como causa real de discriminación en el ámbito laboral y de acceso a la jubilación³³, o sobre la reserva porcentual de plazas en una oferta de empleo público a personas con discapacidad³⁴.

³¹ Entre otras: SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FFJJ 6 y 7; 209/1988, de 10 de noviembre, FJ 6; 126/1997, de 3 de julio, FJ 8; 17/2003, de 30 de enero, FJ 3; 27/2004, de 4 de marzo, FJ 3; 233/2007, de 5 de noviembre, FJ 5, y 3/2018, de 22 de enero, FJ 4.

³² *Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad. Datos 2024*, <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/publicaciones/publicaciones-oficiales/listado-pub-mercado-trabajo/informe-mercadotrabajo-estatal-discapacitados.html> [última consulta: 16-02-2026].

³³ SSTC 21/2023, de 27 de marzo de 2023 (BOE núm. 98, de 25 de abril de 2023); 172/2021, de 7 de octubre (BOE núm. 268, de 09 de noviembre de 2021) ECLI:ES:TC:2021:172 [última consulta: 16-02-2026].

³⁴ STC 269/1994, de 3 de octubre (BOE núm. 267, de 08 de noviembre de 1994). ECLI:ES:TC:1994:269 [última consulta: 16-02-2026].

Todos ellos tienen en común la discriminación por circunstancias personales de discapacidad, pero en ninguno el detonante es cuestionar las estructuras de exclusión y opresión que sitúan con carácter general, y no como excepción, a las personas con discapacidad «en condiciones desfavorables de partida». En el caso de la dimensión objetiva de la igualdad y la cláusula abierta de la prohibición de discriminación, pero que se relacionan con los fines sociales de la igualdad material de las personas con discapacidad, la técnica de control de la razonabilidad adquiere una forma de ponderación abierta más laxa: *«Como se destaca en la más reciente STC 5/2022, de 24 de enero, el marco normativo e internacional aplicable (la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, el art. 14 del Convenio europeo de derechos humanos y los arts. 21 y 26 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea) e interno (los arts. 49 y 50, en relación con los arts. 9.2 y 10.1, todos de la Constitución, a los que se une, en el plano de la legalidad ordinaria, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social) tienen como fundamento «por un lado, garantizar la igualdad real y efectiva de las personas con discapacidad en todos los órdenes de la vida, de forma compatible con su situación; y por otro, la lucha contra cualquier forma de discriminación. El objetivo de asegurar el más pleno disfrute de los derechos en igualdad de condiciones con el resto de los ciudadanos ha de conllevar, en determinados supuestos, la adopción de ‘medidas de acción positiva’»*, [STC 21/2023, FJ 2] (la negrita es propia).

La excepcionalidad de las medidas de acción positiva, «en determinados supuestos», implica de hecho una delegación de la ponderación que debilita la conexión constitucional apuntada entre los arts. 49 (garantías de los derechos de las personas con discapacidad) y 9.2, cuando prescinde el razonamiento de la interrelación con el art. 14 CE. El grado de efectividad del derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad, o plena juridicidad de la/del sujeto con discapacidad, del art. 19 de la CDPD disminuye si para su ejercicio es preciso que actúe el artículo 9.2 solo en determinados supuestos en los que la regla general de la igualdad ante la ley o en la aplicación de la ley se desplaza de acuerdo con un canon de razonabilidad. La constitución como estándar de juicio y no como norma suprema supone que el ordenamiento subconstitucional no tiene una dependencia directa del contenido constitucional, de ahí que sea admisible una constante redefinición de la constitución desde los derechos desarrollados o actuados por las diferentes coyunturas políticas, pues la concepción de los derechos en la constitución carecería de un orden o jerarquización más allá de la deducida del caso concreto.

Así las cosas, los derechos de las personas con discapacidad se reconducen a la dimensión objetiva de la igualdad de trato y la prohibición de discriminación como espacios preferentes para la tutela de su ejercicio. El núcleo irreductible consistiría en que el factor de diferenciación que conlleva la discapacidad no puede suponer un trato peyorativo para el grupo de personas con discapacidad amparadas por la prohibición del art. 14 de la Constitución. Sin embargo, la ausencia de contenidos materiales en la tutela de la dimensión objetiva de la igualdad de trato, la conexión del art. 14 y del 9.2, implica que su configuración es de competencia legislativa estatal y autonómica, y, por ello, de estricta configuración legal, de forma que el contenido protector de la dimensión y su alcance escaparían del núcleo tutelado por el contenido esencial. Precisamente, esta autonomía legislativa que deshace la vinculación constitucional de la dimensión objetiva de la igualdad legitima los continuos procesos de adaptación de los contenidos sociales constitucionales, incluyendo, como se verá, el artículo 49 antes y después de su reforma, a la constitución material del Estado postsocial.

Idéntica conclusión es rastreable en relación, al que considero, el derecho clave de los previstos por la Convención, por cuanto basilar para la autonomía e independencia de las personas con discapacidad. Me refiero al artículo 24.1 CDPD que contempla el derecho de las personas con discapacidad a la educación, cuya garantía de efectividad se articula en torno a un derecho a la educación inclusiva como garantía de la igualdad de oportunidades y la prohibición de discriminación por motivos de discapacidad. Este derecho se ha incorporado al orden interno a través de la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, de Educación³⁵, que fue objeto de recurso de inconstitucionalidad contra algunas de sus disposiciones. En particular, se cuestionó la adecuación constitucional del art. 87.1, inciso «para evitar la segregación del alumnado» con necesidades especiales, alegando que dicho artículo incurría en una vulneración, entre otras, de la libertad fundamental de enseñanza (art. 27.1 CE).

Del conjunto de fundamentos de la STC 34/2023, de 18 de abril de 2023³⁶, que resolvió la cuestión de validez constitucional, interesa sobre todo poner de relieve cómo este derecho a la educación inclusiva se desnaturaliza en principio informador de un sistema educativo orientado a la inclusión a través de las técnicas

³⁵ BOE núm. 340, de 30 de diciembre de 2020, <https://www.boe.es/eli/es/lo/2020/12/29/3> [última consulta: 16-02-2026].

³⁶ BOE núm. 121, de 22 de mayo de 2023, ECLI:ES:TC:2023:34 [última consulta: 16-02-2026].

hermenéuticas apuntadas. En este sentido, el FJ 4 f) dispone: «Tanto este tribunal como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han reconocido el *margen de apreciación de que disponen los órganos políticos* para configurar el sistema educativo, en particular *dada la limitación de recursos disponibles (...)*. Ya hemos dicho más arriba [fundamento jurídico 3 d)] que *la Constitución no establece un modelo educativo cerrado sino una serie de principios informadores del sistema educativo que el legislador debe respetar. Entre estos principios*, vista la evolución del Derecho internacional y europeo y el consenso generado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha incluido *la educación inclusiva* como el medio más apropiado para garantizar los principios fundamentales de universalidad y no discriminación en el ejercicio del derecho a la educación» (la cursiva es propia).

En esta interpretación del TC, la educación inclusiva como principio no se vincula a ninguna ordenación de valores conectada con la forma de Estado social, sino que el rasgo caracterizador del Estado constitucional es el pluralismo, del que deriva el margen de apreciación de que disponen los órganos políticos y que impone una constitución de mínimos que se limita a tutelar el pluralismo a través del relativismo material. Se aboga por una convivencia entre principios equidistantes en el Estado y en la constitución, los poderes políticos pueden favorecer una segregación educativa por razones de discapacidad cuando los ajustes en un centro escolar ordinario representen «una carga desproporcionada o indebida» [STC 10/2014³⁷] o cuando el centro ordinario «haya volcado todos sus recursos» [STC 81/2021³⁸], al margen del proyecto educativo constitucionalizado por el artículo 27. 2 CE, «La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales». Los principios informadores se tornan así en una relación de intereses sin hegemonía al albur de los intereses ideológicos y de sus correspondientes proyectos diferenciados.

La pérdida del garantismo constitucional del artículo 27.2 CE conduce a la formación de una constitución en permanente disposición, recompuesta en el momento de las decisiones constitucionales y con efectos desustancializadores en el derecho a la educación inclusiva que no es sino sinonimia de un derecho basado en la convivencia entre iguales, pero diferentes, garante de los derechos de las personas sin distinción, y promotor de las condiciones de igualdad subjetiva y

³⁷ BOE núm. 48, de 25 de febrero de 2014. ECLI:ES:TC:2014:10 [última consulta: 16-02-2026].

³⁸ BOE núm. 119, de 19 de mayo de 2021. ECLI:ES:TC:2021:81 [última consulta: 16-02-2026].

objetiva para el ejercicio efectivo de los derechos y libertades de las personas y de los espacios en los que se integra.

Si tenemos en cuenta que el nivel formativo de las personas con discapacidad se concentra en los de bajo nivel educativo (Estudios primarios/No acreditados que junto a los de Enseñanza Secundaria Obligatoria, suponen algo más del 70 % del total de las personas con discapacidad)³⁹, permitir construir desde las primeras etapas un itinerario educativo que, en palabras del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, «perpetúe la educación especial segregadora, basándose en un enfoque biomédico centrado en las necesidades del alumnado con discapacidad, y que se continúe considerando que el alumnado con importantes requerimientos de apoyo quede segregado de la educación ordinaria»⁴⁰, es avalar una escuela que funcione como mecanismo de reproducción de la exclusión social alejado del libre desarrollo de la personalidad, donde bien podría incardinarse la literalidad de los artículos 19 y 24 CDPD.

Según el Informe Olivenza de 2023, la mayoría de las niñas con discapacidad, al acabar la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), no siguen estudiando⁴¹. Además, en Bachillerato, las mujeres con discapacidad representaban un 31,24 % del total del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo. Estas enseñanzas son menos elegidas por estas alumnas, quienes en caso de continuar con su formación optan por los estudios de Formación Profesional de Grado Medio. Estos datos se interpretan por la Fundación CERMI Mujeres como el resultado de la falta de autonomía y una orientación académica profesional sesgada por el género⁴².

Las personas con discapacidad están expuestas a mayores tasas de desempleo que las personas sin discapacidad, pero, al igual que sucede entre mujeres y hombres sin discapacidad, las mujeres con discapacidad están expuestas a niveles de desem-

³⁹ SEPE. (2025). Informe del Mercado de Trabajo de las Personas con Discapacidad..., op.cit., p. 44.

⁴⁰ COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. (2024). *Informe de seguimiento de la investigación sobre España realizada por el Comité en virtud del artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención*, p. 7, https://digitallibrary.un.org/record/4065271/files/CRPD_C_ESP_RFIR_1-ES.pdf [última consulta: 16-02-2026].

⁴¹ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030. OBSERVATORIO ESTATAL DE LA DISCAPACIDAD (2023). *Informe Olivenza. Situación de las personas con discapacidad en España, 2023*, p. 55, https://www.rpdiscapacidad.gob.es/estudios-publicaciones/Informe_Olivenza_2023.pdf [última consulta: 16-02-2026].

⁴² FUNDACIÓN CERMI MUJERES (2024). *Derechos humanos de las mujeres y niñas con discapacidad. Informe España 2024*. Cinca: Madrid, p. 104.

pleo aún más elevados que los de los hombres con discapacidad. Concretamente, la media interanual en los niveles de contratación de las mujeres con discapacidad se sitúa en el 39,5%, frente al 60,5% entre los varones⁴³; y, en el año 2024, el perfil más frecuente de las personas desempleadas con discapacidad era el de una mujer, mayor de 45 años de edad, con bajo nivel formativo⁴⁴. Desde esta óptica, la educación inclusiva se torna como un derecho esencial para la consecución de la autonomía e independencia de las personas con discapacidad, pero, además, esta inclusión debe verse cohonestada con una perspectiva de género que elimine los estereotipos sexo/genéricos también presentes entre mujeres y hombres con discapacidad, lo que revela la estructuralidad tanto del capacitismo como del sexo. Además, cabe observar que el modelo de educación ordinaria se perfila desde una estrategia pedagógica dirigida a la homogeneización y estandarización de los conocimientos a adquirir alineados en torno a competencias genéricas, específicas y transversales dirigidos a un perfil de alumnado capacitista y orientado a las necesidades y transformaciones de la sociedad global de mercado y sus mercados de trabajo que demandan trabajadoras y trabajadores adaptables/moldeables a las exigencias del vínculo económico⁴⁵.

2. La ontología del patriarcado capitalista: capacitismo y rentabilidad

El segundo límite a la autonomía jurídico-normativa de las mujeres con discapacidad responde a las estructuras o modos de producción del capital que, jun-

⁴³ FUNDACIÓN ONCE. (2025). *Observatorio sobre discapacidad y Mercado de trabajo en España*. Informe 10, p. 114, https://odismet.org/sites/default/files/2025-04/Informe10_Odismet_Digital.pdf [última consulta: 16-02-2026].

⁴⁴ SEPE. (2025). Op.cit., p. 44.

⁴⁵ Tal y como se contempla por la LO 3/2020 en lo relativo a la formación profesional, nivel formativo donde se sitúan preferentemente las mujeres con discapacidad, «1. Con la finalidad de facilitar el carácter integrado y la *adecuación entre la formación profesional y los requerimientos de cualificación del sistema productivo, así como la formación a lo largo de la vida, la movilidad de los trabajadores...*». [Nueva redacción de los apartados 1, 3 y 4.a) del artículo 7 de la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de las Cualificaciones y de la Formación Profesional] (la cursiva es propia). Este párrafo reproduce los contenidos del derecho a trabajar en la forma de Estado mercado caracterizado por la flexibilidad como precondition de la estabilidad consistente en la flexibilidad en la relación laboral como el único mecanismo para garantizar la viabilidad del empleo, o, lo que es lo mismo, la única solución en grado de obtener al mismo tiempo una fuerza de trabajo competitiva capaz de adaptarse a los cambios en la demanda de bienes y servicios, así como la capacidad de permanecer en el mercado de trabajo largos períodos de tiempo.

to con el patriarcado, han conformado los distintos contratos sexuales anejos a los contratos sociales de las formas de Estado liberal y Social. Si el Estado liberal se caracterizó en sus bases materiales por la autorreferencialidad del mercado y la propiedad como principio organizador; en el Estado social, la aceptación de la desigualdad generada por las estructuras del capital fue determinante de la asunción de nuevos fines, vertebrados en torno a la integración constitucional del conflicto social del capitalismo fordista, que generaron una nueva forma de Estado. El reconocimiento al máximo nivel normativo de los condicionantes socio-económicos que compelen la dimensión objetiva de la igualdad, como una de las bases materiales del pacto, era pareja a la pervivencia de las estructuras del mercado, como el otro correlato material, solo intervenidas parcialmente cuando comprometían en exceso la función integradora, pues la política económica fue la de redistribuir para tutelar el bienestar material y no la de redistribuir para garantizar la independencia de las relaciones de producción.

Además, su corrección se declinó en el terreno de la política constitucional, inicialmente actuada en directa conexión con las bases materiales del dispositivo constitucional, el gobierno público de la economía; y, ya desde la crisis de la forma de Estado social, desde la observada equidistancia del pluralismo político que traslada la legalidad constitucional del garantismo material al relativismo axial. El trabajo, en el constitucionalismo social, sustituía a la propiedad de los modos de producción como principio organizador, pues el trabajo actuaba la dimensión económica del pacto social, garantizando la cohesión socioeconómica a través de políticas redistributivas generadoras de un salario familiar que permitió la provisión de servicios públicos universales desacoplados del determinismo económico.

El espacio de lo contingente o disponible al conflicto capital-trabajo se reducía a los espacios de mejora o flexibilidad de las condiciones de trabajo, pero dentro de los límites fijados por la integración político-constitucional del pacto: no se alteraban las relaciones de producción, pero sí se dotaba de garantías en forma de derechos sociales prestacionales o de derechos sociales del conflicto e instituciones constitucionales como la seguridad social. Los sujetos constitucionalizados del Estado social pretendieron integrar formalmente a las mujeres en este engranaje de la redistribución, pero, a través del salario familiar, como exaltación del hombre productivo, que entendieron aminoraría el negacionismo del pacto sexual de la economía reproductiva aún anclada a la esfera privada.

No obstante, integrar no es incluir jurídicamente a las mujeres en las bases materiales del pacto, pues solo obtuvieron una mayoría de edad formal jurídico-normativa

que no se vio acompañada de la correlativa abolición del género y de una mayoría de edad material socioeconómica. El modelo de sujeto constitucionalizado siguió siendo el varón-obrero fordista y el varón propietario de medios de producción. Sobre la base de los intereses materiales de estos sujetos se articuló la incorporación de las mujeres, pero el pacto sexual persistió, revestido ahora bajo una nueva forma: el trabajo de los varones era fuente generadora de igualdad, de bienestar de mujeres y hombres, colmando el salario familiar la inautonomía material (sexual) de las mujeres.

La crisis del Estado social desplazó, haciendo inactuante o inaplicable, en función de las coyunturas, las garantías materiales de la forma de Estado social, y trasmutó al sujeto constitucionalizado del trabajo. El mercado como fuente generadora de bienestar guiada por la disciplina del vínculo económico requería de un ejército del precariado capaz de seguir colmando la estrategia de la acumulación. La pérdida del salario familiar, el desempleo masivo y la sustitución de derechos por flexiseguridad en el empleo, condujeron a una reversión de la dimensión económica del trabajo descrita. La integración en el mercado laboral ya no es un nivelador de la desigualdad. Ahora el sujeto constitucionalizado del mercado debe de ser un sujeto adaptable, resiliente a las nuevas transformaciones del poder global de mercado. Un sujeto que debe aspirar a la superproducción a través de sus «capacidades», entendidas estas como responsabilidad individual en el desarrollo del capital humano para perfeccionar la competitividad personal. La competencia del mercado se traslada a la competencia en el trabajo y entre quienes trabajan, colonizando los espacios antes reservados a los derechos y la estabilidad que permitía una independencia, eso sí, en términos de bienestar material.

En este descoyuntamiento de las bases materiales del constitucionalismo social la violencia (no solo desigualdad) salarial contra las mujeres se interpretará solo como competencia desleal cuando esta sea generadora de distorsiones que afecten a las dinámicas de la competitividad, y, solo aquellas mujeres capaces de diluirse en la agencia económica del mercado y el patriarcado capacitista del hombre-varón-competitivo podrán ejercitar plenamente las libertades económicas del nuevo sujeto constitucionalizado, las del operador económico, las del consumidor de servicios (entre los que se incluyen los de salud sexual y reproductiva) responsable y, cabría añadir, sostenible en una economía socioecológica del mercado. Las demás deberán transitar entre los espacios de la mercantilización de los servicios reproductivos y la gratuidad del trabajo no productivo que realizan para las estructuras de las relaciones de producción.

La desigualdad se ejerce tanto en la esfera pública como en la privada, sin distinción, como ha sucedido en las diferentes formas de Estado. En el Estado libe-

ral con la irracionalidad neutralizadora de la jerarquía de las fuerzas del capital y el sostén cultural patriarcal. En el Estado social con el pacto sexual del varón productor-proveedor del sostén familiar, parejo al pacto social del capital y del trabajo de los varones. En el Estado mercado con el pacto sexual de extracción y explotación dilatando la monetización de todos los proyectos vitales de las mujeres, ahora proyectados en torno a la epistemología del capital financiarizado reforzado por el capitalismo digital y el patriarcado tecnológico⁴⁶.

La identidad económica es el imaginario cultural del capital con el que cohabita un patriarcado que consigue seguir perpetuando la jerarquía sexual a través de la capitalización de lo público, pero, sobre todo, de los proyectos y expectativas vitales. La externalización o privatización de servicios públicos, la financiarización de los cuidados ligados siempre a las mujeres, ejemplifica la colonización por la competencia de los espacios del patriarcado que resulta funcional a su lógica extractiva. Para obtener la máxima rentabilidad económicamente es necesario devaluar los “costes” de las mujeres en estos servicios de la economía reproductiva que experimentan una fusión con los parámetros del determinismo económico. Por una parte, abandonan la esfera no productiva en la medida en que resulta rentable su inserción en la estrategia de la acumulación. Por otra parte, considerando que estos se reconfiguran como servicios de cuidados, conforme a las libertades económicas, se materializan en un sector abonado a la precariedad y pobreza salarial donde nuevamente las mujeres representan el objeto preferente de contratación. El trasvase parcial y selectivo de lo otrora no productivo a la productivo solo opera una vez actúa la remercantilización de la esfera pública orientada a la gestión del orden del mercado. En todo caso, es una revisitación del contrato sexual que no afecta a su esencia, pues las mujeres siguen siendo las sujetas a dominación.

La empleabilidad en el sector de los cuidados tiene rostro de mujer, sobre todo migrante, pero también las mujeres con discapacidad están predominantemente empleadas en el sector servicios, especialmente en trabajos relacionados con el cuidado y la asistencia personal, limpieza y hostelería⁴⁷. La inserción prioritaria de las mujeres con discapacidad en este sector obedece al capacitismo que, como

⁴⁶ BOIX, Montserrat. (2024). “Patriarcado y tecnología. Seguimos en la lucha”, *Revista Gender on digital*, Vol. 2, Estratexias de hackeo ao sistema dixital patriarcal, pp. 15-30. DOI: <https://doi.org/10.35869/god.v2.5891> <https://revistas.uvigo.es/index.php/GOD/>

⁴⁷ FUNDACIÓN CERMI MUJERES (2024). *Derechos humanos de las mujeres y niñas con discapacidad...*, op.cit., p. 120.

eje de opresión, al igual que otros sistemas de dominación socialmente construidos e intencionalmente naturalizados por la ilustración y la postilustración, como el sexo o la raza, reproduce las lógicas sistematizadoras de inclusión-exclusión. Esto significa que, el capacitismo trasciende a la discriminación de las mujeres con discapacidad, pues la discriminación se centra en analizar el trato desigual arbitrario aplicable a un supuesto de hecho específico. Por el contrario, el capacitismo implica que la subordinación de las mujeres con discapacidad lo es por una multiplicidad de causas que van más allá de una dicotomía entre mujeres con y sin discapacidad, entre mujeres y hombres con discapacidad.

La opresión del capacitismo tiene un origen político, de sistema, no de dato coyuntural. Ahondar en este análisis es clave para evitar soslayar la necesidad de reflexionar sobre el capacitismo más allá de la discapacidad⁴⁸. Siguiendo a Álvarez Ramírez, “Hay una compulsión a emular la norma sin preguntar sobre la diferencia, sin imaginar el ser humano diferentemente manteniendo el imaginario capacitista que impide pensar de otra manera acerca de la naturaleza del ser humano. El capacitismo ha echado raíces profundas en la estructura misma de la sociedad”⁴⁹.

Paralelamente, los trabajos donde situamos a las mujeres con discapacidad están orientados a una explotación flexible caracterizada por relaciones contractuales basadas en la inestabilidad. En particular, en tipología de contratos, el 24,7 % de los contratos de las mujeres con discapacidad son a tiempo parcial, en comparación con el 13,2 % de los hombres con discapacidad⁵⁰. Esa circunstancia común o compartida por mujeres con o sin discapacidad nos reconduce nuevamente al binomio público-privado del pacto sexual. Reflexionar sobre por qué las mujeres siguen siendo desplazadas a la esfera no productiva cuando no están sujetas a los modos producción de las relaciones de trabajo como factores de producción, supone incidir en cómo las relaciones de producción siguen articulando la jerarquía sexual y capacitista entre ambas esferas, y cómo el ocultamiento de esta intersección supone bien abordar sendas cuestiones por separado, bien tratarlas como formas superpuestas de discriminación sin ahondar en las materialidades que las atraviesan.

Tras estas premisas metodológicas que sitúan la necesidad de abordar la desigualdad estructural de las mujeres con discapacidad en un espacio más amplio que

⁴⁸ En este sentido vid: ÁLVAREZ RAMÍREZ, Gloria Esperanza. (2023). *El capacitismo, estructura mental de exclusión de las personas con discapacidad*. Cinca: Madrid, pp. 33-34.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 46.

⁵⁰ FUNDACIÓN CERMI MUJERES (2024). *Derechos humanos...*, op.cit., p. 121.

el reducido marco del derecho antidiscriminatorio, al preterir la raíz de esta desigualdad y centrarse en una metodología que no incorpora la construcción de los cuerpos desde las interrelaciones patriarcado-capacitismo-capitalismo-androcen-trismo, que son las que determinan los espacios de la posibilidad real de los dere-chos, es el momento de analizar el conjunto de normas y regulaciones adoptadas con relación a las mujeres con discapacidad. Para ello, en primer lugar, se examina-rá el derecho interno, marco constitucional y autonómico de la CAE, para, a conti-nuación, estudiar esta cuestión en el orden jurídico europeo al hilo de su primacía y efecto directo en los ordenamientos nacionales cuando los estados miembros apli-can el Derecho de la Unión (DUE) con relación a las mujeres con discapacidad.

IV. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN: ¿UNA REFORMA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO Y CONTRACAPACITISTA?

El texto fundamental del 78 ha sido objeto hasta el momento de tres pro-cedimientos de reforma, todos ellos ordinarios, que tienen su origen en normas de producción externa al propio texto fundamental de índole supranacional, las dos primeras, e internacional, la más reciente. Esta última, además, se ha tildado como la primera reforma social al afectar no solo a un artículo ubicado en el ca-pítulo de los principios rectores (aquellos de los que se predica, junto con el 9.2, y parte del dispositivo económico, la materialización del Estado social no como forma de Estado autónoma, sino como principio jurídico junto con el Estado de Derecho y el Estado democrático, lectura desnaturalizada del Estado social de cu-yas consecuencias he hablado ya en el capítulo II), sino a una cuestión que en-tronca con el modelo social de discapacidad basado en los derechos humanos⁵¹.

Con todo, la reforma no ha estado exenta de crítica doctrinal que apunta, des-de a su total falta de necesidad por la labor de la justicia constitucional y del le-gislativo en la garantía de la dimensión subjetiva y objetiva de los derechos de las personas con discapacidad⁵², hasta su falta de acierto por pecar de una “visión

⁵¹ LORENZO DE GARCÍA, Rafael. (2024). “Gestación, elaboración del proyecto de reforma y análisis de las posiciones parlamentarias durante el debate en las Cámaras”, en DÍEZ BUESO, Laura, *La reforma del artículo 49 de la Constitución española*. Aranzadi: Navarra, pp. 111-113 y 159-161.

⁵² ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luís. (2025). “La reforma del artículo 49 de la Constitución española. Más allá de un mero cambio de denominación”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. 10, pp. 54-59.

antropológica reduccionista” omitiendo la diversidad de tipos de discapacidad⁵³. Como ambas críticas exceden del objeto de esta contribución, aunque algunos de sus posicionamientos serán tangencialmente abordados, nos detendremos solamente en aquellas que han puesto de relieve cómo el reconocimiento expreso de la reforma a la especial atención «a las necesidades de mujeres y menores con discapacidad» es contrario al art. 14 de la Constitución por introducir cuestiones ajenas a la discapacidad para determinar el nivel de protección⁵⁴, anulando así «la preferencia de trato de mujeres y menores la prohibición de discriminación que se contemplaba en el texto inicial del art. 49»⁵⁵.

Estas aproximaciones al inciso final del art. 49 reformado obvian, intencionadamente o no, que, el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres⁵⁶ es un «principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas (...) e «informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos»⁵⁷, y, por ende, también de los actos parlamentarios, aunque estos refieran al procedimiento de reforma constitucional, pues la desigualdad de mujeres y niñas tiene un alcance estructural que supone que todas las expectativas de realización personal y colectiva están predeterminadas por estereotipos sexo-genéricos. Además, la jerarquía sexual, junto con el capacitismo, son modelos de opresión que tienen como principales objetos, que no sujetos, a las mujeres y niñas con discapacidad. Cuantitativamente las mujeres con discapacidad tienen mayores tasas de inactividad laboral que sus pares varones con discapacidad. Cuantitativamente, las mujeres con discapacidad desempeñan trabajos peor remunerados que los hombres con discapacidad. Si nos centramos en las cifras de la violencia, los datos revelan como las mujeres con discapacidad están sujetas en mayor proporción a experimentar la violencia a lo largo de su ciclo vital y en

⁵³ RODRÍGUEZ DÍAZ, Begoña. (2024). “La reforma del artículo 49 de la Constitución española: ¿era necesaria? ¿ha sido acertada?”. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* 72(2), pp. 25-26 y 31.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 279.

⁵⁵ ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luís. (2025). “La reforma del artículo 49...”, op.cit., pp.73 y 77-79.

⁵⁶ Aunque lo correcto, siguiendo la perspectiva de género, hubiera sido hablar de igualdad de trato y oportunidades «de» mujeres y hombres.

⁵⁷ Arts. 4 y 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. BOE núm. 71, de 23/03/2007, <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/03/22/3/con> [última consulta: 16-02-2026].

los diferentes contextos⁵⁸ en los que interactúan, por ser mujeres y por tener una discapacidad.

Si a ello añadimos que las mujeres y las niñas con discapacidad representan el 60% de las personas con discapacidad, nada más y nada menos que más de la mitad, se advierte la conveniencia de visibilizar cómo siendo mayoría en el colectivo, están más expuestas a una mayor discriminación que los hombres con discapacidad, de forma tal que este incremento de la desigualdad debe tener su substancia en un factor diferente al de la discapacidad, en particular, en la forma de producción material del patriarcado o, sistema de sexo/género, esto es, «...el conjunto de disposiciones mediante las cuales una sociedad transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana, y en el que se satisfacen estas necesidades sexuales transformadas»⁵⁹.

Cualitativamente, además, conviene precisar dos aspectos: el primero de ellos, reproduciendo la distinción conceptual de Facio y Fries, «El concepto de género no se refiere a un “sector” o “grupo vulnerable” de la sociedad. Generalmente cuando se utiliza esta palabra para denominar a este tipo de grupo es porque se está usando como sinónimo de mujeres que a su vez se identifican como constitutivas de un grupo vulnerable. Es importante entender que las mujeres no somos un grupo o minoría social porque conformamos la mitad de la humanidad, así como los hombres son la otra mitad. Tampoco constituimos un grupo vulnerable. A lo sumo podríamos ser un grupo vulnerabilizado por el patriarcado y las estructuras de género. Por su parte, el género, jamás puede utilizarse para referirse a ningún grupo de personas, vulnerables o no, porque como se ha repetido, el género hace alusión a la construcción social de lo femenino y lo masculino de manera dicotómica y jerarquizada»⁶⁰.

⁵⁸ «•Las mujeres con discapacidad han sido violentadas físicamente fuera de la pareja a lo largo de sus vidas en mayor proporción (17,2 %) que las mujeres sin discapacidad (13,2 %). • También en mayor proporción han estado expuestas a violencia sexual fuera de la pareja en algún momento de su vida (10,3 %) frente al 6,2 % de las mujeres sin discapacidad. • El 42,1 % y 36,9 % de mujeres con y sin discapacidad, respectivamente, estuvo expuesta a violencia sexual en la infancia cuando era menor de 15 años. • Además, a un 35,1 % y un 18,1 % de mujeres con y sin discapacidad, respectivamente, les han obligado a mantener relaciones sexuales cuando ellas no querían». FUNDACIÓN CERMI MUJERES. (2022). *Informe sobre violencia contra las mujeres con discapacidad a partir de la explotación de los datos de la macroencuesta de violencia contra la mujer 2019 de la DGVG*. Cinca: Madrid, p. 105.

⁵⁹ RUBIN, Gayle. (1975). “The Traffic in Women: Notes on the “Political Economy” of Sex”, en REITER Rayna R. *Toward an anthropology of women*. Montly Review Press: New York and London, p. 159.

⁶⁰ FACIO, Alda y FRIES, Lorena. (1999). “I. Introducción: conceptos básicos sobre feminismo y derecho. I. Feminismo, Género y Patriarcado”, op.cit., pp. 22-23.

Esto significa que la debilidad de las mujeres con discapacidad es una debilidad jerárquicamente fabricada por las estructuras del patriarcado capitalista capacitista que se retroalimentan en la configuración del sujeto fuerte constitucionalizado como sujeto productivo. La productividad como signo distintivo de las relaciones de producción se liga a su vez a la independencia, pero, esta también es un estereotipo, el capacitista, porque cuanto se articula en torno a un sujeto de producción propietario-varón que se torna como aspiracional subjetividad de la titularidad y ejercicio de los derechos.

Cuestión que entroncaría con el segundo de los aspectos. A saber, en interacción con el binomio sexo-género, en las mujeres con discapacidad se materializa el binomio entre «deficiencia (como fenómeno objetivable) y discapacidad (como fenómeno social)⁶¹. Un proceso de naturalización de la artificialidad de la discapacidad al haberse diseñado ésta bajo un patrón concreto de “normalidad”. Por eso, cuando se habla de reduccionismo antropológico de la reforma del art. 49 en lo referente a la expresión: «Los poderes públicos impulsarán las políticas que garanticen la plena autonomía personal...», ignorando así, se subraya, la diversidad de la discapacidad⁶²; considero que donde actúa el reduccionismo es en las omisiones de la reforma por abordar las interrelaciones entre el patriarcado capitalista y el capacitismo como formas de producción de opresión para las mujeres con discapacidad.

El derecho a la autonomía y a una forma de vida independiente (art. 19 CDPD) no supone ignorar la diversidad existente en la discapacidad, siempre y cuando esa independencia se construya no desde los parámetros apuntados del sujeto varón productivo constitucionalizado, sino desde la interdependencia que sitúa a mujeres y hombres en un proyecto común y compartido de Vida digna de ser vivida. Ahí es donde la dignidad entroncaría con esa colectivización de los proyectos vitales que rehúyen la presunción general del parámetro de la normalidad, de un individuo-varón como ser autónomo e independiente, por cuanto autonomía e independencia son ficciones en unos marcos sociales edificados bajo sistemas de dominación y subordinación.

⁶¹ SUSINOS RADA, Teresa. (2006). “Las mujeres (dis)capacitadas o la construcción social de un yo deficitario e incompleto”, en CALVO SALVADOR, Adelina, GARCÍA LASTRA, Marta y SUSINOS RADA, Teresa, *Mujeres en la periferia. Algunos debates sobre género y exclusión social*. Icaria: Barcelona, p. 97.

⁶² RODRÍGUEZ DÍAZ, Begoña. (2024). “La reforma del artículo 49...op.cit., pp. 26-28. ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luís. (2025). “La reforma del artículo 49...” op.cit., pp. 74-76.

Sin embargo, la reforma parece centrarse solo en uno de los vectores superadores del capacitismo, cuando en el dispositivo constitucional se contemplan como procesos de discapacitación, junto a la autonomía personal, la inclusión social de las personas con discapacidad en entornos universalmente accesibles (art. 49.2). La inclusión social requiere eliminar barreras físicas o arquitectónicas, pero sobre todo las barreras actitudinales del capacitismo. ¿Cómo ocupar el espacio público sin ejercer el poder? Las mujeres hemos estado excluidas de la esfera pública de la distribución del poder para decidir porque la predistribución del poder ya estaba negociada en los pactos sexuales, y cuando hemos accedido hemos podido ejercer el tipo de poder previamente definido por los varones y desde los parámetros de una política también condicionada por el sistema sexo/genérico. La democracia paritaria ha dejado de ser una aspiración para convertirse en una obligación jurídica normada por la reciente Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombre⁶³.

No obstante, la mera presencia numérica ha debido ser requerida por un mandato legal sujeto a la contingencia política, y, además, a pesar de haber perdido su carácter temporal de acción positiva, no es suficiente si esta no puede concretarse en un poder real y efectivo de decisión paritariamente democratizador de todas las esferas de la vida⁶⁴. Básicamente porque, como se interrogan Arruzza y Cirillo, ¿dónde encuentra un sujeto producido por el sometimiento el margen de libertad mínimo para poner en marcha un proyecto de liberación?⁶⁵

Abolir los pactos sexuales implicaría una ruptura de sus bases materiales, pero no solo, porque, como he señalado, el patriarcado pivota en torno al capitalismo y al capacitismo con sus respectivas materialidades, aunque interactúen entre sí en diferente grado e intensidad.

⁶³ BOE núm. 186, de 02/08/2024, <https://www.boe.es/eli/es/lo/2024/08/01/2/con>, [última consulta: 16-02-2026].

⁶⁴ MACÍAS JARA, María. (2025). “La visibilidad invisible: de la presencia al poder”, en HERNÁNDEZ DARRIBA, Iraia, *Democracia paritaria y redistribución del poder*. Presencia, representación y reconocimiento. Dykinson: Madrid, pp. 135-176

⁶⁵ ARRUZZA, Cinzia y CIRILLO, Lidia. (2018). *Dos siglos de feminismos. Los ejemplos más significativos, los problemas más actuales...*Sylone: Barcelona, p. 143.

1. El Plan de Acción para la promoción y protección de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad 2025/2035⁶⁶

En respuesta al mandato del inciso final del art. 49.2 reformado, un año y cinco meses después de su entrada en vigor se aprobaba en España el primer plan específico para impulsar la igualdad objetiva de mujeres y niñas con discapacidad. La referencia a la dimensión objetiva se infiere de la justificación normativa internacional y nacional que realiza el plan, principalmente, y, además de la lógica referencia a la CDPD (art. 5.4)⁶⁷: la Convención de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 4.1)⁶⁸; y, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (art. 11)⁶⁹.

Refuerza esta consideración no solo la fundamentación normada, sino que ya desde el inicio el plan parece rehuir el estrecho Derecho antidiscriminatorio para ahondar en el carácter estructural de las condiciones que generan la exclusión de mujeres y niñas con discapacidad. Concretamente, en la página 7 de la presentación se establece: «Debido a la urgencia de contar con una política pública estatal que acelerase la igualdad, la libertad y la justicia social de aquellas mujeres

⁶⁶ MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030. (2025), https://www.rpdiscapacidad.gob.es/documentos/OrganizacionInstitucional/PlanAccion_Mujeres.pdf [última consulta: 16-02-2026].

⁶⁷ «No se considerarán discriminatorias, en virtud de la presente Convención, las medidas específicas que sean necesarias para acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad».

⁶⁸ «La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad «de facto» entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato». BOE núm. 69, de 21 de marzo de 1984, [https://www.boe.es/eli/es/ai/1979/12/18/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/1979/12/18/(1)) [última consulta: 16-02-2026].

⁶⁹ «1. Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas, que serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso. 2. También las personas físicas y jurídicas privadas podrán adoptar este tipo de medidas en los términos establecidos en la presente Ley».

y niñas que padecen alguna discapacidad, el Plan se erige como primera acción en democracia para mitigar la *intersección entre el patriarcado y el capacitismo* que compromete el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las mujeres y niñas con discapacidad». (La cursiva es propia).

Esta conclusión se enfatiza en las conclusiones del diagnóstico realizado por el plan sobre la legislación y las políticas públicas en materia de derechos de las mujeres y niñas con discapacidad cuando se subraya la prevalencia de un enfoque neutro de género, incluso en políticas de igualdad de género, de infancia y de discapacidad (página 138), y la debilidad en la aplicación del principio de interseccionalidad en la legislación y la política pública (página 139). Tanto la neutralidad de género como el tratamiento aislado de los sesgos sexo-genéricos y disfóbicos conducen a, entre otras consecuencias, una ausencia de diseño de estrategias y de aplicación de medidas dirigidas a eliminar las desigualdades estructurales de las mujeres y niñas con discapacidad.

Con todo, a medida que se avanza en la lectura del informe comienza a vislumbrarse una confusión terminológica que parece atenuar la ambición por superar las materialidades que atraviesan a las mujeres y niñas con discapacidad. Concretamente, las referencias a la interseccionalidad como enfoque o como principio rector, la alusión al género como enfoque y no como perspectiva, o a la igualdad entre mujeres y hombres y no a la igualdad de mujeres y hombres.

Por lo pronto, enfocar implica examinar la cuestión del género y el capacitismo desde unos supuestos previos, la intersección género-capacitismo, pero, si, como dice el plan, su misión es, además de «Definir una política pública a nivel estatal que asegure la inclusión de las mujeres y niñas con discapacidad en la comunidad, su pleno desarrollo vital, calidad de vida, autonomía personal y vida independiente, en condiciones de igualdad de oportunidades y no discriminación, y de accesibilidad universal y en contextos libres de violencias», «también ofrecer directrices a las comunidades autónomas, entidades locales, poderes judicial y legislativo y a cualquier institución, pública o privada, en esta materia en los ámbitos en los que estas tienen competencias» (página 155); entonces es necesario hablar de perspectiva de género y de perspectiva interseccional como herramientas de análisis más amplios, por cuanto no solo analizan las causas estructurales que hacen que las mujeres y niñas con discapacidad estén en una situación de especial vulnerabilidad a sufrir discriminación y violencia, sino que las cuestionan y las hacen visibles para transformar los estereotipos y normas en todas las circunstancias vitales multidimensionales. De hecho, esta misma premisa está presente en

el principio rector de la «accesibilidad universal y la inclusión» que contempla el plan (página 156).

Con relación a la igualdad «entre» mujeres y hombres, esta supone colocar a las mujeres en una posición de igualdad configurada desde la igualdad de los hombres, sabiendo que tal igualdad histórica e institucionalmente se ha atribuido al hombre-varón a través de los pactos sexuales o sistemas de dominación⁷⁰ presentes en las diferentes formas de Estado. Una preposición que apela a una correspondencia mutua en torno a la igualdad, pero que adolece de ambigüedad y falta de objetivación por cuanto infiere una redistribución de la igualdad sin poner el acento en la estructura que predistribuye la igualdad, el patriarcado. Para poder redistribuir la igualdad de forma diferente no es suficiente con la integración de las mujeres si tal integración en el dato formal no va acompañada de una inclusión real de las mujeres en el orden jurídico. Y, para ello, es necesaria, entre otras, la supresión del androcentrismo jurídico⁷¹ que aún perpetúa estructuras de género validando el sistema de dominación del patriarcado capitalista y capacitista. La igualdad «de», en cambio, denota que esta debe construirse desde la supresión de las estructuras de los sistemas de dominación.

Paralelamente, la denominación como principios rectores sitúa al elenco en el marco de los mandatos de actuación a los poderes públicos. El enfoque es sintónico con la ubicación constitucional del art. 49, pero revela a la par las limitaciones de la desconexión, ya apuntada, de la dimensión objetiva de la igualdad con las bases materiales de la forma de Estado social. La disponibilidad de tal dimensión por el legislador de turno, más allá de la desvinculación de las bases materiales del constitucionalismo social, sin la garantía formal del contenido esencial que pueda deducirse del art. 49, condiciona la mayor o menor implementación a la

⁷⁰ DELPHY, Christine (1985). “El enemigo principal”, en *Por un feminismo materialista. El enemigo principal y otros textos*. Barcelona: LaSal, p. 27.

⁷¹ «Y, finalmente, la revisión del Estado constitucional al igual que el Derecho será calificado desde los distintos enfoques feministas como sexista, masculino y que tiene y crea género por lo que la teoría feminista considera imprescindible que en el Estado constitucional se debe producir un nuevo «Pacto», el de la Democracia Paritaria que propone una nueva concepción de la «universalidad» no androcéntrica que incluya a las mujeres, una nueva concepción de los DDHH que permitan la existencia de «los derechos humanos de las mujeres» y políticas públicas de igualdad de mujeres y hombres». CAMPOS RUBIO, Arantza. (2020). “Teoría del Estado y del Derecho: una revisión crítica desde la teoría feminista”, en VENTURA FRANCH, Asunción, IGLESIAS BÁREZ, María Mercedes. *Manual de Derecho Constitucional español con perspectiva de género. Vol. I*. Salamanca: Ediciones Universidad, p. 48.

predisposición del contingente político del momento. Podría argüirse que la justicia constitucional ha conectado el art. 49 con los arts. 14 y 9.2 CE, de forma tal que las carencias de la programaticidad se colmarían con la interpretación de la justicia constitucional del art. 49 como concreta manifestación tanto de la prohibición de discriminación como de la libertad e igualdad material⁷².

Pero, como hemos visto en el tercero de los capítulos, esta interpretación es deudora del relativismo de los valores, y, como tal, equidistante a la función constitucional derivada de las bases materiales de la forma de Estado. Los principios rectores materializan el reemplazo de las materialidades socioeconómicas del constitucionalismo social por la materialidad del constitucionalismo del mercado acompasado del correspondiente contrato sexual. No son principios estructurales con anclaje en las dinámicas del garantismo legal y la legalidad constitucional, sino enunciados que denotan por el contexto histórico de su formulación el desgaste de las bases materiales del Estado social.

De hecho, la reconducción de la acción positiva, que el plan vincula a la libertad e igualdad reales y efectivas de las mujeres y niñas con discapacidad, es paradigma de este desgaste. Fundamentalmente porque, pese a cohonestarse con las interrelaciones perspectiva de género e interseccional y capacitismo, continúa siendo deudora de las limitaciones de la igualdad formal del androcentrismo jurídico: temporalidad y especificidad. Concretamente, esta se define, conforme al plan, «no como una excepción al principio de igualdad, sino como una manifestación del mismo que pretende acelerar el proceso de igualdad de facto de las mujeres y niñas con discapacidad» (página 156). Pero, sus bases jurídicas son el dispositivo constitucional, las normas legislativas y los tratados internacionales, donde estas aparecen configuradas bien como medidas específicas, bien como medidas especiales de carácter temporal. Temporalidad y singularidad no son buenas compañeras de viaje en la lucha contra las estructuras de dominación y opresión de las mujeres con discapacidad, precisamente porque al estar estructuradas denotan permanencia y generalidad.

No hay objeción a que se contemplen medidas que tengan unas destinatarias específicas, las mujeres y niñas con discapacidad, pero eso no es óbice para que tales medidas reproduzcan el binomio normalidad-excepcionalidad atendiendo

⁷² DÍEZ BUESO, Laura. (2024). “El artículo 49 de la Constitución española: una renovada protección constitucional para las personas con discapacidad”, en DÍEZ BUESO, Laura, *La reforma del artículo 49 de la Constitución española*. Aranzadi: Navarra, pp. 150-154.

a que es su alcance temporal el que las hace singulares o específicas, como si se admitiera la generalidad de la igualdad de las mujeres y niñas con discapacidad, siendo la discriminación específica a mujeres y niñas con discapacidad la excepción. Máxime, cuando el plan interpela a las desigualdades estructurales a las que se enfrentan las mujeres y niñas con discapacidad como justificación de la propia necesidad de elaboración del plan. Cuestión distinta es que se diseñen acciones de promoción de igualdad de mujeres con discapacidad, considerando la heterogeneidad de la discapacidad, y que el propio plan sea consciente de la neutralidad a las materialidades del género y del capacitismo que acompasa a la panoplia legislativa (páginas 16 y 137-140).

A pesar de todas estas consideraciones, es merecido señalar que, por primera vez en cuarenta y siete años, se ha diseñado un plan integral, a tenor del elenco de objetivos estratégicos (páginas 160 a 166) que abarcan todos los posibles ámbitos vitales de las mujeres y niñas con discapacidad (salud sexual y reproductiva, empleo, educación, representación igualitaria e inclusiva, políticas integrales de cuidados y apoyos, acceso efectivo a la justicia...) vertebrados por una metodología que parte de las materialidades del género (del capitalismo, aunque no se mencione por el plan) y del capacitismo que soportan las estructuras del sistema de dominación del patriarcado capacitista. De ahí que la finalidad del plan sea la de establecer nuevos parámetros de actuación de políticas públicas para garantizar la igualdad sustantiva de mujeres y niñas con discapacidad erradicando los estereotipos de las discriminaciones sexistas y capacitistas.

V. GÉNERO Y DISCAPACIDAD EN LA LEGISLACION Y POLITICAS DE LA CAE

El sistema normativo de la CAE, en lo que atañe a mujeres con discapacidad, se nutre de las leyes estatales a las que se han hecho referencia, así como de las convenciones internacionales. Conviene, sin embargo, matizar que, aunque las leyes estatales sean el marco común operativo en tanto legislación básica para garantizar la igualdad de derechos en el conjunto del país, la CAE, como el resto de Comunidades Autónomas tienen competencia para desarrollar, partiendo de estas bases estandarizadas, su propia normativa en materia de igualdad en atención a las especificidades territoriales. En todo caso, las desigualdades que atraviesan a las mujeres con discapacidad son comunes en el conjunto del Estado, aunque

las políticas para su erradicación presenten notables diferencias, como es el caso de la empleabilidad, pues si nos atenemos a las cifras, es en la CAE donde las políticas de acceso al empleo de las mujeres con discapacidad presentan los mejores resultados en comparativa con el resto de territorios⁷³. Esto significa que, más allá de un marco normativo común, el mayor o menor compromiso de los poderes públicos con la agencia de las mujeres con discapacidad será el signo distintivo del mayor o menor grado de materialización de la igualdad objetiva del «bienestar material» de las mujeres con discapacidad.

Por lo pronto, el referente normativo mediato es el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres de 2023⁷⁴. Este texto actuó la segunda modificación en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, de Euskadi⁷⁵, que se adelantó al marco estatal [la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres⁷⁶] para garantizar que la igualdad de mujeres y hombres, proclamada por la sistemática de los artículos 9.1 y 9.2d) del Estatuto de Autonomía de Euskadi, en cumplimiento de lo preceptuado en la Constitución de 1978 (arts. 14 y 9.2), fuera un principio motor para la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación de las mujeres, como afirmaba el preámbulo de la ley, adoptándose para ello todas las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de la CAE.

Además, la ley autonómica de 2005 reconocía como los datos conexos a todos los espacios de realización de la vida de las mujeres (participación sociopolítica, trabajo doméstico, pobreza...) estaban atravesados por los sesgos por razón de sexo, esto es, por «la existencia de una jerarquización en las relaciones y la posición social de los hombres y las mujeres que tiene su origen en los estereotipos y patrones socioculturales de conducta en función de sexo que asignan a las mujeres la responsabilidad del ámbito de lo doméstico y a los hombres la del ámbito público, sobre la base de una muy desigual valoración y reconocimiento económico y social».

⁷³ FUNDACIÓN ONCE. (2025). *Observatorio sobre discapacidad...* op.cit., p. 27.

⁷⁴ BOPV núm. 60, de 27/03/2023, <https://www.boe.es/eli/es-pv/dlg/2023/03/16/1/con> [última consulta: 16-02-2026].

⁷⁵ BOPV núm. 42, de 02/03/2005, <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/2005/02/18/4/con> [última consulta: 16-02-2026].

⁷⁶ BOE núm. 71, de 23/03/2007, <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-6115> [última consulta: 16-02-2026].

Aún más, la Ley 4/2005, ya desde el Preámbulo advertía como «hay un importante número de mujeres que sufren una múltiple discriminación, ya que, junto a la discriminación por razón de sexo, padecen otras discriminaciones derivadas de factores como la (...) discapacidad...». Si bien el reconocimiento de la discriminación múltiple con carácter vinculante no se concretaba en el cuerpo legislativo que refería a las clásicas discriminación directa e indirecta y las acciones positivas. Habrá de esperarse al texto refundido para que, además de reincidir en cómo los estereotipos sexo/genéricos limitan la autonomía de las mujeres y cómo su concurrencia con otros factores, como la discapacidad, generan nuevas formas de discriminación, se haga referencia expresa a las interrelaciones entre situaciones y ejes de poder y opresión (art. 3.8) como realidades que generan desigualdad, superando los marcos más limitantes del derecho antidiscriminatorio formalista.

Para ello, se habla de la integración de la perspectiva interseccional configurada como principio general. De forma tal que la interseccionalidad se perfila como un criterio de análisis que, junto con la perspectiva de género, ha de estar presente en el conjunto de medidas y acciones que adopten las administraciones públicas vascas. Esta inserción de sendas perspectivas de género e interseccional como definiciones de carácter axiológico y principalista pone de relieve su función informadora en el desarrollo de las políticas de igualdad, lo que a priori parecería superar tradicionales consideraciones programáticas: género e interseccionalidad, entre otros principios, «deben regir y orientar la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres», como advierte el art. 1.

Sin embargo, al igual que sucede con el comentado plan de acción estatal 2025/2035, el propio art. 3.8 del texto refundido muta la perspectiva interseccional en enfoque a promocionar por los poderes públicos incurriendo en una contradicción terminológica entre el carácter informador y, por ende, interpretable y aplicable en la legislación y la acción política, y la naturaleza más ambigua del enfoque que se reconduce a la intencionalidad de la arena política. Al respecto, cabría plantearse si, para contrarrestar el limbo jurídico-político de la programaticidad, como son las frecuentes inacciones legislativas o, la apuntada por el plan estatal, neutralidad al género y la discapacidad, sería factible la conexión entre la perspectiva interseccional del art. 3.8 del Texto Refundido y el art. 6.3 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación⁷⁷, relativo a la discriminación múltiple e interseccional.

⁷⁷ BOE núm. 167, de 13/07/2022, <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/07/12/15/con> [última consulta: 16-02-2026].

Los interrogantes surgen porque tampoco esta vinculación está exenta de complejidad hermenéutica y teleológica, pues el citado precepto de la norma estatal distingue entre tipologías de discriminación, lo que exige una primera aclaración interpretativa, y, además, los tratos prohibidos o discriminatorios por el art. 6.3 a) y b) lo son a título individual. Comenzando por la cuestión interpretativa, el texto refundido hace alusión, cuando se refiere a las mujeres con discapacidad, a la discriminación múltiple. En particular, el último párrafo del art. 1 sobre igualdad de trato comienza señalando: «Los poderes públicos vascos combatirán la *discriminación múltiple...*» (la cursiva es propia). Pero, la herramienta de análisis para combatirla se reconduce, además de a la perspectiva de género, a la interseccionalidad.

Si acudimos a la definición de discriminación múltiple e interseccional del art. 6.3 de la Ley 15/2022, observamos como la norma las diferencia en los siguientes términos: «a) Se produce discriminación múltiple cuando una persona es discriminada de manera simultánea o consecutiva por dos o más causas de las previstas en esta ley. b) Se produce discriminación interseccional cuando concurren o interactúan diversas causas de las previstas en esta ley, generando una forma específica de discriminación». Al hilo de ello, cabría deducir que las mujeres con discapacidad pueden ser objeto de una discriminación múltiple por sexo y por discapacidad, y, solo cuando concurren o interactúen otros factores, como la raza, por ejemplo, o la posición socioeconómica que den lugar a una discriminación diferenciada a la que pueden experimentar las mujeres por sexo y discapacidad, sería de aplicación la discriminación y la perspectiva interseccional. Teniendo en cuenta además la heterogeneidad de la discapacidad cabría preguntarse si ante una acción discriminatoria contra un grupo de mujeres con discapacidad, pero donde cabe apreciar a su vez a un subgrupo de mujeres con una discapacidad distinta a la que tienen la mayoría de mujeres del grupo con discapacidad, cabría aplicar el tipo de discriminación múltiple, o, por el contrario, habría que considerar esta discapacidad minoritaria dentro el subgrupo como una forma específica de discriminación por razón de la singularidad de la discapacidad.

Como vemos, este parámetro grupo-subgrupo reproduce la dicotomía principio general de la igualdad-excepcionalidad de la desigualdad de trato, lo que arroja más interrogantes sobre su efectividad en la práctica. En este sentido, como ha señalado Salazar, «El principal problema de esta ley, y en general de todo nuestro Derecho antidiscriminatorio, es que se fija casi en exclusiva en la lucha contra los prohibidos tratos discriminatorios, que son sancionados en su caso a título individual pero desconociendo el carácter estructural de las condiciones que generan

la exclusión de determinados sujetos o colectivos»⁷⁸. De hecho, como establece el art. 6.3 c) de la Ley 15/2022, «En supuestos de discriminación múltiple e interseccional la motivación de la diferencia de trato, en los términos del apartado segundo del artículo 4⁷⁹, debe darse en relación con cada uno de los motivos de discriminación».

En este orden de consideraciones y centrándonos ahora en la cuestión de la finalidad de la normativa, podemos también plantearnos si las referencias a «grupos de mujeres», para identificar la existencia de discriminaciones múltiples o interseccionales, no supone otorgar a la perspectiva de género una posición supletoria, esto es, que solo rige en defecto de que las discriminaciones no sean atribuibles a los grupos o colectivos en los que se integran las mujeres, pues el género, como nos han recordado Facio y Fries, no se refiere a un grupo vulnerable, y las mujeres no somos ni un grupo ni un colectivo.

De nuevo, apuntar que entiendo estas fricciones como el resultado de las estructuras del patriarcado capitalista capacitista que, fragmentando las causas, permite soslayar la sistematicidad y estructuralidad de las desigualdades.

Paralelamente, en el plano de las acciones de política de igualdad, cabe destacar la aprobación, en 2024, por el Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde, de la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE⁸⁰ dirigida a reactivar, fortaleciendo, los compromisos en materia de igualdad de mujeres y hombres a través de la implementación de políticas públicas feministas frente a preocupantes retrocesos experimentados en los últimos años fruto, como observa la presentación de la estrategia, «de una refundación del machismo» (página 8). Se trata de una estrategia significativa porque se aleja de la tónica de adopción de un plan en cada legislatura para poner el foco en una planificación de la igualdad que rehúye el

⁷⁸ SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. (2026). «La frágil igualdad: Gobernanza policéntrica vs. impotencia constitucional», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 60, p. 235.

⁷⁹ «No se considera discriminación la diferencia de trato basada en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo 2 de esta ley derivada de una disposición, conducta, acto, criterio o práctica que pueda justificarse objetivamente por una finalidad legítima y como medio adecuado, necesario y proporcionado para alcanzarla». De nuevo, la referencia a las acciones positivas y los requisitos más estrictos de proporcionalidad que deben cumplir, al considerarse una excepción a la aplicación del principio general de igualdad de trato.

⁸⁰ EMAKUNDE-INSTITUTO VASCO DE LA MUJER. (2024), https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/estrategia_igualdad_2030.pdf [última consulta: 16-02-2026].

cortoplacismo y se centra por afianzar la lucha contra la desigualdad de las mujeres frente a la pertinaz polarización en torno al feminismo descalificado en la forma/materia de ideología de género, como se ha podido ya observar con relación a las interpretaciones críticas con la reforma en perspectiva feminista del art. 49 CE.

Asimismo, la Estrategia 2030 se alinea, además de con la Agenda 2030, con el texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista, como se detalla en el Anexo III (páginas 164-189), lo que otorga solidez y coherencia a la estrategia con la finalidad de implementar una igualdad sistémica e institucional real y efectiva.

Descendiendo a los contenidos, y, por lo que se refiere a las mujeres con discapacidad, la Estrategia 2030 incide en el diseño e implementación de políticas públicas desde la perspectiva de género e interseccional como principios informadores (páginas 35 y 49), para a continuación, concretar su desarrollo. El enfoque, aunque hubiera preferido que se hablara de perspectiva, no capacitista (página 52), permea el ejercicio de los derechos de las mujeres con discapacidad desde la perspectiva interseccional. Esto implica la realización del modelo social sancionado por la CDPD en todas las áreas de acción de las instituciones de la CAE: asistencia personal a las madres con discapacidad (página 53); permanencia y participación en el sistema educativo (página 56); adecuación y mejora de las prestaciones y servicios del Sistema Vasco de Servicios Sociales (página 59); derechos a la salud sexual y reproductiva (página 91). Asimismo, la estrategia define la discapacidad como una limitación de larga duración (página 89), alejándose de conceptos estereotipados que acompañan la ficción de normalidad como concepto neutro al capacitismo.

Sin embargo, aunque la Estrategia 2030 tiene un carácter integral, por cuanto sistematiza el conjunto de directrices adoptadas en los diferentes planes y las alinea con los principios generales de género e interseccionalidad del texto refundido, hubiera sido pertinente significar, como lo hacía el VII Plan, tanto la necesidad de «Investigar las formas de violencia contra las mujeres vinculadas con la “omisión de cuidados”, especialmente en el caso de (...) mujeres con diversidad funcional, tanto en el ámbito familiar, como en el institucional», como «el aumento de la prevención de la violencia sexual dirigida a mujeres con diversidad funcional»⁸¹. Principalmente porque la socialización diferencial del

⁸¹ EMAKUNDE-INSTITUTO VASCO DE LA MUJER. (2022). VII Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE, https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/politicas_planes/es_def/adjuntos/7_plan.pdf, pág.111 [última consulta: 16-02-2026].

género de las mujeres con discapacidad es más proclive a procesos de desgnerización que perpetúan la violencia contra las mujeres con discapacidad, procesos que requieren de un diagnóstico y respuesta pormenorizado que debería tener especial incidencia en el diseño del desarrollo curricular de todas las etapas educativas, en directa conexión con la apuntada permanencia y participación en el sistema educativo como línea 22. Coeducación del III. Eje estratégico al que alude la Estrategia 2030.

Con todo, quiero precisar que, la atención en el peligro de la mencionada desgnerización, como proceso de vaciamiento analítico de los estereotipos de género, también puede manifestarse en una interpretación de las violencias paralizada atendiendo únicamente a la multifactorialidad de las mujeres víctimas. Conocer el contexto de las circunstancias personales de las mujeres víctimas de violencia es clave para adoptar medidas específicas a cada situación, pero, cuando confrontamos datos en términos cuantitativos, qué tanto por ciento más de mujeres con determinadas circunstancias personales están más expuestas a la violencia frente a mujeres que entrarían dentro de los parámetros de la (*z*) normalidad (?), pues (*z*) solo (?) concurre en ellas cómo factor el género, estamos diluyendo el hecho de que la primera de todas las violencias es la que se ejerce contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Además, con relación a los cuidados de las mujeres con discapacidad, tanto en el ámbito familiar como en el ámbito residencial, son las mujeres quienes mayoritariamente asumen el rol estereotipado de cuidados en el ámbito reproductivo y productivo.

La feminización de los cuidados es también una manifestación de la desigualdad de género con especial incidencia en el ámbito de la discapacidad. Concretamente, según la Encuesta de discapacidad, autonomía personal y situaciones de dependencia 2020 (EDAD 2020), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), el 63,7% de las personas cuidadoras principales de personas con discapacidad, esto es, tres de cada cuatro, son mujeres. El perfil de la persona que presta cuidados personales a personas con discapacidad es una mujer de entre 45 y 64 años, que reside en el mismo hogar que la persona a la que cuida⁸². Por todo ello, en el análisis de las violencias y desigualdades de las mujeres con discapacidad no podemos limitarnos a una reflexión sólo desgnerizada o solo discapacitista.

⁸² Pág. 11, https://www.ine.es/prensa/edad_2020_p.pdf [última consulta: 16-02-2026].

VI. LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD EN EL ORDEN JURÍDICO EUROPEO

1. La tutela antidiscriminatoria en el Derecho Originario

Sin ánimo de exhaustividad, la discapacidad en el DUE ha sido abordada desde la óptica del derecho antidiscriminatorio siguiendo una narrativa similar a la que hemos analizado en los anteriores capítulos, a saber: en torno al principio general de la igualdad de trato y la no discriminación. Comenzando por el art. 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁸³, donde la discapacidad, junto a otros causales, se incluye dentro de la cláusula transversal de prohibición de discriminación en la definición y ejecución de las acciones y políticas de la Unión. Su concreción normativa se reconduce al art. 19.1 TFUE, donde, dentro de los límites competenciales, los colegisladores de la Unión podrán articular acciones adecuadas para luchar contra la discriminación originada por, entre otros motivos, razón de discapacidad. Por su parte, el art.19.2 TFUE contempla la cooperación UE-Estados miembros (EEMM) en la adopción de acciones dirigidas al fomento de la igualdad de trato.

Más allá de estas disposiciones, y de las previsiones por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión (CDFUE)⁸⁴, de la reiterada prohibición de discriminación (art. 21), y de la integración de las personas discapacitadas (art. 26), no hay ninguna otra mención expresa a la discapacidad por el Derecho originario de la Unión. Nótese cómo la Carta habla de integración y no de inclusión⁸⁵, por lo

⁸³ DOUE núm. 83, de 30 de marzo de 2010, <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>, [última consulta: 16-02-2026].

⁸⁴ DOCE, de 18 de diciembre de 2000, C-364/1-21, https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf [última consulta: 16-02-2026].

⁸⁵ Como ha observado el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre el derecho a la educación inclusiva, consideración extrapolable a todos los proyectos vitales de las personas con discapacidad, es importante «11. (...) reconocer las diferencias entre (...) integración e inclusión. La integración es el proceso por el que las personas con discapacidad asisten a las instituciones de educación general, con el convencimiento de que pueden adaptarse a los requisitos normalizados de esas instituciones. La inclusión implica un proceso de reforma sistémica que conlleva cambios y modificaciones en el contenido, los métodos de enseñanza, los enfoques, las estructuras y las estrategias de la educación para superar los obstáculos con la visión de que todos los alumnos de los grupos de edad pertinentes tengan una experiencia de aprendizaje equitativa y participativa y el entorno que mejor corresponda

que son las personas con discapacidad quienes deben adaptarse al sistema existente construido bajo un paradigma capacitista de normalidad, diluyéndose así el potencial de las garantías de autonomía y participación vital de las personas con discapacidad de la referida disposición.

2. La sectorialidad y desconexión género-discapacidad en el Derecho derivado

En el ámbito legislativo de la Unión solo la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000⁸⁶, prohíbe explícitamente la discriminación por motivos de discapacidad, si bien limitada al ámbito del empleo y la ocupación. Este alcance sectorial ha sido cuestionado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, señalando que la aplicación del principio de igualdad de trato para las personas con discapacidad debe proyectarse también, en cumplimiento del art.5.1y 2 CDPD⁸⁷, en los ámbitos de la protección social, la asistencia sanitaria, la (re)habilitación, la educación y el suministro de bienes y servicios, como la vivienda, el transporte y los seguros, como sucede con la prohibición de discriminación por raza o por sexo, a través de, entre otras medidas, la provisión de ajustes razonables en todas las esferas de su competencia. Para ello, el Comité instaba ya en 2015 a la Unión a aprobar la propuesta de Directiva horizontal sobre la igualdad de trato⁸⁸ presentada por la Comisión Europea en 2008⁸⁹.

a sus necesidades y preferencias. La inclusión de los alumnos con discapacidad en las clases convencionales sin los consiguientes cambios estructurales, por ejemplo, en la organización, los planes de estudios y las estrategias de enseñanza y aprendizaje, no constituye inclusión». Observación general núm. 4 (2016) sobre el derecho a la educación inclusiva, 25 de noviembre de 2016, <http://www.convenciondiscapacidad.es/wp-content/uploads/2019/01/Observacion-4-Articulo-2-4-Educaci%C3%B3n-inclusiva.pdf> [última consulta 16-02-2026].

⁸⁶ DOCE núm. 303, de 2 de diciembre de 2000, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2000-82357> [última consulta 16-02-2026].

⁸⁷ Vid. Supra nota 15.

⁸⁸ COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. (2015). Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea, p. 3, <https://docs.un.org/es/CRPD/C/EU/CO/1> [última consulta 16-02-2026].

⁸⁹ COMISIÓN EUROPEA (2008). Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, COM (2008) 426 final, {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008PC0426> [última consulta 16-02-2026].

Transcurridos más de 18 años la propuesta aún permanece en un impasse y su infructuosa trayectoria revela las dificultades para adoptar un modelo social de discapacidad en el espacio supranacional europeo. Estas dificultades se han centrado, sobre todo, en lo referente a la obligación de realizar «ajustes razonables» para las personas con discapacidad por los agentes económicos de la Unión⁹⁰. Este concepto ya se contempla en la Directiva 2000/78/CE, cuyo art. 5 dispone: «A fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables. Esto significa que los empresarios tomarán las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. La carga no se considerará excesiva cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado miembro sobre discapacidades».

Esta disposición debe vincularse con el citado art. 26 CDFUE e interpretarse en consonancia con lo dispuesto en el art. 5.3 CDPD, que conmina a los Estados signatarios a adoptar «todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables» para garantizar, conforme al art. 27 CDPD, «el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás». Un derecho a trabajar que incluye, siguiendo el tenor literal del art. 27 de la Convención, «el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles a las personas con discapacidad». De ahí que las constricciones capacitistas del art. 26 CDFUE en torno a la integración, podrían superarse teóricamente a través de una interpretación sintónica con los fines de la Convención, que no son sino la inclusión de las personas con discapacidad en todos sus proyectos vitales a través de una autonomía articulada desde la interdependencia.

En todo caso, la norma de derecho secundario no explicita qué debe entenderse por ajustes razonables, debiendo inferirse su concreción por referencia al lí-

⁹⁰ CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS (ETUC, por sus siglas en inglés). (2025). Intervención de B. Rugani – Conferencia Final TUAD CES (2025), https://www.etuc.org/sites/default/files/event/file/2025-06/Projet%20d%E2%80%99expression%20de%20B.%20RUGANI%20%E2%80%93%20conf%C3%A9rence%20finale%20du%20projet%20TUAD%20de%20la%20CES%20du%2029%20avril%202025%20%281%29_ES.pdf [última consulta 16-02-2026].

mite de «carga excesiva para el empresario» respecto al que, el considerando 21 de la Directiva 2000/78/CE ofrece una orientación para evaluar el impacto del ajuste: «Para determinar si las medidas en cuestión dan lugar a una carga desproporcionada, deberían tenerse en cuenta, particularmente, los costes financieros y de otro tipo que éstas impliquen, el tamaño, los recursos financieros y el volumen de negocios total de la organización o empresa y la disponibilidad de fondos públicos o de otro tipo de ayuda». La propuesta de directiva de 2008 es más específica, al contemplar en su art. 5 algunos de los factores que deberán tenerse en cuenta para determinar lo que debe considerarse como carga excesiva: el tamaño y los recursos de la entidad de que se trate, su naturaleza, los gastos estimados, el ciclo de vida de los bienes y servicios, y los posibles beneficios que un mejor acceso reportaría a las personas con discapacidad.

Paralelamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a través de distintos pronunciamientos ha ampliado el contenido de tales ajustes tanto por razones objetivas como subjetivas. Con relación a las primeras, los ajustes razonables no solo incluirían la eliminación de barreras materiales, sino también organizativas, de modo que no existe una lista cerrada de medidas razonables a adoptar, debiendo adoptarse un criterio expansivo y evaluable atendiendo a las circunstancias específicas de cada caso⁹¹. Para clarificar la aplicabilidad en la práctica de

⁹¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de abril de 2013, HK Danmark, asuntos acumulados C-335/11 y C-337/11, ECLI:EU:C:2013:222. Siguiendo lo dispuesto en los apartados 53 a 56, inclusive, de la sentencia: «**53.** Conforme al artículo 2, párrafo cuarto, de la Convención de la ONU, los «ajustes razonables» son «las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales». De ello se sigue que dicha disposición preconiza una *definición amplia del concepto de «ajuste razonable»* **54.** Así, en lo que atañe a la Directiva 2000/78, este concepto debe entenderse en el sentido de que se refiere a la eliminación de las barreras que dificultan la participación plena y efectiva de las personas discapacitadas en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores. **55.** Puesto que, por un lado, el *vigésimo considerando de la Directiva 2000/78 y el artículo 2, párrafo cuarto, de la Convención de la ONU prevén medidas no sólo materiales, sino también organizativas*, y, por otro lado, el término «pauta [de tiempo]» de trabajo ha de entenderse como la cadencia o el ritmo con el que se efectúa el trabajo, no cabe excluir que una disminución del tiempo de trabajo pueda constituir una de las medidas de ajuste a que se refiere el artículo 5 de esta Directiva. **56.** Debe señalarse asimismo que *la enumeración de medidas adecuadas para acondicionar el lugar de trabajo en función de la discapacidad, contenida en el vigésimo considerando de la Directiva 2000/78, no es exhaustiva* y, por tanto, la reducción del

esta obligación de ajustes razonables que debe interpretarse en un sentido lato, la Comisión Europea ha elaborado una serie de directrices y buenas prácticas⁹².

Con relación a las segundas, las razones subjetivas, revisten mayor interés, pues la prohibición de discriminación directa prevista por la Directiva 2000/78/CE en su art.2.2a) no se limita únicamente a las personas con discapacidad, sino también a quienes sean víctimas de un trato desfavorable motivado por la discapacidad que padecen familiares a su cargo. Esta extensión de la prohibición de discriminación directa e indirecta por asociación⁹³ por motivos de discapacidad fue planteada por primera vez por el tribunal de la Unión en el asunto Coleman (discriminación directa por asociación), en 2008⁹⁴, y ha sido reiterada en sucesivos pronunciamientos, como el asunto Vervidi (discriminación indirecta por asociación), C-38/24⁹⁵.

Conviene detenerse si quiera brevemente en estos pronunciamientos porque, aunque ambas causas no se refieran a mujeres con discapacidad, sí que versan sobre mujeres con hijas o hijos con discapacidad, y, en ellas, como se va a comentar, se reproduce la ceguera a la intersección género-discapacidad. Concretamente, tanto en Coleman como en Vervidi dos mujeres fueron objeto de un trato discriminatorio por tener a su cargo a menores con discapacidad. Sin embargo, en ninguno de los dos razonamientos el tribunal de Luxemburgo aprecia la discriminación por razón de sexo sobre la base de la feminización de los cuidados que hace que sean las mujeres quienes mayoritariamente cuidan a familiares con discapa-

tiempo de trabajo, aunque no estuviera comprendida en el concepto de «pautas de [tiempo de] trabajo», puede considerarse como una medida de ajuste contemplada en el artículo 5 de esta Directiva en los casos en los que la reducción del tiempo de trabajo permita al trabajador continuar ejerciendo su empleo, conforme al objetivo perseguido por dicho artículo». [La curativa es propia].

⁹² Disponibles en el siguiente enlace: <https://op.europa.eu/webpub/empl/reasonable-accommodation-at-work/es/#chapter2> [última consulta 16-02-2026].

⁹³ Esta figura discriminatoria ha sido incorporada al marco antidiscriminatorio nacional por la ya comentada Ley 15/2022, en su art. 6.2a), a cuyo tenor: «Existe discriminación por asociación cuando una persona o grupo en que se integra, debido a su relación con otra sobre la que concurra alguna de las causas previstas en el apartado primero del artículo 2 de esta ley, es objeto de un trato discriminatorio».

⁹⁴ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala) de 17 de julio de 2008, Asunto C-303/06, ECLI:EU:C:2008:415.

⁹⁵ SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA de 11 de septiembre de 2025, Bervidi, C-38/24, ECLI:EU:C:2025:690.

cidad. El acento se pone en asociar la discriminación directa e indirecta por razón de discapacidad a los objetivos que persigue la Directiva 2000/78, la igualdad de trato en el empleo y la formación, combatiendo todas las formas de discriminación, entre otras, la discapacidad. De modo que el principio general de igualdad que fundamenta la citada directiva no se proyecta sobre una determinada categoría de personas, sino en función de los motivos previstos por el art. 1: «establecer un marco general para luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación, con el fin de que en los Estados miembros se aplique el principio de igualdad de trato» (apartado 38, Asunto C-303/06, y apartado 49, Asunto C-38/24).

Sin embargo, el fundamento jurídico para la adopción de la norma secundaria es el art. 19.1 TFUE (antiguo artículo 13 TC), donde está presente también la prohibición de discriminación por motivos de género. De manera tal que, omitiendo la perspectiva de género, se merma el efecto útil y se reduce la protección sistémica de las directivas orientadas a la tutela antidiscriminatoria, precisamente, contraviniendo el propio razonamiento del tribunal (véase apartados 50 y 51, Asunto C-303/06, y apartado 51, Asunto C-38/24). Máxime, cuando la propia directiva reconoce en el considerando 3 que: «En la aplicación del principio de igualdad de trato (...) debe proponerse la eliminación de las desigualdades y el fomento de la igualdad entre hombres y mujeres, en particular considerando *que, a menudo, las mujeres son víctimas de discriminaciones múltiples*» (la cursiva es propia).

El concepto de discriminación múltiple⁹⁶, aún pendiente de recibir la bendición de la vinculación jurídica en el derecho originario y derivado, ha sido considerado como la elección del concepto más neutral, frente a la discriminación interseccional, «pues designa toda acumulación de dos o más rasgos de discriminación, interseccionen o no»⁹⁷. Para ello, se hace referencia al Informe elaborado en 2009, a petición de la Comisión Europea, sobre la discriminación múltiple en el DUE, donde se apunta a las dificultades de emplear la interseccionalidad en el contexto supranacional europeo al ser una categoría analítica vinculada al ámbito

⁹⁶ Con relación a la necesidad de clarificación conceptual de la discriminación múltiple y su potencial en el derecho antidiscriminatorio, véase el pionero y referencial análisis de: REY MARTÍNEZ, Fernando (2008). «La discriminación múltiple: una realidad antigua, un concepto nuevo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, pp. 251-283.

⁹⁷ GIMÉNEZ GLUCK, David. (2013). «La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión», *Revista de Derecho Europeo*, núm. 45, p. 126.

anglosajón, con relación a la metodología interseccional; y, respecto a la sustantividad del término, se pone el acento en el peligro de sumergir el objetivo de lograr la igualdad de género en otros objetivos, un peligro inherente a la forma específica en que la UE ha emprendido la agenda de multiplicar los motivos por los que se prohíbe la discriminación⁹⁸.

Con relación a estas consideraciones, la presunción de mayor neutralidad de la discriminación múltiple frente a la discriminación interseccional derivada de una aspiracionismo hegemónico de una perspectiva de género refractaria a las diferencias entre las mujeres, entiendo que parte de una aproximación al feminismo como un movimiento en abstracto y universalizador de las mujeres, esto es, como interiorizador de la lógica disfuncional e irracional del patriarcado capitalista capacitista, lo que supone desconocer las bases materiales del feminismo.

Poner el foco en el feminismo y no en el contrato del mercado y su parejo contrato sexual es precisamente lo que posibilita una apelación a la discriminación múltiple conforme a un rol gatopardista. El feminismo cuestiona los sistemas de poder y sus bases materiales de dominación de las mujeres, reconociendo a su vez como esas mismas bases materiales introducen reglas de funcionamiento disfuncionales, pero funcionales a la pervivencia de tales sistemas, por cuanto atribuyen a las mujeres diferentes sesgos o estereotipos en función de su posición más o menos sintónica con las estructuras de opresión, explotación y extracción. Cuando se observa que: «(...) Existe una tendencia generalizada a considerar a las mujeres con discapacidad como dependientes e incapaces de tomar sus propias decisiones, como personas sin habilidades para participar en la sociedad y ser económicamente productivas. Además, hemos de tener en cuenta que las medidas de los gobiernos para erradicar la discriminación se han tomado a partir de un único factor discriminatorio (bien el género, bien la discapacidad, o la edad, la raza...), pero en raras ocasiones se han combinado varios. Ese es el principal problema que evita el avance y el empoderamiento de las mujeres con discapacidad⁹⁹»; no se está cuestionando la centralidad del género en materia antidiscriminatoria, sino la individualización de los factores causales de la discriminación que impiden advertir su carácter sistemático y reconducible a la vigencia de las estructuras de los sistemas de dominación.

⁹⁸ EUROPEAN NETWORK OF LEGAL EXPERTS IN THE FIELD OF GENDER EQUALITY. (2009). *Multiple Discrimination in EU Law. Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?* págs. 3-4.

⁹⁹ DÍAZ FUNCHAL, Elena. (2013). *El reflejo de la mujer en el espejo de la discapacidad. La conquista de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres con discapacidad*. Cinca: Madrid, p. 36.

Ya en los propios textos internacionales y supranacionales se advierten tales estructuras. Las referencias al derecho a trabajar de las personas con discapacidad no son sintónicas con el modelo social de discapacidad al que se apela en otras disposiciones de los textos. El derecho a trabajar es la libertad de elección de profesión y oficio reconducible a la libertad económica fundamental de la libre circulación de trabajadores en la Unión, subordinada a su vez a la libre prestación de servicios. No es el derecho al trabajo de la forma de Estado social dirigido a la tutela de los derechos laborales y del conflicto para la recomposición parcial de las asimetrías en las relaciones de producción¹⁰⁰. El derecho a trabajar no reconoce tales asimetrías, al contrario, las garantiza orientando toda creación de bienestar al orden del mercado y sus dinámicas de economía abierta y de libre competencia, esto es, sin obstáculos que distorsionen al vínculo económico.

El derecho al trabajo concebido como pretensión a obtener un trabajo con ayuda del Estado se confronta con el derecho a trabajar, consistente en la promoción de una fuerza de trabajo competitiva, cualificada y adaptable, además de mercados de trabajo en grado de responder a los cambios económicos. Por lo tanto, una afirmación no de derechos subjetivos, sino de una política económica que sea capaz de garantizar a quien busca o trata de conservar su puesto de trabajo iguales puntos de partida, que no de llegada, y en la que la flexiguridad como combinación integrada de políticas destinadas a la flexibilidad del trabajo y a la seguridad en el empleo ha encontrado su fuente de inspiración.

Además, la titularidad del derecho es de carácter universal «toda persona», con independencia de su estatus socioeconómico, y de las jerarquías sexuales y capacitistas. Esta individualización del derecho se inscribe en la filosofía del cambio de paradigma con respecto al constitucionalismo democrático y social del siglo veinte. El derecho a trabajar no como derecho social prestacional sino como libertad de oportunidades, y acto seguido como libertad de elegir o de aceptar el trabajo o profesión, supone la centralidad de los nuevos espacios de libertad del individuo-varón. Este redescubrimiento del individuo y de su libertad, el desplazamiento de la tutela de la diferencia individual en una zona central del sistema con una garantía reforzada en términos normativos, ilustra el fenómeno de la pérdida de la centralidad del principio de la solidaridad¹⁰¹.

¹⁰⁰ Aunque la titularidad del derecho partía de un sujeto constitucionalizado que previamente había aceptado las jerarquías del pacto sexual.

¹⁰¹ MAESTRO BUELGA, Gonzalo. (2006). «Diritti sociali e nuovi diritti: il nuovo paradigma dei diritti della Carta di Nizza», en LA ROCCA, Delia. *Diritti e società di mercato nella scienza giuridica europea*. Giappichelli: Torino, pp. 84-85.

Por ende, no cabe imputar al feminismo las consecuencias limitantes del patriarcado capitalista capacitista. Por el contrario, es el feminismo quien demanda la abolición de toda instancia de dominación que impide a las mujeres, en su heterogeneidad, desarrollar desde el inicio sus posiciones vitales.

Continuando con la legislación de discapacidad de la Unión, la horizontalidad del principio de no discriminación para las personas con discapacidad en la política de cohesión se establece expresamente en el art. 9.3 del Reglamento (UE) 2021/1060¹⁰², que contempla además la integración de género (art. 9.2 in fine) a lo largo de la preparación, la ejecución, el seguimiento, la presentación de informes y la evaluación de los programas de fondos estructurales y de inversión en la UE. De nuevo, la referencia a la integración que no inclusión implica separar la intersección género-capacitismo.

3. La Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030¹⁰³

Por su parte, con relación a las acciones políticas, cabría hacer mención a la Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030 de la Comisión Europea. La finalidad es actuar contra las discriminaciones de las personas con discapacidad incrementadas tras la pandemia sanitaria. Para ello, la estrategia adopta una perspectiva intersectorial, que no interseccional, consistente en: «abordar los obstáculos específicos que afrontan las personas con discapacidad que se encuentran en la intersección de identidades (género, raza, etnia, sexo, religión), o en una situación socioeconómica difícil o en cualquier otra situación vulnerable. Dentro del colectivo de las personas con discapacidad, las

¹⁰² Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados. DOUE L 231 de 30.06.2021, p. 159.

¹⁰³ COMISIÓN EUROPEA. (2021). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Unión para la Igualdad: Estrategia sobre los derechos de las personas con discapacidad para 2021-2030. Bruselas, 3.3.2021. COM (2021) 101 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0101> [última consulta 16-02-2026].

mujeres, los niños, las personas mayores, las personas sin hogar, los refugiados, los migrantes, los gitanos o cualquier otra minoría étnica necesitan una atención especial». La perspectiva de género e interseccional solo está presente a través de las denominadas sinergias entre la estrategia, el I Plan de Acción en materia de Integración e Inclusión (2021-2027)¹⁰⁴ y la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025¹⁰⁵.

Respecto al plan, las referencias a mujeres y niñas migrantes y sus mayores obstáculos para la integración determinan la incorporación de la perspectiva de género y de lucha contra la discriminación (página 7), mientras que cuando se habla de migrantes con discapacidad y las múltiples formas de discriminación que pueden sufrir, se alude a ciudadanos de la Unión de origen migrante (página 8). Entiendo que con el término ciudadanos se ha pretendido incluir a las ciudadanas, pero, como he reiterado, no existe la neutralidad del masculino plural como aglutinador de mujeres y hombres, sino la pretendida desgenerización para individualizar por factores el origen sistemático de las discriminaciones. Además, esta división entre perspectiva de género para mujeres y niñas migrantes, y discriminaciones múltiples para la generalidad de las personas con discapacidad, resulta contraria a las disposiciones de la CDPD, donde se dispone el enfoque inclusivo de las perspectivas de género e interseccional para las mujeres y niñas con discapacidad.

Por su parte, en la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, se contempla el refuerzo de la integración de la perspectiva de género mediante su inclusión sistemática en todas las fases del diseño de las políticas en todos los ámbitos de actuación de la UE, tanto internos como externos, utilizando la interseccionalidad como principio transversal (combinación del género con otras identidades o características personales y la forma en que estas intersecciones originan situaciones de discriminación singulares) (página 3). Sin embargo, como ha puesto de relieve el Comité para los Derechos de las Personas con Discapacidad en sus observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de la UE sobre el grado de implementación de la Convención¹⁰⁶: «El Comité considera

¹⁰⁴ COMISIÓN EUROPEA (2020). Bruselas, 24.11.2020. COM(2020) 758 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758> [última consulta 16-02-2026].

¹⁰⁵ COMISIÓN EUROPEA (2020). Bruselas, 5.3.2020. COM (2020) 152 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=ES> [última consulta 16-02-2026].

¹⁰⁶ CRPD/C/EU/CO/2-3, 17 de abril de 2025, <https://docs.un.org/es/CRPD/C/EU/CO/2-3> [última consulta 16-02-2026].

preocupante que: Las leyes y las políticas de la Unión Europea sobre igualdad de género y discapacidad protegen de manera insuficiente los derechos de las mujeres con discapacidad y, en particular, que la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 y la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030 carecen de un enfoque centrado en los derechos de las mujeres con discapacidad» (observación 20a), página 5). Las referencias sectoriales al género o a la discapacidad son así insuficientes para garantizar un enfoque orientado a los derechos humanos de las mujeres con discapacidad que exige la, más que reiterada a lo largo de este trabajo, interacción género-capacitismo.

4. La institucionalidad de la igualdad de género en la Unión: los órganos de igualdad

Finalizamos el recorrido por el DUE haciendo referencia a la reciente adopción en 2024, con bases jurídicas en el citado art. 19.1 TFUE y en el art. 157.3 TFUE, de dos normas de derecho derivado dirigidas a establecer unas normas comunes para el funcionamiento de los órganos de igualdad en aras a mejorar su eficacia e independencia en la promoción de la igualdad de trato, la lucha contra la discriminación y la asistencia a las víctimas:

- la Directiva (UE) 2024/1499¹⁰⁷ que modifica las Directivas 2000/43/CE, contra la discriminación por motivos de origen racial o étnico y 2004/113/CE, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro. Esta Directiva de modificación deberá transponerse a la legislación nacional a más tardar el 19 de junio de 2026.
- La Directiva (UE) 2024/1500¹⁰⁸ que modifica las Directivas 2006/54/CE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igual-

¹⁰⁷ Directiva (UE) 2024/1499 del Consejo, de 7 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se modifican las Directivas 2000/43/CE y 2004/113/CE. DOUE núm. 1499, de 29 de mayo de 2024, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80810> [última consulta 16-02-2026].

¹⁰⁸ Directiva (UE) 2024/1500 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de

dad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, y 2010/41/UE, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma. Al igual que con la Directiva (UE) 2024/1499, los Estados Miembros (EEMM) disponen de un plazo de transposición con fecha límite del 19 de junio de 2026.

Sin perjuicio de que deberá esperarse al transcurso del plazo de transposición, los EEMM deberán abstenerse de adoptar actos o normas que contravengan las disposiciones de las dos directivas.

Paralelamente, aunque los organismos de igualdad tendrán competencias para garantizar el cumplimiento del conjunto de directivas dirigidas a la tutela antidiscriminatoria, se observan diferencias con relación a las normas comunes a aplicar a unos y otros factores de discriminación. Diferencias que tienen importantes efectos con relación a las mujeres con discapacidad. Por una parte, en la aplicación de la Directiva (UE) 2024/1499, los organismos de igualdad nacionales deberán prestar especial atención a la discriminación interseccional (considerando 16 y art. 5 con relación a las estrategias de sensibilización, prevención y promoción de la igualdad de trato, entre otras, de las personas con discapacidad), pero no hay ninguna mención en todo el cuerpo de la directiva a la perspectiva de género. Por otra parte, en la Directiva (UE) 2024/1500, los considerandos 15 y 41 y algunas de sus disposiciones aluden tanto a la perspectiva de género (considerando 41 y art. 5), como a la discriminación interseccional (considerando 15 y art. 5), pero una y otra aparecen de forma aislada sin que el género se conecte con la discapacidad y lo contrario. De manera que donde hay alusión a la discapacidad hay ausencia de género y viceversa, comprometiéndose nuevamente la ejecución de las disposiciones de la CDPD.

En otro orden de consideraciones, si se quiere garantizar la singularidad de las funciones de los órganos de igualdad, además de la necesaria independencia y recursos, su personal lógicamente ha de caracterizarse por un grado notable de especialización en materia de igualdad más allá de lo teórico. Conocer el marco normativo puede ser útil para teorizaciones en abstracto, pero los planes, acciones, políticas y asesoramiento en materia de igualdad requieren de un tipo de formación específica donde la práctica ajustada a la realidad ocupa un lugar preva-

trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE. DOUE núm. núm. 1500, de 29 de mayo de 2024, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80811> [última consulta 16-02-2026].

lente frente al marco meramente teórico. Desde esta perspectiva, emerge la figura de agente de igualdad como necesaria para la eficacia de las funciones asignadas a los organismos de igualdad. A esta figura, sus funciones y su importante labor en la garantía de la igualdad material de las mujeres con discapacidad dedicaremos el último de los capítulos de este trabajo.

VII. DE LA JURIDICIDAD A LA PRACTICIDAD: LA FIGURA DE AGENTE DE IGUALDAD EN LA GARANTÍA DE LA INCLUSIÓN REAL Y EFECTIVA DE LAS MUJERES CON DISCAPACIDAD

En la UE la figura de agente de igualdad está presente en los 27 EEMM de la Unión si bien con denominaciones distintas, como el comisionado o comisionada de igualdad de trato en Alemania en el ámbito de la administración pública y las relaciones laborales, o las o los responsables de igualdad de género en Dinamarca, Países Bajos y Suecia.

La primera definición profesional de Agentes para la Igualdad tuvo lugar en el año 1985 en un Seminario organizado por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) sobre el perfil profesional y las necesidades de formación de esta figura en los países que entonces constituían la Comunidad Europea. El contenido de la actividad profesional se estructuraba en torno a la promoción de la igualdad de las mujeres, el apoyo en red y la creación de instrumentos de evaluación¹⁰⁹.

El impulso institucional en el origen y evolución de la figura culminó en España con el reconocimiento expreso en una norma jurídicamente vinculante adoptada en el año 2007: la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, donde se reconocía por primera vez, si bien sin darle posterior desarrollo reglamentario, la profesión de agente de igualdad. Este vacío reglamentario se colma con la promulgación de la citada Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mu-

¹⁰⁹ SANZ DE PABLO, Pilar. (2005). «La figura profesional de «agente de igualdad»: análisis de género y propuestas de adecuación», en BÀRRERE UNZUETA, M^a Ángeles y CAMPOS RUBIO, Arantza. *Igualdad de oportunidades e igualdad de género: una relación a debate*. Dykinson: Madrid, pp. 213-214.

jeros y hombres, en vigor desde el 22 de agosto de 2024. Fundamentalmente, porque la disposición final sexta de la LO 2/2024, modifica la Ley Orgánica 3/2007 de igualdad efectiva entre mujeres y hombres, estableciendo:

“Disposición final sexta. Modificación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Se añade una nueva disposición adicional a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, con la siguiente redacción:

«Disposición adicional trigésima segunda. Regulación del acceso a la profesión de agente de igualdad.

1. Accederán a la profesión de agentes de igualdad las personas que estén en posesión de un título de grado, posgrado o equivalente del ámbito de conocimiento de estudios de género, estudios feministas y políticas públicas de igualdad, incorporado en el anexo I del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad, o cuenten con una amplia y acreditada experiencia en el diseño, desarrollo e implementación de políticas de igualdad.

2. Los planes de estudios conducentes a la obtención de este título se elaborarán y aprobarán conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

3. En el plazo de seis meses, el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, aprobará la propuesta para establecer el carácter oficial de título de agente de igualdad, con su desarrollo reglamentario y precisará por Orden Ministerial los requisitos para la verificación de los títulos y la acreditación de la experiencia que habiliten para el ejercicio de la profesión.»

Este mandato se ha plasmado en el ya mencionado Anteproyecto de Ley por la que se regula el ejercicio de la profesión de Agente de Igualdad¹¹⁰, en cuya Exposición de Motivos se advierte de cómo la persistencia de desigualdades de género hace necesaria «garantizar una formación sólida y una adecuada profesionalización de quienes se dedican a impulsar, coordinar, diseñar y evaluar las actuaciones dirigidas a conseguir la igualdad de mujeres y hombres en diferentes ámbitos».

De esta manera se reconoce cómo la singularidad de la figura de agente de igualdad determinada por dar cumplimiento al dispositivo constitucional de la igualdad subjetiva y objetiva la convierte en una figura clave para implementar políticas públicas (feministas, añadido), estrategias, planes y programas que fomenten la igualdad de género.

¹¹⁰ Vid. Supra nota 3.

El art. 3.3 del Anteproyecto establece con carácter general las funciones de agente de igualdad: diagnóstico y análisis de situaciones de discriminación y desigualdad entre mujeres y hombres, así como el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas y programas que contribuyan a la reducción y eliminación de estas situaciones, incluyendo el asesoramiento a profesionales, empresas y otras entidades, públicas y privadas, en la elaboración, implantación, seguimiento y evaluación de medidas y planes de igualdad». El citado precepto remite al desarrollo reglamentario la ulterior concreción de las competencias.

No obstante, interesa poner de relieve que la Exposición de Motivos del anteproyecto delimita la función de agente de igualdad a asegurar únicamente la ausencia de cualquier forma directa o indirecta de discriminación por razón de sexo (página V del anteproyecto), dejando fuera otras tipologías de discriminación, como la discriminación múltiple, la discriminación interseccional o la discriminación por asociación contempladas por la Ley 15/2022. Esperemos que esta redacción restrictiva se corrija tras los preceptivos debates en sede parlamentaria. Por otro lado, el art. 4^{III} dispone las actividades reservadas a la profesión de agente de igualdad, que coligen con la especificidad de la figura profesional a la que aludía la exposición de motivos.

Sin duda, la importancia del anteproyecto es clave para implementar todo el aparatage normativo analizado en este trabajo al profesionalizar, proyectando re-

^{III} «1. Tienen la consideración de actividades reservadas a la profesión de Agente de Igualdad las siguientes funciones: a) Realizar el asesoramiento externo a las comisiones negociadoras de los planes de igualdad que así lo precisen, para la elaboración de su diagnóstico, incluida la auditoría retributiva, el diseño de medidas, implementación, seguimiento y evaluación, tanto en el ámbito público como privado. b) Impartir formación para la elaboración del diagnóstico, diseño de medidas, implementación, seguimiento y evaluación de los planes de igualdad, así como sobre los instrumentos de transparencia e igualdad retributiva: registro retributivo, valoración de puestos de trabajo con perspectiva de género y auditorías retributivas con perspectiva de género. Todo ello sin perjuicio de las labores formativas que corresponden al personal docente e investigador de las universidades de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario. c) Realizar el asesoramiento externo en la elaboración e implantación de protocolos de prevención y actuación frente al acoso sexual, el acoso por razón de sexo y otras conductas contrarias a la libertad sexual. d) Prestar asistencia técnica a las administraciones y poderes públicos para la planificación, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes y programas dirigidos a fomentar la igualdad efectiva de mujeres y hombres y garantizar la ausencia de discriminación por razón de sexo. e) Coordinar y supervisar las intervenciones de las y los titulados en Técnico Superior en Promoción de Igualdad de Género, en su caso».

levancia jurídica, a una figura llamada a desempeñar un cometido trascendental para que la igualdad de mujeres y hombres sea actuable y realizable con garantías en todas las esferas pública y privadas.

En todo caso, seis años antes de la adopción de la LO 3/2007, y más de 24 años antes del anteproyecto de ley, se imparte en la UPV/EHU un Máster de Agentes de Igualdad donde se combina la enseñanza teórica de la normativa en vigor, por, entre otras, técnicas y técnicos de igualdad o profesionales que asesoran a empresas e instituciones, con la participación formativa a través de prácticas en distintas instituciones de naturaleza pública o privada donde el estudiantado experimenta per sé las dificultades entre el conocimiento práctico adquirido y su implementación en la práctica.

Precisamente, con relación a estas dificultades, y, en lo que aquí interesa, tutelar el cumplimiento del marco antidiscriminatorio de las mujeres con discapacidad en su participación en todas las esferas públicas y privadas en la CAE, y, en todas sus dimensiones (educación, empleo, cultura, interacción con la administración autonómica, local e institucional de la CAE, política), al hilo de todo lo evidenciado en el análisis de las normas y políticas multinivel, pueden señalarse las siguientes consideraciones sobre los obstáculos jurídico-políticos a los que se enfrentan las y los agentes de igualdad en la CAE para la garantía de los derechos de las mujeres con discapacidad:

1. La estructuralidad del patriarcado capitalista capacitista: este es el primero de todos, pero el más evidente y significativo, por cuanto condicionará el ejercicio de todas las actividades de la agente o el agente de igualdad. Siguiendo a Sanz de Pablo¹¹², «(...) la experiencia compartida en este desempeño profesional nos permite afirmar que esta figura profesional se enfrenta a dos enormes gigantes: 1. Por un lado, las agentes/ asesoras para la igualdad han sido socializadas en esta organización patriarcal, al igual que quienes les contratan, tropezando continuamente con muros invisibles sustentados por los mandatos sociales inconscientes. 2. Por otro lado, el desarrollo económico internacional, apoyado en el desarrollo tecnológico, ha modificado las reglas de juego a nivel global del planeta, desplazando las prioridades de desarrollo humano a prioridades de desarrollo económico».

Estas observaciones sintetizan las alianzas entre el pacto sexual, la forma global de mercado, y su correlativo parámetro de normalidad capacitista que se con-

¹¹² SANZ DE PABLO, Pilar. (2005). «La figura profesional de «agente de igualdad»...», op. cit., pp. 211-212.

frontan con el modelo social de la CDPD que forma parte del orden interno español, el DUE, la legislación de la CAE (ley vasca de igualdad tras su refundición por el decreto-legislativo 1/2023), y la Estrategia 2030 para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE. La/el agente de igualdad debe ser consciente de esta dialéctica de las materialidades del género capacitista en el accionar de los mecanismos jurídicos y políticos vigentes para su corrección, aunque esto solo pueda actuarse parcial o sectorialmente, detectando cómo operan las estructuras del patriarcado capitalista capacitista, en la fase de diagnóstico, para, a renglón seguido, diseñar las estrategias que no solo limiten, sino que sobre todo visibilicen las desigualdades de las mujeres con discapacidad.

En este actuar las mayores dificultades consisten en cómo desgenerizar sin obviar el capacitismo, o, viceversa, en cómo incapacitar al capacitismo sin omitir el género. A priori, puede parecer sencillo, pero ya se ha señalado (en este sentido, el primer plan estatal) cómo la normativa vigente es, en no pocas ocasiones, neutra o bien al género o bien a la discapacidad, o bien a ambos, pues ella ha sido producida por quiénes tampoco están exentos de la captura del patriarcado capitalista capacitista, como se desprende de la confusión terminológica tanto en la metodología utilizada, como en el léxico empleado para implementar normas y políticas para las mujeres con discapacidad.

2. La ambigüedad conceptual y confusión entre criterios/métodos de análisis e interpretación. Las referencias, como si fueran sujetos intercambiables, a la igualdad entre mujeres y hombres, a la igualdad de mujeres y hombres; los paralelismos entre enfoque y perspectiva de género, o enfoque y perspectiva interseccional; la aparente universalidad del concepto, “personas”; el empleo de la vulnerabilidad sin cuestionar que se trata de una vulnerabilidad construida sobre el patriarcado capitalista capacitista...; son algunos de los ejemplos más significativos de cómo la confusión y vaguedad conceptual posibilita un abordaje individual y no sistémico de las desigualdades de las mujeres con discapacidad. Una individualización de la cuestión que deriva a su vez en un tratamiento reductivo, reconducible a una categorización por identidad que permite mantener la desigualdad dentro de las estructuras que la generan.

Con relación a ello, la /el agente de igualdad debe tener una comprensión clara del léxico del patriarcado capitalista capacitista, rehuir de su uso contaminado y generalizado, evitando, por ejemplo: hablar de enfoque de género, en vez de perspectiva de género; de una igualdad formal en abstracto construida desde la humanidad del individuo-varón, en vez de una igualdad interdependiente; de mujeres discapa-

ciudadanas vulnerables o en situación de vulnerabilidad, en vez de mujeres discapacitadas a las que se las hace vulnerables o se las conduce a situaciones de vulnerabilidad; de una adaptación sistémica a las mismas estructuras que excluyen, en vez de una inclusión sistémica; de una capacitación para el derecho a trabajar orientado a las demandas del mercado, en vez de un acompañamiento para garantizar un derecho al trabajo que tutele y garantice frente a las desigualdades del mercado.

3. El androcentrismo jurídico en la tutela antidiscriminatoria. Estas estructuras de dominación, explotación y extracción de la ontología del ser del modelo social no estarían vigentes si no hubieran encontrado soporte en los modos de producción, interpretación y aplicación del Derecho. La Constitución, la ley, han sido y son en gran medida productos de la política, de escenarios y espacios de negociación y toma de decisiones negados y vedados a las mujeres a lo largo de la historia. Que los hombres-varones hayan reconocido la necesidad de proclamar una igualdad extensible a las mujeres que no son un grupo, sino más de la mitad de la humanidad, y que solo excepcionalmente deba aplicarse un trato diferenciado individual o a grupos o colectivos de sujetos susceptibles de mayor desigualdad, ilustra la ficción de la ceguera del Derecho y la legislación al género y a la discapacidad.

Hemos analizado cómo la educación inclusiva de las mujeres con discapacidad es un derecho humano susceptible de modularse si supone una carga desproporcionada o indebida, al igual que sucede con los ajustes razonables en el ejercicio del derecho a trabajar. La ausencia de financiación en un caso, o la afectación a los beneficios, en otro, se torna en canon de interpretación para la dignidad humana y el libre desarrollo de la personalidad de las mujeres con discapacidad. La juridicidad de los derechos humanos frente a la ajuridicidad de la potestad del patriarcado capitalista capacitista reconocida implícitamente en pronunciamientos susceptibles de legitimar lo no existente en el plano de los derechos humanos, la posibilidad de ejercitar una cláusula de no aplicación o desconexión de la actuación de los derechos apelando a un determinismo económico ajurídico, por cuanto inexistente en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos.

Junto con la desconexión voluntaria del enfoque de los derechos, la ceguera voluntaria a la vinculación de los sistemas de dominación, género, capital, lo que permite desmembrar el capacitismo del género y el género del capacitismo, como piezas separadas que actúan la desigualdad, proyectándola en diferentes ámbitos y espacios desconectados, lo que entronca con la excepcionalidad y temporalidad con la que se aborda la dimensión objetiva de la igualdad.

Frente a ello, la/el agente de igualdad puede abordar en sus funciones de asesoramiento, información y asistencia técnica a administraciones y empresas en la elaboración de los planes de igualdad la ceguera apuntada, actuando lo que parece inactuable o inaplicable por la jurisprudencia, pero sí actuable o aplicable en contextos de institucionalidad proclives a tomarse en serio los derechos de las mujeres con discapacidad, como lo demuestra la citada Estrategia 2030 en la CAE. La/el agente también interpreta y aplica la norma, desarrolla las directrices políticas o presta apoyo en su elaboración, esto es, tiene espacios para hacer efectivos los derechos de la CDPD, los principios generales de actuación en materia de igualdad de mujeres y hombres en la CAE, como la perspectiva de género e interseccional para la adopción de acciones y medidas para las mujeres con discapacidad. De evitar, en suma, la inacción de la garantía de la autonomía interrelacional de las mujeres con discapacidad.

4. La ausencia en la normativa jurídica estatal, autonómica y supranacional de una intersección género-capacitismo. Salvo en los documentos políticos, véase la Estrategia 2030 en la CAE, o el primer Plan de Acción para la promoción y protección de los derechos de las mujeres y niñas con discapacidad 2025/2035, en el Estado, y las observaciones del Comité para los Derechos de las personas con Discapacidad sobre el estado de cumplimiento y aplicación de la CDPD por los Estados signatarios, las referencias a la intersección género-capacitismo o son inexistentes, o solo se referencian en ámbitos concretos, como hemos visto con la legislación supranacional sobre igualdad de trato y prohibición de discriminación por razón de discapacidad solo vigente en el ámbito del empleo y la formación. A ello habría que añadir que, en no pocas ocasiones, esta interseccionalidad se concentra casi en exclusiva en cuestiones de subjetividad, como sucede con la aplicación de la discriminación múltiple, o de la discriminación por asociación, donde la intersección entre distintas formas de discriminación (en ninguna sentencia, documento político o ley de los analizados se habla de formas de opresión, solo de desigualdades estructurales, pero sin configurar tales estructuras como sistemas de dominación) determina vivencias específicas: mujeres con menores con discapacidad, menores a quienes se niega el acceso a una educación inclusiva..., pero sin explicar las causas sistémicas de esta intersección y el papel esencial desempeñado por el orden jurídico de mercado.

Además, esas distintas desigualdades (violencias u opresiones, si queremos no emplear el léxico del androcentrismo jurídico) se configuran en términos de identidad de grupos vulnerables; aún más, las mujeres con discapacidad en el orden jurídico de mercado se configuran como agentes económicos vulnerables en

su condición de empleadas, consumidoras o usuarias de servicios, donde la discapacidad, el género, la raza, el patrimonio, la condición rural, la situación migratoria, de refugiada... (art. 3.1 de la ley vasca de igualdad) pueden acabar reduciéndose a identidades combinables que dan lugar a experiencias específicas.

La/el agente de igualdad debe ser consciente de los peligros de esta aplicación de la perspectiva de género e interseccional como una operación matemática de acumulación por acumulación. En contrapartida, una aproximación a la intersección desde una perspectiva feminista, recordemos que la Estrategia 2030 hace referencia a la necesidad de políticas públicas feministas, puede ayudar a analizar cuáles son los límites impuestos por el patriarcado capitalista capacitista para hacer factible una sociedad donde el género, el capitalismo y el capacitismo no sean causa sistémica de jerarquías sexuales y de discriminaciones (violencias estructurales). Una interdependencia que permite conectar las distintas formas de opresión de las mujeres por los sistemas de dominación, sin menoscabar la heterogeneidad de las experiencias vividas por las mujeres con discapacidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert. (1994). *El concepto y la validez del derecho*. Gedisa: Barcelona.
- ALONSO DE ANTONIO, Ángel Luís. (2025). “La reforma del artículo 49 de la Constitución española. Más allá de un mero cambio de denominación”, *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, núm. 10, pp. 49-84.
- ÁLVAREZ RAMÍREZ, Gloria Esperanza. (2023). *El capacitismo, estructura mental de exclusión de las personas con discapacidad*. Cinca: Madrid.
- ARRUZZA, Cinzia y CIRILLO, Lidia. (2018). *Dos siglos de feminismos. Los ejemplos más significativos, los problemas más actuales...* Sylone: Barcelona.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. (2025). “La perspectiva de género en el feminismo jurídico”, en BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, VIDAL PRADO, Carlos, ELÍAS MÉNDEZ, Cristina y GÓMEZ SÁNCHEZ, Yolanda. *Estudios sobre Derecho Constitucional Español, Comparado y Europeo. “Liber Amicorum” Yolanda Gómez Sánchez (675-689)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid, p. 683.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa. (2022). *Interpretación de la Constitución y ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid.
- BIN, Roberto. (1992). “Bilanciamento degli interessi e teoria della costituzione”, en ANGIOLINI, Vittorio, *Libertá e giurisprudenza costituzionale* (45-63). Giappichelli: Turín.
- BOIX, Montserrat. (2024). “Patriarcado y tecnología. Seguimos en la lucha”, *Revista Gender on digital*, Vol. 2, Estratexias de hackeo ao sistema dixital patriarcal, pp. 15-30. DOI: <https://doi.org/10.35869/god.v2.5891> <https://revistas.uvigo.es/index.php/GOD/>

- CABALLERO PÉREZ, Isabel. (2016). “La interseccionalidad de género y discapacidad a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, en PÉREZ BUENO, Luis Cayo y DE LORENZO, Rafael. *La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad-2006/2016* (93-128). Cinca: Madrid.
- CAMPOS RUBIO, Arantza. (2020). “Teoría del Estado y del Derecho: una revisión crítica desde la teoría feminista”, en VENTURA FRANCH, Asunción, IGLESIAS BÁREZ, María Mercedes. *Manual de Derecho Constitucional español con perspectiva de género*. Vol. I (27-50). Salamanca: Ediciones Universidad.
- COURTIS, Christian. (2024). El artículo 49 de la Constitución española a la luz de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en DÍEZ BUESO, Laura, *La reforma del artículo 49 de la Constitución española* (23-44). Aranzadi: Navarra.
- DE CABO MARTÍN, Carlos. (2001). «El sujeto y sus derechos», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 7, pp. 117-136.
- DELPHY, Christine (1985). “El enemigo principal”, en *Por un feminismo materialista. El enemigo principal y otros textos*. Barcelona: LaSal.
- DÍEZ BUESO, Laura. (2024). “El artículo 49 de la Constitución española: una renovada protección constitucional para las personas con discapacidad”, en DÍEZ BUESO, Laura, *La reforma del artículo 49 de la Constitución española* (141-162). Aranzadi: Navarra.
- DÍAZ FUNCHAL, Elena. (2013). *El reflejo de la mujer en el espejo de la discapacidad. La conquista de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres con discapacidad*. Cinca: Madrid.
- DOGLIANI, Mario. (2004). “La lotta per la costituzione”, *Diritto Pubblico*, núm. 2, pp. 293-316.
- FACIO, Alda y FRIES, Lorena. (1999). “I. Introducción: conceptos básicos sobre feminismo y derecho. 1. Feminismo, Género y Patriarcado”, en AAVV. *Género y Derecho*. La Morada. Cooperación de Desarrollo de la Mujer: Santiago de Chile, <https://fundacioniyg.org/wp-content/uploads/2022/06/Genero-y-Derecho>
- GIMÉNEZ GLUCK, David. (2013). «La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión», *Revista de Derecho Europeo*, núm. 45, 113-136.
- GOODLEY, Dan. (2017): *Disability Studies*. London: Sage.
- GRAMSCI, Antonio. (2023). *Cuadernos de la cárcel*, Tomo 3, Akal, Madrid.
- GROSSI, Paolo. (2003). *Mitología jurídica de la Modernidad*. Trotta: Madrid.
- HARTMANN, Heidi. (1979). “Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo”, *Papers de la Fundació*, 88. *Fundació Rafael Campalans*, pp. 1-32, <https://fcampalans.cat/archivos/papers/88.pdf>
- IGLESIAS BÁREZ, María Mercedes. (2023). “Políticas públicas y acciones positivas para la promoción de la igualdad en la Ley 15/2022, de 12 de julio, Integral para la Igualdad de Trato y la no Discriminación”, *IgualdadES*, núm 9, pp. 205-243.
- LORENZO DE GARCÍA, Rafael. (2024). “Gestación, elaboración del proyecto de reforma y análisis de las posiciones parlamentarias durante el debate en las Cámaras”, en DÍEZ

- BUESO, Laura, *La reforma del artículo 49 de la Constitución española* (111-139). Aranzadi: Navarra.
- MACÍAS JARA, María. (2025). “La visibilidad invisible: de la presencia al poder”, en HERNÁNDEZ DARRIBA, Iraia, *Democracia paritaria y redistribución del poder. Presencia, representación y reconocimiento* (135-176). Dykinson: Madrid.
- MAESTRO BUELGA, Gonzalo. (2006). «Diritti sociali e nuovi diritti: il nuovo paradigma dei diritti della Carta di Nizza», en LA ROCCA, Delia. *Diritti e società di mercato nella scienza giuridica europea*. Giappichelli: Torino.
- OLIVER, Michael. (1990). The Politics of Disablement. *Critical Texts in Social Work and the Welfare State* (78-94), Palgrave, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-20895-1_6
- PATEMAN, Carole. (1995). *El contrato sexual*. Anthropos: Barcelona.
- PÉREZ DALMEDA, María Esther y CHHABRA, Gagan. (2019): “Modelos teóricos de discapacidad: un seguimiento del desarrollo histórico del concepto de discapacidad en las últimas cinco décadas”. *Revista Española de Discapacidad*, 7 (1): 7-27.
- REY MARTÍNEZ, Fernando (2008). «La discriminación múltiple: una realidad antigua, un concepto nuevo», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 251-283.
- RODRÍGUEZ DÍAZ, Begoña. (2024). “La reforma del artículo 49 de la Constitución española: ¿era necesaria? ¿ha sido acertada?”. *Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público* 72(2), 249-282.
- RUBIN, Gayle. (1975). “The Traffic in Women: Notes on the “Political Economy” of Sex”, en REITER Rayna R. *Toward an anthropology of women* (157-210). Montly Review Press: New York and London.
- SANZ DE PABLO, Pilar. (2005). «La figura profesional de «agente de igualdad»: análisis de género y propuestas de adecuación», en BÀRRERE UNZUETA, M^a Ángeles y CAMPOS RUBIO, Arantza. *Igualdad de oportunidades e igualdad de género: una relación a debate* (211-233). Dykinson: Madrid
- SANMIQUEL-MOLINERO, Laura. (2020). Los Estudios de la Dis/capacidad: una propuesta no individualizante para interrogar críticamente la producción del cuerpo-sujeto discapacitado. *Papeles De Identidad. Contar La investigación De Frontera*, 2. <https://doi.org/10.1387/pceic.20974>
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. (2026). «La frágil igualdad: Gobernanza policéntrica vs. impotencia constitucional», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 60, 229-252.
- SUSINOS RADA, Teresa. (2006). “Las mujeres (dis)capacitadas o la construcción social de un yo deficitario e incompleto”, en CALVO SALVADOR, Adelina, GARCÍA LASTRA, Marta y SUSINOS RADA, Teresa, *Mujeres en la periferia. Algunos debates sobre género y exclusión social* (95-120). Icaria: Barcelona.

¿Quién hace la igualdad institucional?

Externalización y mercado

Iraia Hernández Darriba

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. EHU

<https://orcid.org/0009-0005-4127-1071>

Sumario: I. Introducción. II. La igualdad como política pública y su institucionalización. II.1. Evolución normativa y consolidación de las instituciones de igualdad. II.2. Génesis, consolidación y desafíos de la institucionalización de la igualdad en el País Vasco: el caso Emakunde. III. Capitalismo de consultoría y mercantilización de la igualdad. III.1. Consultoras de igualdad y la lógica de mercado. III.1.a Estandarización de planes y prácticas. III.2.b Gobernanza pública: certificación, evaluación y estándares institucionales. IV. Conclusiones. V. Bibliografía. VI. Marco jurídico.

I. INTRODUCCIÓN

La igualdad de mujeres y hombres en el ordenamiento jurídico español se articula en una triple dimensión constitucional. En primer lugar, se reconoce como valor superior, consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución¹, que orienta la organización del Estado y de la sociedad hacia la igualdad. En segundo lugar, constituye un deber del Estado y de la sociedad, previsto en el artículo 9.2 CE, obligando a las instituciones y a los poderes públicos a promover condiciones que hagan efectiva la igualdad. Finalmente, se consagra como derecho fundamental de las personas, establecido en el artículo 14 CE, garantía de protección para cada individuo frente a discriminaciones por razón de sexo y otras causas.

El artículo 14 refleja una dualidad esencial: por un lado, consagra la igualdad en su dimensión negativa, propia del principio liberal de generalidad y abstracción de la ley, que exige un trato igual ante situaciones equivalentes. Por otro lado, abre paso a una dimensión positiva de la igualdad, que no solo identifica las desigualdades sociales existentes², sino que guía la acción pública hacia su progresiva eliminación, reconociendo que tal fin requiere medidas activas y políticas que corrijan desequilibrios históricos y estructurales, más allá de la mera igualdad de trato formal.

La institucionalización de la igualdad de mujeres y hombres ha evolucionado de manera desigual según los contextos políticos, culturales y sociales. A nivel internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948³ consagró el principio de igualdad formal de hombres y mujeres, ya que la igualdad se configuró, así, como uno de los pilares fundamentales del orden jurídico y político surgido tras la Segunda Guerra Mundial, imponiéndose como criterio estructurante de las nuevas democracias. Posteriormente, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979)⁴ supuso un primer hito en la toma de conciencia internacional acerca de la necesidad de

¹ Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

² *Los 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.*

³ Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Resolución 217 A [III]).

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 1249, p. 13.

abordar los derechos de las mujeres de manera específica, integrándolos de forma explícita en el sistema de protección de los derechos humanos.

En España, como se ha dicho, la igualdad tiene alcance constitucional. Durante los años ochenta y noventa se crearon órganos estatales y autonómicos dedicados a la igualdad, sentando precedentes normativos y administrativos, aunque con recursos limitados y alcance desigual⁵. La Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres⁶, supuso un paso cualitativo al consolidar la igualdad como una política pública estructural, mediante la profesionalización de las figuras técnicas especializadas en igualdad⁷ y la implantación obligatoria de planes de igualdad tanto en el ámbito empresarial como en el de las administraciones públicas, reforzando así el carácter vinculante y operativo de este mandato constitucional.

La creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer a finales de los años ochenta supuso una apuesta institucional por dotar a las políticas públicas de igualdad de un órgano específico encargado de su diseño, impulso y coordinación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este proceso de consolidación normativa se vio reforzado con la aprobación, en 2005, de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley 4/2005, de 18 de febrero⁸), que estableció un marco jurídico integral para la acción pública en materia de igualdad. No obs-

⁵ La distribución de competencias prevista en la Constitución Española (Título VIII, arts. 137-158) permitió que las Comunidades Autónomas asumieran responsabilidades en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Sin embargo, la creación de órganos específicos y la aprobación de leyes autonómicas de igualdad se produjo de manera desigual: comunidades como Cataluña, País Vasco y Navarra establecieron instituciones propias durante los años ochenta, mientras que en otras regiones, en buena medida bajo gobiernos de orientación conservadora, estas iniciativas se retrasaron o se limitaron a medidas parciales. Hoy, Madrid y La Rioja son las únicas comunidades que no han aprobado una ley autonómica integral de igualdad de mujeres y hombres.

⁶ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

⁷ *El Gobierno inicia la tramitación del anteproyecto de ley por el que se regula el ejercicio de la profesión de agente de igualdad*, nota del Ministerio de Igualdad que informa sobre la aprobación por parte del Consejo de Ministros del anteproyecto de ley para regular esta profesión (16 de diciembre del 2025): *El Gobierno inicia la tramitación del anteproyecto de ley por el que se regula el ejercicio de la profesión de agente de igualdad - Ministerio de Igualdad*

⁸ Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 42, de 2 de marzo de 2005 / *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, de 29 de abril de 2005.

tante, la reconfiguración orgánica de Emakunde en 2020 introdujo una alteración sustancial en el modelo institucional existente, al modificar los equilibrios previamente consensuados⁹.

Este desplazamiento en la arquitectura institucional no puede analizarse de forma aislada, sino en conexión con transformaciones más amplias en los modelos de gobernanza pública, marcadas por la progresiva externalización de funciones estratégicas y la creciente penetración de lógicas de mercado en el diseño y ejecución de las políticas públicas. El capitalismo de consultoría¹⁰ se ha consolidado en las últimas décadas como un modelo de gestión pública, caracterizado por la externalización sistemática de funciones estratégicas del Estado hacia grandes firmas privadas, especialmente las denominadas *Big Four* (PwC, Deloitte, KPMG y Ernst & Young). Este modelo supone una reconfiguración de las relaciones entre sector público y poder corporativo, sostenidas sobre tres dinámicas recurrentes: En primer lugar, una dependencia estructural de conocimiento externo, que debilita la capacidad técnica interna de la administración y refuerza la posición de las consultoras como actores imprescindibles. En segundo lugar, la existencia de puertas giratorias entre altos cargos públicos y consultoras privadas, que favorecen relaciones de confianza, continuidad y captura institucional. En tercer lugar, una erosión efectiva de la competencia, documentada por autoridades de control como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). El fenómeno se retroalimenta en un “*síndrome de*

⁹ Los equilibrios institucionales previos se asentaban, en primer lugar, en la adscripción directa de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer a Lehendakaritza, establecida por la Ley 2/1988, de 5 de febrero, lo que le otorgaba un rango jerárquico elevado y una posición estratégica para incidir de manera transversal en la acción del conjunto del Gobierno Vasco. Esta ubicación garantizaba su autonomía funcional, su capacidad de coordinación interdepartamental y su legitimidad para impulsar políticas de igualdad más allá de un enfoque sectorial. En segundo lugar, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, reforzó este modelo al consagrar la transversalidad de género como principio rector de la actuación pública y al exigir que las unidades y organismos de igualdad contaran con una posición orgánica y recursos suficientes para influir de forma efectiva en la toma de decisiones.

¹⁰ El término *capitalismo de consultoría* se utiliza en este trabajo en sentido crítico para describir la creciente externalización de funciones públicas estratégicas hacia empresas privadas. La expresión fue empleada por el periodista de investigación Ahoztar Zelaieta durante la presentación de su libro *La privatización de la sanidad en el oasis vasco* (2023), para caracterizar un modelo de gobernanza en el que el diseño, la evaluación y la implementación de lo público se desplazan hacia lógicas de mercado y rentabilidad.

*Estocolmo burocrático*¹¹: los Estados debilitados recurren a consultoras privadas, auditando su propia escasez y aceptando ideológicamente la austeridad.

A este respecto, también se ha producido una externalización de funciones propias de la igualdad institucional, emanada como mandato a tenor del art. 9.2 CE: ¿Hasta qué punto se preserva el mandato público frente a lógicas de rentabilidad económica? Y, más ampliamente, ¿qué riesgos implica este modelo para la transformación social y la coherencia de las políticas de igualdad? La entrada en vigor en 2021 del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo¹²; y del Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres han abierto un nuevo espacio de negocio con la igualdad de mujeres y hombres¹³. El RD 901/2020 regula los planes de igualdad en las empresas, obligando a aquellas con una plantilla superior a 50 personas a elaborar, aplicar y evaluar planes que promuevan la igualdad de trato y oportunidades de mujeres y hombres. Por su parte, el RD 902/2020 se centra específicamente en la igualdad retributiva, imponiendo a las empresas la obligación de realizar auditorías salariales y asegurar que no exista discriminación por sexo en las condiciones salariales y complementarias. La consultoría en materia de igualdad se ha consolidado progresivamente como un sector de mercado propio, al que acceden entidades y empresas que, en muchos casos, son ajenas a la teoría feminista. Esta dinámica no se limita al ámbito estrictamente privado, sino que se proyecta también sobre la contratación pública.

¹¹ El término “síndrome de Estocolmo burocrático” lo formula el periodista e investigador Ekaitz Cancela, quien lo emplea para describir la relación de dependencia estructural que las administraciones públicas desarrollan respecto de las grandes consultoras privadas. Esta metáfora permite dar cuenta de una forma específica de captura institucional, en la que la subordinación no se impone únicamente desde fuera, sino que es interiorizada por las estructuras administrativas como una supuesta solución inevitable a su propia precarización. Véase: Ekaitz Cancela, “Cómo las Big Four han absorbido al Estado y sustituido a la burocracia”, ATTAC / El Salto.

¹² Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 14 de octubre de 2020.

¹³ Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 14 de octubre de 2020.

El Gobierno Vasco ha articulado, a través del Departamento de Trabajo y Justicia, fórmulas de colaboración con entidades privadas para acompañar a las empresas en la adaptación a la normativa vigente en materia de igualdad, como es el caso del acuerdo suscrito con el Instituto Vasco de Auditoría Sociolaboral e Igualdad (IVAS). Paralelamente, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer ha desarrollado un sistema de homologación de entidades privadas para la elaboración de planes y auditorías de igualdad, del que forman parte varias decenas de empresas¹⁴. Desde la perspectiva de la gobernanza pública de la igualdad, la externalización y la falta de especialización alcanzan también a actuaciones financiadas con cargo al Pacto de Estado contra la Violencia de Género, especialmente en el ámbito local.

En este contexto, la incorporación de la igualdad al mercado puede traducirse en planes orientados al cumplimiento formal, la obtención de sellos o certificaciones así como la satisfacción de exigencias administrativas, en detrimento de procesos transformadores capaces de cuestionar y modificar las estructuras que reproducen la desigualdad. La mercantilización de la igualdad difumina así la frontera entre la política pública garantista y el servicio privatizado.

El análisis que se propone en este capítulo se centra en el diálogo entre la institucionalización de la igualdad de mujeres y hombres y la mercantilización de la igualdad mediante la externalización de funciones a consultoras privadas, evaluando cómo esta tensión afecta la efectividad de las políticas públicas de igualdad.

II. LA IGUALDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN

1. Evolución normativa y consolidación de las instituciones de igualdad

La institucionalización internacional de la igualdad de mujeres y hombres se inicia en el seno de las Naciones Unidas con la creación, en 1946, de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW). Este órgano especializado

¹⁴ Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer publica y actualiza un listado oficial de entidades privadas homologadas para la elaboración, implantación y evaluación de planes y auditorías de igualdad en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi: Entidades consultoras homologadas para hacer diagnósticos y planes en empresas - Tema (<https://www.emakunde.euskadi.eus/informacion/consultoras-homologadas/webema01-contentemas/es/>).

asumió desde sus orígenes la función de elaborar informes, recomendaciones y estándares normativos dirigidos a promover los derechos de las mujeres en el ámbito político, económico, social y educativo, sentando las bases del posterior desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres.

Un hito fundamental se produjo en 1972, cuando la Asamblea General de la ONU proclamó 1975 como Año Internacional de la Mujer, orientado a intensificar las acciones para alcanzar la igualdad de mujeres y hombres, reforzar la participación de las mujeres en el desarrollo y consolidar su papel en la construcción de la paz. Esta decisión dio lugar a la celebración de la I Conferencia Mundial sobre la Mujer en Ciudad de México (1975), bajo el lema “Igualdad, Desarrollo y Paz”, en la que se aprobó el Plan de Acción Mundial y se declaró el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), configurando por primera vez una agenda internacional sostenida en el tiempo.

En este proceso, la aprobación en 1979 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) supuso un salto cualitativo decisivo, al establecer un tratado jurídicamente vinculante que obliga a los Estados parte a eliminar la discriminación contra las mujeres en todas sus manifestaciones, tanto en el ámbito público como en el privado, e introduce mecanismos de supervisión internacional. La CEDAW impuso además el compromiso de incorporar el principio de igualdad y no discriminación en los ordenamientos constitucionales y legislativos internos, reforzando así la dimensión estructural de las políticas públicas de igualdad.

La II Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Copenhague en 1980, profundizó en el concepto de igualdad, superando una concepción meramente formal o jurídica para incorporar la noción de igualdad real de derechos, oportunidades y responsabilidades. En este marco, se subrayó el papel de las mujeres no solo como beneficiarias, sino como agentes activas del desarrollo. La III Conferencia Mundial, celebrada en Nairobi en 1985, consolidó este enfoque mediante la aprobación por consenso de las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, un ambicioso conjunto de medidas que instó a los Estados a eliminar los obstáculos estructurales que impedían la igualdad efectiva y a diseñar políticas públicas específicas. Además, supuso el fortalecimiento de las redes transnacionales de movimientos de mujeres y su articulación con los espacios institucionales.

Finalmente, la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Beijing en 1995, consagró la transversalización de género como estrategia central de las

políticas públicas de igualdad. La Plataforma de Acción de Beijing estableció que la igualdad debía integrarse de manera sistemática en todas las políticas, programas y niveles de decisión, configurando un nuevo paradigma normativo y político orientado a la consecución de una igualdad sustantiva y estructural. Este marco se vio reforzado por instrumentos internacionales clave como la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993)¹⁵, que afirmó el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos de las mujeres, y por la Convención de Belém do Pará (1994)¹⁶, que consolidó la obligación estatal de garantizar una vida libre de violencia para mujeres y niñas.

Desde entonces, el *mainstreaming* de género¹⁷ se concibe como una estrategia global, conceptual y operativa, orientada a integrar de forma sistemática la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de las políticas públicas –diseño, ejecución, seguimiento y evaluación–, partiendo de la premisa de que las políticas no son neutrales y generan impactos diferenciados en mujeres y hombres.

En paralelo, el ámbito europeo desempeñó un papel determinante en la normativización de la igualdad de mujeres y hombres, partiendo del artículo 119 del Tratado de Roma de 1957¹⁸, que consagró el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor. Aunque existían pronunciamientos previos y coetáneos en el ámbito internacional y constitucional estatal que reconocían la igualdad de mujeres y hombres como un derecho fundamental, el proceso de integración europea no incorporó inicialmente esta concepción, ya que responde fielmente a la naturaleza, los objetivos y los límites del proyecto comunitario originario. La Comunidad Económica Europea nace como un proyecto de integración económica, funcional a la creación y consolidación de un mercado común entre Estados soberanos¹⁹.

¹⁵ NACIONES UNIDAS. (1993, 12 de julio). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, Austria.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. (1994). *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher “Convenção de Belém do Pará”*. Série de Tratados da OEA, n.º 78.

¹⁷ RIGAT-PFLAUM, María (2008): «Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género», Nueva Sociedad, 218.

¹⁸ COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA. (1957, 25 de marzo). *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*. Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 298, p. 11.

¹⁹ La incorporación del art. 119 fue impulsada fundamentalmente por Francia, que temía que la existencia de salarios femeninos más bajos en otros Estados miembros generara situaciones de dumping social y ventajas competitivas indebidas en el mercado común. La

A partir de la década de 1970, la entonces Comunidad Económica Europea avanzó hacia una concepción más amplia de la igualdad mediante resoluciones del Consejo, programas de acción social y un conjunto de Directivas que constituyeron el acervo jurídico de las políticas comunitarias de igualdad de mujeres y hombres.

La consolidación del enfoque de género como marco analítico y de intervención en las políticas públicas fue progresiva y no lineal, aunque puede identificarse en tres grandes momentos. En una primera fase, a finales de los años ochenta, el enfoque de género se aplicó principalmente a proyectos de desarrollo comunitario y lucha contra la pobreza, especialmente en países del Sur global, apoyándose en marcos conceptuales como los desarrollados por Caroline Moser, Kate Young o el Marco Analítico de Harvard²⁰. Estas experiencias permitieron visibilizar la subordinación estructural de las mujeres, aunque permanecieron mayoritariamente al margen de las agendas de los incipientes organismos gubernamentales de igualdad.

En una segunda fase, a comienzos de los años noventa, el enfoque de género comenzó a incorporarse de manera parcial al lenguaje institucional, especialmente en las Oficinas de la Mujer, y a determinadas políticas sectoriales, bajo el horizonte normativo de la igualdad de oportunidades. Las discusiones preparatorias de la Conferencia de Beijing impulsaron una agenda más concreta y operativa, cristalizada en la Plataforma de Acción, donde se formuló con claridad la exigencia de integrar la perspectiva de género en el núcleo de las decisiones sobre desarrollo.

La etapa posterior a Beijing redefinió esta estrategia como *gender mainstreaming*, orientada al logro de la igualdad sustantiva. Desde entonces, existe un amplio consenso internacional en torno a tres premisas fundamentales: la existencia de una subordinación estructural de las mujeres en todas las sociedades; el carácter público y político de la desigualdad de mujeres y hombres, que impone obligaciones positivas a los Estados; y la imposibilidad de hablar de desarrollo democrático mientras persistan las discriminaciones y las violencias contra las mujeres. Estas premisas constituyen hoy el fundamento normativo y político de las políticas públicas de igualdad en los distintos niveles de gobernanza.

igualdad salarial se concibe así como un instrumento de armonización económica, destinado a garantizar condiciones de competencia equitativas, y no como una expresión de justicia social o de igualdad sustantiva.

²⁰ (e.g., OVERHOLT, ANDERSON, CLOUD & AUSTIN, 1985; MOSER, 1993).

Así, se genera la conciencia de que las políticas públicas no son neutras. Las teorías iusfeministas han puesto de relieve que la noción jurídica de sujeto universal se construye históricamente a partir de un patrón masculino, erigido como medida de lo humano. Desde esta perspectiva, los ordenamientos jurídicos no solo han invisibilizado a las mujeres, sino que las han configurado como una alteridad normativa, definida en términos de subordinación respecto del varón. Asimismo, estas aportaciones critican que los métodos científicos y jurídicos tradicionales se hayan apoyado en una concepción positivista de la objetividad, que oculta sus sesgos de género y se presenta como neutral²¹.

Ello exige integrar sistemáticamente la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de las políticas públicas –diseño, implementación, seguimiento y evaluación– con el objetivo de eliminar sesgos discriminatorios y garantizar la efectividad de los derechos humanos. Así lo han recogido definiciones institucionales ampliamente aceptadas, como las del ECOSOC o el PNUD, que vinculan el *mainstreaming* de género con la transformación de las estructuras organizativas, los procesos de toma de decisiones y, en última instancia, las relaciones sociales que reproducen la desigualdad²²: *Para ello se basan en que el concepto de derechos humanos es de naturaleza histórica y que su surgimiento ha estado fuertemente asociado a una idea de ser humano centrada en la imagen del varón, occidental, heterosexual y propietario*²³.

Resulta, por tanto, imprescindible una reformulación de los derechos humanos desde una perspectiva feminista, ya que han tendido a invisibilizar de manera sistemática las necesidades, intereses y demandas específicas de las mujeres, presentando como universal un modelo de sujeto que no lo es²⁴.

²¹ CAMPOS, A., & MÉNDEZ, L. (1993). Teoría feminista: identidad, género y política: el estado de la cuestión.

²² UNDP. Gender and Development Program. Learning and Information Pack. NY. 2000. Documento on line del programa en www.undp.org | Reporte del Consejo Económico y Social 1997. A/52/3, 18 de septiembre 1997. Chapter IV: Mainstreaming the gender perspective into all policies and programs in the United Nations System. Documento on line de la División para el Adelanto de la Mujer. ONU.

²³ ALCANIZ, M. (2003). Las otras en los derechos humanos. *Feminismo/s*, 1, 149-162. Página 160.

²⁴ Lombardo, E. (2002). La política de género de la UE: ¿Atrapada en el “dilema de Wollstonecraft?”. GARCÍA INDA, A, y LOMBARDO, E. *Género y Derechos Humanos. Terceras Jornadas. Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*. Mira Editores. Zaragoza.

La aprobación en 1948 de la Declaración Universal de Derechos Humanos constituye un hito relevante en este proceso, en la medida en que abandona formalmente la referencia exclusiva al “hombre” presente en la tradición ilustrada – expresada de forma paradigmática en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789– y adopta el término “derechos humanos”. Este cambio terminológico no es menor, pues pretende ampliar el alcance subjetivo de los derechos y corregir, al menos en el plano simbólico, la exclusión de las mujeres del imaginario jurídico-político de la modernidad²⁵. La necesidad de esta revisión había sido señalada ya de manera temprana por figuras como Olympe de Gouges, quien en 1791 redactó la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana como respuesta crítica a la exclusión de las mujeres del proyecto ilustrado de derechos. Su propuesta evidenciaba que la proclamación abstracta de la igualdad no garantizaba su aplicación efectiva cuando el sujeto de derechos seguía siendo implícitamente masculino.

En este sentido, se reitera el carácter androcéntrico del Derecho en el que las mujeres constituyen un sujeto en términos de alteridad. Simone de Beauvoir desarrolla el concepto de alteridad en *El segundo sexo* (1949), donde sostiene que la mujer ha sido históricamente construida como “*lo Otro*” respecto al sujeto masculino universal, que se erige como lo neutro y lo absoluto. Esta otredad no es solo una diferencia, sino una relación de subordinación estructural que impide a las mujeres constituirse como sujetos plenos.

La teoría feminista ha generado críticas profundas sobre la manera en que los derechos humanos y los principios constitucionales de igualdad han sido históricamente concebidos y aplicados. Se ha subrayado que la proclamación de derechos universales, aunque aspiracional, ha funcionado en la práctica a través de un modelo de sujeto abstracto que refleja predominantemente experiencias y parámetros masculinos. En este marco, Sheila Benhabib distingue entre un universalismo sustitucionalista, que asume como representante de lo humano la experiencia de un grupo particular –por lo general hombres blancos y propietarios–, y un universalismo interactivo, que reconoce la diversidad de formas de ser sujeto sin desconocer su validez política²⁶. Desde esta mirada crítica, se observa que las declaraciones internacionales y los textos constitucionales han abordado la igual-

²⁵ Prince, E. G. (2003). Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas.

²⁶ BENHABIB, S. S. (2021). Seyla Benhabib: Universalismo interactivo y democracia de-liberativa. *Año LV*, 103.

dad de mujeres y hombres bajo una lógica integradora que pretende incorporar a las mujeres dentro de un marco preexistente, sin cuestionar de manera suficiente las estructuras que han ocasionado su exclusión histórica. La coexistencia de un universalismo formal con el reconocimiento de las desigualdades de mujeres y hombres continúa condicionando la plena efectividad de los derechos humanos de las mujeres.

El debate jurídico y político sobre la globalización, la posibilidad de un Estado mundial y la creación de una constitución para la humanidad invita a reflexionar sobre cómo garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en ese contexto global. Garantizar el reconocimiento de las mujeres como sujetos constitucionales sería un paso clave para superar las limitaciones que han obstaculizado la consecución efectiva de la igualdad en las constituciones nacionales. El constitucionalismo cosmopolita demanda propuestas integrales que articulen la dignidad de todas las personas, los derechos humanos y los mecanismos institucionales necesarios para su protección. En este sentido, la normativa de las Naciones Unidas sobre igualdad y no discriminación de las mujeres constituye un referente relevante para la construcción teórica del constitucionalismo global (Ventura, 2025)²⁷.

2. Génesis, consolidación y desafíos de la institucionalización de la igualdad en el País Vasco: El caso Emakunde

Durante la dictadura franquista (1936-1975), el orden social asignó a las mujeres un rol estrictamente doméstico, definido por la maternidad y el matrimonio, bajo un marco jurídico que subordinaba su autonomía al poder masculino²⁸. La Sección Femenina del Movimiento Nacional se encargaba de instruir a las mujeres en la obediencia, la moral y las labores domésticas, consolidando un modelo de

²⁷ Ventura Franch, A. (2025). Una Constitución para la humanidad fundamentada en la igualdad de mujeres y hombres. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 10(2), 2-35.

²⁸ El Código Civil español de 1889 institucionalizó la denominada licencia marital, que subordinaba legalmente la capacidad jurídica de la mujer a la autorización de su marido. El artículo 60 establecía que *“el marido es el representante de su mujer”* y que ésta no podía comparecer en juicio sin su licencia, salvo en casos de defensa en procesos criminales, litigios con el marido o cuando obtuviera habilitación conforme a la Ley de Enjuiciamiento Civil. Por su parte, el artículo 61 disponía que la mujer no podía adquirir, enajenar ni obligarse respecto de bienes sin el consentimiento del marido.

sumisión femenina²⁹. Frente a este modelo, a finales de los años sesenta y comienzos de los setenta, la sociedad vasca se vio atravesada por una intensa movilización antifranquista en la que las mujeres participaron activamente³⁰.

Tras la muerte de Franco y el inicio del proceso de transición democrática, comenzaron a articularse los primeros espacios feministas organizados. Se desarrollaron formas organizativas de carácter asambleario. En este periodo convivieron feministas independientes –cuya principal aportación fue la elaboración de los marcos ideológicos del futuro movimiento feminista– con mujeres que, además, militaban en partidos políticos y sindicatos. Esta doble pertenencia permitió que las demandas feministas empezaran a incorporarse a los programas políticos en un momento clave de definición institucional³¹.

En diciembre de 1977 tuvieron lugar las I Jornadas de la Mujer en la Universidad del País Vasco (Leioa), organizadas por los grupos feministas de

²⁹ La Sección Femenina, fundada en 1934 como el brazo femenino del Partido FET y de las JONS, se integró plenamente en el régimen franquista tras la Guerra Civil hasta su desaparición en 1977. Su función principal era adoctrinar a las mujeres según los valores del franquismo, subordinando su papel a la familia, la maternidad y la obediencia al marido, formando a las mujeres en labores domésticas y cuidado familiar, promoviendo la ideología del régimen en colegios, asociaciones y círculos femeninos, y controlando la participación social y política femenina, limitándola a actividades consideradas “propias de mujer”. BARRERA, B. (2019). *La Sección Femenina, 1934-1977*. Alianza Editorial.

³⁰ Especialmente visible en conflictos laborales como las huelgas en la industria textil (Loiola, Artiach, Confecciones Olarte), en el sector conservero y en la enseñanza, así como en las luchas obreras vinculadas a ELA, CCOO y LAB. En el ámbito represivo, destaca el caso de las 11 de Basauri (1976), mujeres detenidas y procesadas por apoyar el derecho al aborto, cuya causa generó una amplia movilización feminista y solidaria en Euskadi y en el conjunto del Estado. Las mujeres también fueron protagonistas en el movimiento vecinal de barrios obreros como Otxarkoaga, Rekalde o Altza, impulsando reivindicaciones sobre vivienda, servicios básicos y cuidados comunitarios; en la creación y gestión de ikastolas durante el franquismo y la transición; y en colectivos específicamente feministas y de mujeres como Euskal Emakumeak, Aizan, Lanbroa, Egizan y las primeras Asambleas de Mujeres de Euskadi, que articularon una crítica simultánea al franquismo y al patriarcado, sentando las bases del feminismo organizado en la Comunidad Autónoma Vasca. Aranguren Alonso, M. (2023). El movimiento feminista autónomo vasco. Historia de un sujeto político (1976-1994).

³¹ MORENO SECO, M. (2012). Feministas y ciudadanas: las aportaciones del feminismo español a la construcción del Estado democrático. *Alcores: revista de historia contemporánea*, (13), 85-100.

Euskadi. Este encuentro supuso un impulso decisivo para la consolidación de una organización feminista estable.

El Estatuto de Autonomía fue aprobado el 18 de diciembre de 1979. Sus dos artículos 9 y 10.³⁹ son los básicos a tener en cuenta en lo que se refiere a la competencia exclusiva en materia de “condición femenina”³². El artículo 9 del Estatuto, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Española, define el marco de derechos y deberes fundamentales de la ciudadanía del País Vasco y concreta el papel activo que deben asumir los poderes públicos.

Años después, en marzo de 1984, las II Jornadas Feministas, celebradas también en la UPV/EHU, evidenciaron un debate central dentro del movimiento: la relación con las nuevas instituciones democráticas. Por tanto, comenzó a abrirse paso una corriente que defendía la necesidad de incidir en las políticas públicas desde dentro de las estructuras de gobierno, sin renunciar a la autonomía del movimiento³³.

Este debate se tradujo en propuestas concretas en mayo de 1986, cuando se celebró en Zarautz el seminario “La problemática de la mujer y las Instituciones de Euskadi”, cuyo objetivo fue instar a las instituciones vascas a ejercer las competencias estatutarias para desarrollar políticas específicas de igualdad, en consonancia con las directrices de la entonces Comunidad Económica Europea. De este seminario surgió un Comité de Seguimiento encargado de trasladar sus conclusiones al Gobierno Vasco y a los grupos parlamentarios, así como de promover una iniciativa legislativa.

Aunque inicialmente los partidos políticos mostraron escasa receptividad y una limitada incorporación de estas demandas en sus programas electorales, la presión sostenida del movimiento feminista y de las mujeres presentes en el Parlamento resultó determinante. Gracias a esta acción política continuada, se

³² Constituido el primer Consejo General Vasco en base al Real Decreto Ley por el que se establecía el régimen preautonómico del País Vasco, de 4 de enero de 1978, se inicia el proceso del futuro Estatuto de Autonomía para Euskadi. Atendiendo a la llamada del propio Consejo General Vasco, un grupo de mujeres planteó con claridad la necesidad de introducir en el texto del Estatuto la competencia referida a la situación de las mujeres, lo que se materializó en el término “Condición Femenina”. Este logro fue la clave que permitió crear el Instituto Vasco de la Mujer/Emakumearen Euskal Erakundea. Arteaga Ansa, T. (2001). Políticas de género y empleo en Euskadi. *Lan harremanak*, (4).

³³ ARANGUREN ALONSO, M. (2023). El movimiento feminista autónomo vasco. Historia de un sujeto político (1976-1994).

inició la elaboración del anteproyecto de ley para la creación de un organismo específico de igualdad. Finalmente, con el respaldo conjunto de todos los grupos parlamentarios, el Parlamento Vasco aprobó el 5 de febrero de 1988 la Ley de creación del Instituto Vasco de la Mujer, Emakumearen Euskal Erakundea (Emakunde)³⁴, culminando así un proceso impulsado desde la movilización feminista y la incidencia institucional.

El traslado de Emakunde desde Lehendakaritza al Departamento de Justicia y Políticas Sociales, decidido por el Gobierno Vasco en la legislatura 2020-2024, es interpretado por el movimiento feminista como un grave retroceso en las políticas públicas de igualdad. Esta reubicación supone sacar la igualdad del espacio de mayor rango jerárquico y capacidad de influencia, relegándola a una lógica sectorial que trata a las mujeres como un colectivo vulnerable y no como más de la mitad de la población.

La decisión contradice los consensos internacionales alcanzados desde la IV Conferencia Mundial de las Mujeres (Beijing, 1995), que establecieron la necesidad de situar los organismos de igualdad en presidencia para garantizar la transversalidad de género (*gender mainstreaming*). Asimismo, vulnera el espíritu –y potencialmente la legalidad– de la Ley de creación de Emakunde (1988), que lo adscribía expresamente a Lehendakaritza. El Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, aprobado por el Parlamento Vasco³⁵, establece los principios generales que han de presidir la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad, entre ellos la integración de la perspectiva de género en todas las políticas y acciones (artículo 3) y la eliminación de roles y estereotipos que sostienen la desigualdad estructural de mujeres y hombres. Esta ley asume la obligación de promover la igualdad de trato y oportunidades, de erradicar la discriminación por razón de sexo y de incorporar sistemáticamente la perspectiva de género en todas las fases de planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. El artículo 67 establece de manera clara que Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer es la institución encargada de defender a las ciudadanas y ciudadanos frente a situaciones de discriminación por razón de sexo y de promo-

³⁴ Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer / Emakumearen Euskal Erakundea. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 33, de 17 de febrero de 1988.

³⁵ Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 64, de 31 de marzo de 2023.

ver el cumplimiento del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Este mandato legal refuerza la necesidad de que el Instituto cuente con una ubicación institucional que le permita ejercer su liderazgo y coordinación de manera efectiva.

En el contexto de la crisis provocada por la Covid-19, el traslado revelaba, según las organizaciones feministas, una falta de compromiso real con políticas de igualdad transformadoras, reducidas a declaraciones simbólicas mientras se debilitan las estructuras que las hacen efectivas³⁶. La decisión del Gobierno Vasco de reubicar Emakunde, el Instituto Vasco de la Mujer, fuera de la Presidencia y adscribirlo al Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales ha generado una fuerte contestación por parte de trabajadoras del propio instituto, exdirectoras, expertas académicas y amplios sectores del movimiento feminista³⁷. La crítica central sostiene que este cambio supone un debilitamiento estructural de las políticas públicas de igualdad, al romper un consenso histórico que entendía la adscripción a Presidencia como condición clave para garantizar la transversalidad de género (*gender mainstreaming*) en el conjunto de la acción gubernamental, ya que «*No se trata de hacer un guetto de las políticas de igualdad, realizando exclusivamente acciones específicas para las mujeres, sino que se trata de impregnar de perspectiva de género el resto de las políticas que abordan todo tipo de problemas públicos que, lógicamente, también afectan a las mujeres y, en muchos casos, de forma diferencial respecto a los hombres*»³⁸.

Desde esta perspectiva, la reubicación implica tratar la igualdad como una política sectorial dirigida a “los problemas de las mujeres”, y no como un eje estratégico que debe atravesar todas las políticas públicas, especialmente en un contexto de crisis como el derivado de la pandemia, donde las desigualdades se intensifican. El cambio también plantea controversias jurídicas, dado que la Ley 2/1988 establece explícitamente la adscripción de Emakunde a Lehendakaritza, lo que abre la posibilidad de que el DECRETO 18/2020 sea nulo de pleno derecho. A ello se suma la percepción de un retroceso simbólico y material en materia de igualdad, reforzada por la falta de diálogo con las agentes feministas, la no paridad del Gobierno y la

³⁶ PIKARA MAGAZINE. (18 de septiembre de 2020). *La Comisión Consultiva de Emakunde pide a Urkullu que el instituto siga como órgano autónomo*. Pikara Magazine. <https://www.pikaramagazine.com/2020/09/la-comision-consultiva-emakunde-pide-urkullu-instituto-siga-organo-autonom>

³⁷ EMAKUNDE-LEHENDAKARITZA. Por unas políticas públicas de igualdad dignas: Emakunde-salaketa-publikoa_eu-es.pdf - Google Drive.

³⁸ BUSTELO, María (2004): *La evaluación de las políticas de género en España*, Los Libros de la Catarata, Madrid. Página 34.

contradicción con la Ley 4/2005, ya que si la aplicación del Decreto 18/2020³⁹ diluye o subordina las competencias de Emakunde –como coordinar políticas de igualdad, supervisar planes y auditorías, promover medidas de acción positiva e integrar la perspectiva de género en todas las políticas públicas– podría interpretarse como una falta de adecuación al marco normativo vigente, afectando la eficacia del Instituto y la integración transversal de la perspectiva de género en la administración pública vasca.

Según el Informe Cifras: Mujeres y Hombres en Euskadi 2024⁴⁰, en 2024, la composición del Gobierno Vasco refleja una clara ausencia de paridad. Algunos departamentos estaban ocupados exclusivamente por hombres (100 %), incluyendo el Lehendakari, Lehendakaritza, Cultura y Política Lingüística, Hacienda y Finanzas, Seguridad, Vivienda y Agenda Urbana, Movilidad Sostenible, Ciencia, Universidades e Innovación, Turismo, Comercio y Consumo, Alimentación, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca, y Justicia y Derechos Humanos.

Otros departamentos presentaban mayoría masculina, pero con cierta presencia femenina, como Economía, Trabajo y Empleo (33 % mujeres), Gobernanza, Administración Digital y Autogobierno (25 % mujeres), Industria, Transición Energética y Sostenibilidad (33 % mujeres) y las consejerías en general (47 % mujeres). Solo Educación y Bienestar, Juventud y Reto Demográfico mostraban una presencia femenina predominante o exclusiva (66,6 % y 100 %, respectivamente), y Salud era paritario (50 %), respondiendo en estos últimos casos a una perceptible segregación por roles de género.

La Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres establece que las administraciones públicas y los órganos de gobierno deben garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres, particularmente en órganos ejecutivos y cargos de decisión, buscando avanzar hacia la igualdad real y efectiva. En el caso del Ejecutivo Vasco, la ocupación 100 % masculina de varios departamentos estratégicos –a fecha del Informe de 2024– (Lehendakari, Lehendakaritza, Cultura, Hacienda, Seguridad, Justicia, entre otros) contraviene el mandato de representación equilibrada, al concentrar

³⁹ Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, de determinación de las funciones y áreas de actuación de los Departamentos del Gobierno Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 174, de 7 de septiembre de 2020.

⁴⁰ EMAKUNDE-INSTITUTO VASCO DE LA MUJER. (2024). *Cifras 2024: Mujeres y hombres en Euskadi* (Diciembre 2024). https://www.emakunde.euskadi.eus/contenidos/informacion/servicio_cifras/es_emakunde/adjuntos/cifras_2024.pdf

el poder en hombres y limitar la participación política de las mujeres en ámbitos de máxima decisión.

Asimismo, la presencia femenina minoritaria en departamentos como Economía, Trabajo y Empleo, Gobernanza o Industria evidencia que, aunque formalmente haya representación, no se cumple el objetivo de equilibrio que la Ley 2/2024 persigue. Solo en áreas tradicionalmente asociadas a cuidados y servicios sociales (Educación, Bienestar, Salud) se observa paridad o predominio femenino, reproduciendo la segregación ocupacional por género que la norma busca eliminar.

Esta configuración ministerial no solo contraviene el marco legal, sino que ejemplifica un nuevo modelo de políticas públicas de igualdad que oscila entre la consolidación y el desmantelamiento según la voluntad política de alto nivel.

Las feministas consultadas señalaron que:

“el lehendakari quiere quitarse de presidencia aquellas áreas que le sobran, cuya importancia no asume, porque cree que ahora no se puede permitir una presidencia ‘bien queda’” (...) “Esta decisión del lehendakari Iñigo Urkullu muestra una vez más que en momentos de crisis las mujeres (y parece que también las políticas de igualdad) tienen que volver a ‘su sitio’: a la cocina, al hogar a cargar ellas con todo el cuidado, al contrato parcial, y a la precariedad más precaria de las sin contrato y secuestradas en el régimen de internas, secuestros auspiciados y patrocinados por la Ley de extranjería”⁴¹.

*Nunca olviden que basta una crisis política, económica o religiosa para que los derechos de las mujeres se pongan en tela de juicio. Estos derechos nunca se dan por sentados. Deben permanecer vigilantes durante toda su vida*⁴². Con el Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco⁴³ y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, esta situación se corrigió al adscribir nuevamente a Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer directamente a Lehendakaritza, recuperando así su rango orgánico más alto y reforzando su capaci-

⁴¹ Extraído de June Fernández, *La reubicación de Emakunde rompe el consenso sobre las políticas de igualdad en Euskadi*, Pikara Magazine, 16 de septiembre de 2020, <https://www.pikaramagazine.com/2020/09/reubicacion-emakunde/>

⁴² Simone DE BEAUVOIR.

⁴³ Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 121, de 24 de junio de 2024.

dad de influencia transversal. Según el artículo 4 del decreto, las políticas de igualdad de oportunidades en materia de género, la dirección de políticas sobre violencia de género y la propuesta y ejecución de medidas para garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres se integran en Presidencia, consolidando la visibilidad y autonomía del Instituto, esenciales para coordinar, supervisar y evaluar todas las políticas públicas de igualdad en Euskadi.

III. CAPITALISMO DE CONSULTORÍA Y MERCANTILIZACIÓN DE LA IGUALDAD

En el marco del capitalismo tardío, se observa una mutación estructural en la gobernanza pública caracterizada por la externalización sistémica de la inteligencia estatal. Desde 2015, la penetración de las denominadas *Big Four* en el tejido administrativo español ha alcanzado una cota de mercado del 30%, consolidando una tendencia ascendente en la facturación a costa del erario. Estas corporaciones han trascendido la mera auditoría para operar como arquitectos de políticas públicas, gestionando fondos desde carteras estratégicas como el Ministerio para la Transición Ecológica hasta entidades de crédito oficial (ICO). Esta bicefalia operativa –donde la firma asesora simultáneamente al regulador estatal y al agente privado beneficiario– institucionaliza conflictos de interés endémicos, con antecedentes críticos en la crisis financiera (v.gr. el caso Bankia). Se estima que la fiscalización del IBEX 35 reporta a este oligopolio una renta anual de 275 millones de euros.

Asimismo, estas entidades actúan como facilitadoras de la planificación fiscal elusiva, diseñando arquitecturas de ingeniería financiera internacional que erosionan la soberanía fiscal de los Estados. En España, el impacto de estas prácticas se cifra en una pérdida recaudatoria de aproximadamente 3.700 millones de euros anuales, lo que desarticula la capacidad redistributiva del sector público y profundiza la desigualdad estructural⁴⁴.

⁴⁴ Durante las legislaturas de Mariano Rajoy (2011-2018) y también en gobiernos progresistas, el Estado ha delegado funciones políticas y técnicas a estas consultoras a través de cientos de contratos, con ejemplos que incluyen digitalización, desarrollo de software y planificación estratégica. Esta dependencia, acentuada con los fondos europeos, ha costado al menos 378 millones de euros en poco más de una década, consolidando un modelo de privatización encubierta y fortaleciendo un cuerpo corporativo que vela por la rentabilidad capitalista

En el caso del Gobierno Vasco, diversos estudios y trabajos de investigación periodística⁴⁵ han puesto de manifiesto que la administración autonómica se ha convertido en una de las principales fuentes de contratación pública para las grandes consultoras. De hecho, la administración vasca figura como la tercera mayor adjudicadora de contratos públicos a las Big Four en el conjunto del Estado⁴⁶, encargándoles tareas que van desde la gestión de fondos europeos *Next Generation EU* hasta reformas estructurales de políticas públicas, transformación digital, seguridad corporativa o innovación institucional.

Bajo la premisa analítica de Ekaitz Cancela, el ascenso del “capitalismo de consultoría” no representa una mera colaboración técnica, sino una sustitución ontológica de la burocracia pública por una tecnocracia corporativa de carácter privado. Este fenómeno, que Cancela identifica como la absorción del Estado por las *Big Four*, se manifiesta en la transferencia de la soberanía decisional hacia entidades cuya racionalidad no es el bien común, sino la acumulación de capital. En el contexto vasco, esta dinámica se traduce en una dependencia de las instituciones hacia firmas como Deloitte, especialmente en la gestión estratégica de fondos transnacionales (*Next Generation EU*). La delegación de estas funciones no solo vacía de contenido técnico a la administración autonómica, sino que insta un modelo de captura regulatoria y cultural. Las evidencias de concertación colusoria –el denominado “cártel de las consultoras”– revelan una sofisticada arquitectura de simulación competitiva, donde la apariencia de libre competencia encubre acuerdos subyacentes de reparto de mercado. Además, la consolidación

por encima del interés público. La dependencia estructural se refleja en la historia de la auditoría en España desde los años 80, y en la abundante contratación de ‘Big Four’ por empresas públicas como Renfe, así como en numerosos ayuntamientos y ministerios.

⁴⁵ Véanse las investigaciones periodísticas publicadas en *elDiario.es Euskadi* sobre contratación pública y prácticas colusorias sancionadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en las que figuran distintas administraciones vascas como entidades contratantes (<https://www.eldiario.es/euskadi>). En particular, la Resolución de la CNMC de 20 de mayo de 2021 sancionó a varias consultoras por concertación en licitaciones públicas, afectando a contratos suscritos con diferentes administraciones autonómicas (<https://www.cnmc.es>). Asimismo, desde una perspectiva crítica, Ahoztar Zelaieta ha analizado este fenómeno en *La privatización de la sanidad en el oasis vasco* (2023), mientras que Ekaitz Cancela lo conceptualiza como una sustitución progresiva de la burocracia pública por firmas privadas de consultoría en *Cómo las Big Four han absorbido al Estado y sustituido a la burocracia* (<https://attac.es/como-las-big-four-han-absorbido-al-estado-y-sustituido-a-la-burocracia/>).

⁴⁶ Véase análisis descriptivo sobre la contratación de las Big Four en España, elaborado a partir de datos abiertos por la plataforma Gobierno: Descubre la contratación de las Big Four

de este ecosistema se ve favorecida por la circulación de élites (puertas giratorias). Esta interpenetración sociopolítica reduce la transparencia a una formalidad administrativa, permitiendo que la planificación estratégica del Estado sea, en última instancia, dictada por los mismos agentes que ejecutan y se benefician de las licitaciones públicas.

A pesar de las sanciones impuestas por la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, arts. 76 y 81)⁴⁷ y por la Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007, modificada por Ley 3/2013)⁴⁸, que contemplan la anulación de adjudicaciones, la inhabilitación temporal o definitiva para contratar con el sector público, y multas económicas proporcionales al valor del contrato o a la facturación de la empresa, el modelo de concertación en licitaciones no solo se ha mantenido, sino que se ha sofisticado. En concreto, grandes firmas de consultoría –incluidas las denominadas Big Four– han recurrido a figuras como Uniones Temporales de Empresas (UTE) y subcontrataciones cruzadas, mediante las cuales empresas que podrían competir entre sí acuerdan redistribuir contratos o fragmentarlos para garantizar resultados favorables y evitar la concurrencia real. Tal situación se explica porque estas prácticas aprovechan las complejidades y vacíos del marco normativo, la fragmentación de contratos y la participación en UTEs ofrecen la apariencia de concurrencia, mientras que los acuerdos internos de subcontratación recíproca aseguran que las empresas implicadas obtengan ventajas mutuas previamente pactadas.

De este modo, aunque formalmente se cumplan los requisitos legales exigidos por la Ley de Contratos del Sector Público –tales como la publicidad de la licitación, la presentación de ofertas ajustadas a los pliegos de condiciones, la adjudicación conforme a los criterios establecidos y la ejecución de las prestaciones por cada empresa–, y cada empresa ejecute las prestaciones contratadas, se elude la lógica de libre concurrencia que sustenta la contratación pública.

La finalidad de estas maniobras responde a incentivos económicos explícitos: asegurar la obtención de adjudicaciones, preservar márgenes de beneficio elevados, controlar segmentos estratégicos del mercado y reducir la incertidumbre derivada de la competencia real. Simultáneamente, la complejidad de las estruc-

⁴⁷ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

⁴⁸ Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio de 2007.

turas societarias y la proliferación de subcontrataciones recíprocas obstaculizan la trazabilidad de las operaciones y limitan la capacidad de supervisión de los órganos reguladores, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Así, se debilita de manera significativa la eficacia de los mecanismos diseñados para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la contratación pública y compromete la integridad del sistema de adjudicación, al transformar la formalidad de los procedimientos en una apariencia de libre competencia que, en la práctica, resulta manipulada.

Estas prácticas permiten eludir parcialmente los controles y mantener un control efectivo sobre la adjudicación de contratos, afectando la integridad de la contratación pública y el principio de igualdad de oportunidades, pese a las sanciones económicas y administrativas aplicadas por la CNMC, como la resolución de mayo de 2021 que impuso 6,3 millones de euros a varias consultoras por concertación en licitaciones públicas⁴⁹. Informes de la Autoridad Vasca de la Competencia han señalado que en hasta el 80 % de los lotes analizados se presentaba una única oferta o una oferta conjunta entre competidoras, lo que cuestiona los principios de libre competencia, igualdad de trato y eficiencia en el uso de fondos públicos⁵⁰. Las subcontrataciones cruzadas constituyen un fenómeno de particular relevancia en el ámbito de la contratación pública, especialmente en sectores estratégicos como la consultoría, donde la competencia formal entre empresas se ve desvirtuada por acuerdos implícitos de coordinación. En esencia, estas prácticas consisten en la concertación entre empresas que, de forma natural, serían competidoras en procesos de licitación, para repartirse contratos o derivar entre sí distintas partes de los mismos. A través de esta estructura, las compañías logran preservar la apariencia de competencia mientras aseguran resultados predeterminados, manteniendo precios elevados y controlando la adjudicación de manera concertada. En la práctica, la efectividad de estas subcontrataciones se ve facilitada por una combinación de factores organizativos y sociales: la opacidad de los contratos, la complejidad técnica de los procesos de licitación, la existencia de relaciones personales o profesionales estrechas entre altos directivos y cargos públicos –conocidas como “puertas girato-

⁴⁹ COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC). (20 de mayo de 2021). *Expediente S/0401/19 – Prácticas colusorias en licitaciones públicas de consultoría*. Resolución sancionadora: 6,3 millones de euros a varias consultoras por concertación. Recuperado de: <https://www.cnmc.es/>

⁵⁰ ZELAIETA, Ahoztar (2024). EL SALTO. Recuperado de: La Competencia Vasca alerta de las nuevas técnicas de las consultoras informáticas para monopolizar contratos.

rias”⁵¹ y la fragmentación de competencias entre diferentes órganos de la administración. El fenómeno de circulación público-privada consolida una subélite capaz de canalizar información, contactos y prácticas sectoriales, debilitando la autonomía del Estado y favoreciendo la captura regulatoria –control directo de instancias decisorias por intereses privados– y la captura cultural –adopción de valores compartidos que benefician a empresas específicas–⁵².

La Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, arts. 76 y 81) establece la prohibición de toda actuación o acuerdo que distorsione la libre competencia en los procedimientos de licitación pública, incluyendo la nulidad de adjudicaciones y la inhabilitación para contratar con la Administración. Complementariamente, la Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007, modificada por Ley 3/2013) sanciona cualquier pacto entre empresas que restrinja, falsee o limite la competencia en el mercado, abarcando prácticas como el reparto de contratos o la fijación concertada de precios.

En conjunto, el capitalismo de consultoría es un nuevo modelo de gobernanza, basado en la externalización de funciones públicas, la concentración de contratos en grandes firmas y una creciente imbricación entre intereses públicos y privados.

1. Consultoras de igualdad y la lógica de mercado

El fenómeno del capitalismo de consultoría implica también la transformación de la igualdad en un nicho de mercado susceptible de ser explotado comercialmente, con efectos potencialmente contraproducentes para la finalidad social de las políticas públicas. La penetración de consultoras no especializadas responde a la consolidación de una racionalidad neoliberal en la gestión pública, la cual transmuta la complejidad de la justicia social en una serie de indicadores cuantitativos de rendimiento (KPIs). Bajo este paradigma de la ‘nueva gestión pública’, se prioriza la eficiencia de costes y la trazabilidad estadística de los resultados –el cumplimiento del indicador– por encima del impacto sustantivo en la vida de las

⁵¹ ZELAIETA, A. (2023). En el análisis del fenómeno de las puertas giratorias entre el Partido Nacionalista Vasco (PNV) y el oligopolio energético se documenta que cerca de una treintena de casos de altos cargos públicos han transitado hacia posiciones directivas en empresas como Iberdrola y Repsol, ejemplificando la interdependencia entre política y negocio en el sector energético vasco: Las puertas giratorias entre el PNV y el oligopolio energético.

⁵² CASTELLANI, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva sociedad*, (276).

mujeres. Así, el éxito de una política de igualdad deja de medirse por la subversión de las jerarquías de género y pasa a evaluarse mediante el volumen de expedientes tramitados o planes registrados.

Tal como señalan la Asociación Profesional de Consultoría de Género (APCGénero) y la Federación Estatal de Agentes de Igualdad de Oportunidades (FEPAIO) en su *Manifiesto por una gestión profesionalizada de las políticas de igualdad* (2021), el incremento de empresas sin conocimiento especializado que ofrecen servicios de igualdad como un producto más refleja la tensión entre la lógica comercial y los objetivos de transformación social. Estas empresas pueden estandarizar planes, procedimientos y evaluaciones, cumplir formalmente con los requisitos legales –como la elaboración de planes de igualdad, auditorías retributivas y evaluación de impacto de género–, y aun así no garantizar la integración efectiva de la perspectiva de género ni la transformación cultural de las instituciones. Este fenómeno pone en evidencia un riesgo de intrusismo profesional, de precarización laboral y de devaluación de la especialización feminista, que históricamente ha sustentado la elaboración y aplicación rigurosa de políticas de igualdad.

La eclosión normativa representada por los Reales Decretos 901/2020 y 902/2020 –específicos de la planificación paritaria y la transparencia retributiva, respectivamente– ha operado como un catalizador para la externalización sistémica. Así, la igualdad sustantiva queda reducida a una métrica de gestión, donde la elaboración de diagnósticos se limita a una reproducción inercial de contenidos genéricos –un *prêt-à-porter* para todas las plantillas– que elude la disección de la cultura organizacional. Este enfoque automatizado prescinde del compromiso feminista necesario para operar una transformación estructural.

Resulta imperativo distinguir entre la emergencia de un Gender Compliance –entendido como una práctica reactiva orientada exclusivamente a la elusión de sanciones administrativas– y la estrategia del Gender Mainstreaming, cuyo fin es la alteración estructural de las organizaciones. Mientras que el *compliance* busca la conformidad legal mediante el cumplimiento de protocolos formales, el *mainstreaming* exige una revisión de la cultura y los procesos de poder. En este escenario, las consultoras de bajo coste mercantilizan lo primero, ofreciendo una seguridad jurídica superficial que neutraliza el potencial transformador de la norma, eludiendo deliberadamente la complejidad que requiere una verdadera transversalidad de género, y, en determinadas ocasiones, sin incorporar dicha perspectiva en sus propias estructuras organizativas y plantillas profesionales, en una lógica de contención y optimización de costes.

Consecuentemente, la reciente tramitación del anteproyecto de Ley por el que se regula la profesión de agente de igualdad, en concurrencia con el despliegue del Plan Estratégico de Igualdad Efectiva (PEIEMH) 2022-2025, representa un hito necesario hacia profesionalización. Al establecer la obligatoriedad de titulaciones habilitantes de posgrado y criterios estrictos de acreditación, el legislador intenta blindar la disciplina frente a la erosión de calidad que impone el mercado, buscando reintegrar la experticia feminista en el núcleo del diseño y la evaluación de las políticas públicas.

1.a. Estandarización de planes y prácticas

La estandarización de planes de igualdad y procedimientos asociados a la consultoría de género tiende a homogeneizar soluciones, priorizando la replicabilidad y la eficiencia formal sobre la adaptación a contextos organizacionales específicos. En este marco, las grandes consultoras pueden ofrecer paquetes de servicios que, aunque cumplan con los requisitos legales –como la elaboración de planes de igualdad, informes de impacto de género y auditorías retributivas–, no garantizan necesariamente la incorporación efectiva de la perspectiva de género ni la transformación cultural en las instituciones. Esta estandarización, si no se acompaña de conocimiento especializado y de formación feminista acreditada, puede producir resultados meramente simbólicos o superficiales. Resulta, asimismo, una contradicción teleológica insalvable que la redacción de estrategias de transformación social y de eliminación de brechas de género sea ejecutada por plantillas profesionales que operan bajo condiciones de precariedad laboral. La calidad material de las políticas de igualdad es inseparable de la calidad del empleo de quienes las diseñan; de lo contrario, la intervención pública incurre en una incoherencia ética y técnica al pretender subvertir estructuras de poder mediante modelos de negocio basados en la contención salarial y la inestabilidad de los equipos técnicos.

Desde un criterio teleológico, orientado a la finalidad material de las políticas de igualdad, la evaluación de estos instrumentos no debería limitarse a la mera verificación formal del cumplimiento normativo, sino a atender al grado en que contribuyen efectivamente a la reducción de desigualdades estructurales y a la transformación de las relaciones de poder en las organizaciones. En consecuencia, los planes de igualdad no pueden concebirse como un formalismo burocrático adicional, sino como herramientas estratégicas cuyo valor reside en su capacidad de generar cambios sustantivos y sostenibles, evitando que la práctica del cumplimiento se reduzca a una lógica procedimental desvinculada de los objetivos sustantivos que justifican la intervención pública.

El corpus normativo que articula la gestión de la igualdad en el ámbito corporativo ha experimentado una evolución sistémica, transitando desde marcos programáticos generales hacia una regulación de alta densidad técnica y metodológica. Este despliegue tiene su génesis en la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco y en la Ley Orgánica 3/2007 (LOIMH) a nivel estatal. Ambas normas establecieron la obligación de adoptar medidas para evitar la discriminación laboral, definiendo el Plan de Igualdad como un conjunto ordenado de medidas adoptadas tras un diagnóstico de situación. Un mandato universal derivado de la LOIMH, aplicable a la totalidad de las empresas independientemente de su volumen de plantilla, es la articulación de protocolos específicos de prevención y actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo (art. 48), lo que constituye un requisito de cumplimiento imperativo en materia de salud laboral y derechos fundamentales.

El escenario obligacional se intensificó con el Real Decreto-ley 6/2019, cuya principal innovación fue la reconfiguración progresiva de los umbrales de obligatoriedad para la elaboración de Planes de Igualdad. Esta norma desplazó el límite anterior de 250 personas trabajadoras para situarlo, desde marzo de 2022, en todas aquellas empresas que cuenten con 50 o más personas en plantilla. Asimismo, el texto legal reforzó la naturaleza negociada de estos instrumentos, exigiendo que tanto el diagnóstico como el plan sean fruto del consenso con la representación legal de las personas trabajadoras, lo que traslada la igualdad del ámbito de la concesión empresarial al de la concertación colectiva. La concreción metodológica de estas obligaciones se materializa a través del binomio RD 901 y 902/2020. Por un lado, el Real Decreto 901/2020 regula el procedimiento de negociación, la estructura de los diagnósticos y la vigencia de los planes, limitada a un máximo de cuatro años. Esta norma clarifica el proceso de constitución de las comisiones negociadoras, especialmente en empresas carentes de representación legal, donde se prescribe la intervención de los sindicatos más representativos del sector. Por otro lado, el Real Decreto 902/2020 de igualdad retributiva introduce el principio de transparencia mediante dos mecanismos operativos: el Registro Retributivo y la Auditoría Retributiva. Este último dispositivo exige una valoración de puestos de trabajo de igual valor bajo criterios de objetividad y adecuación, apoyándose en herramientas técnicas publicadas en 2022 para garantizar que la brecha salarial sea identificada y corregida mediante metodologías científicas.

2.b. Gobernanza pública: certificación, evaluación y estándares institucionales

Los sistemas de certificación, evaluación y aseguramiento de la calidad representan instrumentos estructurales e imprescindibles para blindar la ejecución material de las políticas públicas de igualdad, particularmente en escenarios caracterizados por una externalización intensiva mediante la contratación administrativa. En este ecosistema de colaboración público-privada, la arquitectura normativa de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP)⁵³ se erige en un marco de garantía que articula la solvencia técnica de los operadores (arts. 135 y 136) con criterios de adjudicación ponderados (arts. 145 y 146) y mecanismos de fiscalización de la calidad *ex ante* y *ex post* (arts. 139-151).

Bajo esta premisa, los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) adquieren un carácter decisivo: la precisión en su configuración permite transitar de una igualdad meramente retórica hacia una efectividad material, evitando que la externalización se reduzca a un ejercicio de “conformidad cosmética” o *gender compliance*.

Para ello, resulta imprescindible que los criterios de solvencia y adjudicación incorporen exigencias rigurosas de formación académica especializada, incluyendo titulaciones universitarias de posgrado en estudios de género, y una experiencia profesional verificable, alineada con el marco jurídico estatal –Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres– y con el despliegue técnico de los Reales Decretos 901/2020 y 902/2020, que regulan la planificación paritaria y la transparencia retributiva.

Por consiguiente, los pliegos de contratación deben incorporar cláusulas específicas que condicionen tanto la solvencia técnica como la puntuación en la evaluación de ofertas a la acreditación de equipos estables, cuya trayectoria y experiencia aseguren una comprensión profunda de la cultura organizacional sobre la que se pretende incidir. En este sentido, los indicadores de calidad contractual de la empresa adjudicataria –tales como la estabilidad en la contratación, las políticas de conciliación, la adecuación salarial de las categorías profesionales a la responsabilidad técnica requerida y el respeto a la salud laboral así como preven-

⁵³ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

ción de riesgos psicosociales— deben erigirse en criterios de valoración esenciales. Evaluar la coherencia interna de la entidad consultora no es un requisito formal accesorio, sino una garantía de que el servicio prestado no sea una “mercancía cosmética”, garantizando así que los planes de igualdad trasciendan el formalismo y contribuyan efectivamente a la transformación estructural de las instituciones desde una praxis ejemplar y no precarizada.

En el ámbito de la contratación pública y la concesión de subvenciones, el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres (Decreto Legislativo 1/2023, 16 de marzo) establece un marco normativo que obliga a los poderes públicos vascos a incorporar de manera transversal la perspectiva de género en todos los procesos administrativos. Así, tanto los pliegos de contratación como las bases reguladoras de subvenciones deben integrar criterios de adjudicación y condiciones especiales de ejecución que aseguren la igualdad real, más allá del cumplimiento formal o la adopción de un lenguaje no sexista. Esta incorporación es obligatoria salvo que se justifique objetivamente que el objeto contractual o la subvención no tiene impacto sobre la situación de mujeres y hombres.

Cuando la igualdad constituye un requisito técnico del contrato o de la subvención, debe reflejarse expresamente en la definición de su objeto, condicionando la solvencia técnica y la puntuación en la adjudicación a la acreditación de formación específica y experiencia profesional en materia de igualdad.

El texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres en los artículos 22, 23 y 24 sobre contratación pública y subvenciones establece que no podrán participar en contratos o recibir subvenciones aquellas personas físicas o jurídicas sancionadas por discriminación de género o que incumplan la obligación de contar con un plan de igualdad vigente, ni aquellas que no hayan adoptado medidas de prevención y protección frente al acoso y la violencia por razón de sexo, en coherencia con los objetivos de la Ley Orgánica 3/2007 y los Reales Decretos 901/2020 y 902/2020. Para asegurar el cumplimiento efectivo de estos requisitos, los órganos competentes deben incorporar indicadores que permitan evaluar la efectividad de las medidas, exigir la presentación de información desglosada por sexo sobre titulares, plantilla y retribuciones, y establecer mecanismos de seguimiento, auditoría y sanción frente al incumplimiento. Asimismo, se contempla la posibilidad de recabar asesoramiento de los órganos especializados en igualdad, como Emakunde, para garantizar que

la evaluación de las condiciones técnicas y de ejecución se realice con criterios especializados y feministas.

En el caso de las subvenciones, el texto refundido exige que la perspectiva de género esté presente en la definición de criterios de valoración y obligaciones de los beneficiarios, ponderando al menos un 5 % del baremo en acciones de igualdad o integración de la perspectiva de género en el proyecto, salvo que se justifique su irrelevancia. La planificación estratégica de subvenciones requiere, además, un análisis objetivo de las desigualdades existentes, asegurando que la asignación de recursos contribuya a eliminar brechas de género y fortalecer la transformación social efectiva. En conjunto, estas disposiciones configuran un marco normativo que vincula la eficiencia administrativa con la finalidad transformadora de la política de igualdad, garantizando que tanto la contratación pública como la concesión de subvenciones se orienten a resultados medibles y sostenibles en términos de igualdad y eliminación de la violencia machista.

La ausencia de esta especificidad técnica en los pliegos o el uso de formulaciones genéricas facilita la irrupción de dinámicas propias de un “capitalismo de consultoría” desregulado, donde la capacidad administrativa de las grandes firmas para estructurar ofertas multimodales o constituir Uniones Temporales de Empresas (UTE) prevalece sobre la especialización disciplinar profunda. Este fenómeno de mercantilización no solo compromete la profesionalización del sector, sino que favorece lo que autoras como Nancy Fraser han identificado como la reconfiguración de las agendas emancipadoras bajo lógicas de gestión neoliberal: un proceso donde el imperativo ético de la igualdad es cooptado por una racionalidad instrumental que prioriza el indicador sobre el impacto. En una línea convergente, Emanuela Lombardo advierte sobre la neutralización del conflicto político a través de su traducción a categorías técnicas aparentemente neutrales que invisibilizan las relaciones de poder. Por tanto, la estabilidad de las plantillas, la formación continua de los equipos y la continuidad en la intervención deben ser interpretadas como requisitos intrínsecos de la calidad del servicio que blindan la política pública contra la tecnocratización despojada de compromiso feminista.

Por último, Emakunde se ocupa de la generación de estándares técnicos y marcos metodológicos que homogeneicen los niveles de calidad en un sector tendente a la dispersión. El Decreto 105/2004⁵⁴ regula la homologación de consul-

⁵⁴ Decreto 105/2004, de 8 de junio, sobre certificado de Entidad Colaboradora en Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y sobre el reconocimiento y homologa-

toras especializadas, un requisito indispensable para que las empresas de entre 10 y 100 personas puedan acceder a las líneas de subvención de Emakunde. Este marco normativo asegura que la intervención externa se ajuste a estándares de calidad profesionalizados, integrando la planificación estratégica de igualdad dentro de un ciclo de mejora continua que vincula la eficiencia administrativa con el cumplimiento de los mandatos de igualdad real y efectiva.

IV. CONCLUSIONES

La institucionalización de la igualdad, reflejada en la creación de organismos como Emakunde y en la regulación de planes y auditorías de igualdad, evidencia que la transversalidad de género y la protección frente a la discriminación requieren no solo normas, sino estructuras capaces de coordinar, supervisar y asegurar su efectividad. La creciente externalización de funciones hacia consultoras privadas ha generado tensiones que amenazan la finalidad social de estas políticas. La mercantilización de la igualdad, a través de la oferta de servicios estandarizados y orientados al cumplimiento formal, puede transformar un derecho fundamental y una política pública en un producto técnico, desconectado de los objetivos de transformación estructural que justifican su existencia. Este fenómeno refleja cómo la lógica de mercado puede colonizar áreas estratégicas de la acción pública, debilitando la capacidad del Estado para garantizar la igualdad de manera efectiva y sostener procesos culturales de cambio en las organizaciones.

Frente a esta tensión, la profesionalización de las agentes y equipos encargados de diseñar, implementar y evaluar las políticas de igualdad se configura como una estrategia indispensable. La exigencia de acreditaciones especializadas, formación en perspectiva de género y experiencia verificable busca contrarrestar la reducción de la igualdad a un mero formalismo administrativo y asegurar que las intervenciones generen impactos reales sobre las desigualdades estructurales. La externalización masiva de diagnósticos, planes y auditorías hacia consultoras sin especialización profunda puede favorecer un enfoque de cumplimiento técnico y formal –un “gender compliance” centrado en la satisfacción de requisitos administrativos– en detrimento de la perspectiva trans-

ción de consultoras en materia de igualdad de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 115, de 18 de junio de 2004.

formadora que exige enfrentar las desigualdades estructurales. Así como la privatización en sanidad o educación puede producir servicios segmentados y basados en la capacidad de pago o en estrategias de gestión orientadas al beneficio, la mercantilización de la igualdad corre el riesgo de convertir un derecho fundamental en un producto técnico, medido por indicadores cuantitativos más que por impactos socioestructurales.

Frente a esta tendencia, la profesionalización de las políticas de igualdad emerge como una herramienta indispensable, no solo para garantizar el cumplimiento de los requisitos formales, sino para asegurar que estas políticas sean diseñadas, ejecutadas y evaluadas por agentes con formación, conocimiento y compromiso feminista. La exigencia de titulaciones especializadas, experiencia verificable y estabilidad de equipos profesionales no solo responde a un estándar técnico, sino que constituye una salvaguarda institucional que protege la política pública de igualdad de la lógica reduccionista del mercado.

En suma, la pregunta central sigue siendo: *¿quién hace la igualdad institucional?* El análisis evidencia que no basta con contar con marcos normativos ni con organismos formalmente competentes; la efectividad de las políticas de igualdad depende decisivamente de quién asume la responsabilidad técnica y política de su diseño, implementación y evaluación. La externalización masiva de funciones hacia consultoras privadas y la mercantilización del sector de la igualdad introducen riesgos claros: la prioridad se desplaza del cumplimiento sustantivo de derechos a la eficiencia formal, la obtención de sellos o certificaciones, y la replicación de estándares homogéneos, que pueden eludir la transformación estructural que la transversalidad –*gender mainstreaming*– exige. Solo la profesionalización de los equipos de igualdad, la estabilidad de sus funciones en el ámbito público y la acreditación especializada permiten garantizar que la igualdad deje de ser un mandato formal y se convierta en una práctica efectiva de justicia social. Así, la preservación de la autonomía institucional, la capacitación feminista y la vigilancia crítica frente a la lógica de mercado son condiciones *sine qua non* para que las políticas de igualdad cumplan su propósito, ya que, en última instancia, este proceso de externalización sistémica plantea un riesgo de ‘vaciamiento institucional’, donde el Estado delega no solo la ejecución técnica, sino la propia capacidad de definir el horizonte ético de la igualdad.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALCAÑIZ, M. (2003). Las otras en los derechos humanos. *Feminismo/s*, 1, 149-162.
- ARANGUREN ALONSO, M. (2023). El movimiento feminista autónomo vasco. Historia de un sujeto político (1976-1994).
- BENHABIB, S. S. (2021). Universalismo interactivo y democracia deliberativa. *Año LV*, 103.
- BUSTELO, María (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- CAMPOS, A., & MÉNDEZ, L. (1993). *Teoría feminista: identidad, género y política: el estado de la cuestión*. Universidad del País Vasco.
- CASTELLANI, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva sociedad*, (276).
- LOMBARDO, E. (2002). La política de género de la UE: ¿Atrapada en el “dilema de Wollstonecraft?” en GARCÍA INDA, A, y LOMBARDO, E. (Coords.) *Género y Derechos Humanos. Terceras Jornadas. Derechos Humanos y Libertades Fundamentales*. Mira Editores. Zaragoza..
- MORENO SECO, M. (2012). Feministas y ciudadanas: las aportaciones del feminismo español a la construcción del Estado democrático. *Alcores: revista de historia contemporánea*, (13), 85-100.
- PRINCE, E. G. (2003). *Hacia la institucionalización del enfoque de género en políticas públicas*. Fundación Fiedrich Ebert..
- RIGAT-PFLAUM, María (2008). «Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género», *Nueva Sociedad*, 218
- VENTURA FRANCH, A. (2025). Una Constitución para la humanidad fundamentada en la igualdad de mujeres y hombres. *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, 10(2), 2-35.

VI. MARCO JURÍDICO

- Constitución Española, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio de 2007.
- Decreto 105/2004, de 8 de junio, sobre certificado de Entidad Colaboradora en Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y sobre el reconocimiento y homologación de consultoras en materia de igualdad de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 115, de 18 de junio de 2004.

- Decreto 18/2020, de 6 de septiembre, de determinación de las funciones y áreas de actuación de los Departamentos del Gobierno Vasco. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 174, de 7 de septiembre de 2020
- Decreto 18/2024, de 23 de junio, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 121, de 24 de junio de 2024.
- Comunidad Económica Europea. (1957, 25 de marzo). *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea*. Naciones Unidas, Serie de Tratados, vol. 298, p. 11.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (Resolución 217 A [III])
- Organização dos Estados Americanos. (1994). *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher “Convenção de Belém do Pará”*. Série de Tratados da OEA, n.º 78.
- Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer / Emakumearen Euskal Erakundea. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 33, de 17 de febrero de 1988.
- Naciones Unidas. (1993, 12 de julio). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, Austria.
- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 42, de 2 de marzo de 2005 / *Boletín Oficial del Estado*, núm. 102, de 29 de abril de 2005.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, de 23 de marzo de 2007.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.
- Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres. *Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 64, de 31 de marzo de 2023.

Economía feminista

M^a Luz de la Cal Barredo

Profesora Titular de Economía Aplicada. EHU

<https://orcid.org/0000-0003-3893-2578>

Yolanda Jubeto Ruiz

Profesora Agregada de Economía Aplicada. EHU

<https://ekoizpen-zientifikoa.ehu.eus/investigadores/126177/detalle>

Elena Martínez Tola

Profesora Agregada de Economía Aplicada. EHU

<https://orcid.org/0000-0001-8314-2925>

Sumario: Resumen. I. ¿Por qué es necesaria la economía feminista? II. Las escuelas económicas y las desigualdades de género: 1. La economía clásica. 2. La economía neoclásica. 3. La apertura de las corrientes institucionalista y nekeynesiana. III. Algunas claves de la economía feminista. IV. Las desigualdades entre hombres y mujeres en el trabajo: 1. El trabajo doméstico y de cuidados: qué es y cómo se mide. 2. Las mujeres y los hombres en el mercado laboral. V. Globalización y crisis recurrentes. 1. La evolución del empleo de las mujeres en el contexto de la globalización. 2. La feminización de las migraciones. 3. El impacto de las crisis en la vida cotidiana. VI. Consideraciones finales. VII. Bibliografía.

RESUMEN

La economía es una ciencia social en la que durante décadas han predominado los postulados neoclásicos, lo que hace difícil analizar los problemas de desigualdad generados por el sistema socioeconómico, especialmente entre mujeres y hombres, así como las preocupaciones temáticas planteadas por la economía feminista.

En estas páginas nos vamos a centrar, en primer lugar, en poner de manifiesto las limitaciones y potencialidades que presentan las principales escuelas de pensamiento económico para analizar y cuantificar las aportaciones de las mujeres a la economía. En segundo lugar, se expondrán las claves principales de la economía feminista. Veremos enfoques que integran la esfera reproductiva y la productiva en el análisis económico, teniendo en cuenta el desarrollo de las capacidades de todas las personas y la sostenibilidad de la vida. En tercer lugar, se explican las desigualdades de género en el trabajo. En referencia al trabajo no remunerado, se mostrarán las alternativas analíticas existentes para la visibilizar y cuantificar el trabajo doméstico y de cuidados. En cuanto al trabajo remunerado, se señalarán las principales desigualdades de género existentes en el mercado laboral: la segregación laboral, la concentración de mujeres en el empleo a tiempo parcial y, como consecuencia de todo ello, la brecha salarial de género. Por último, analizaremos cómo ha afectado la globalización al empleo y a las migraciones de las mujeres y expondremos el impacto de género de las crisis económicas más recientes.

I. ¿POR QUÉ ES NECESARIA LA ECONOMÍA FEMINISTA?

La economía feminista comienza a desarrollarse como una disciplina teórica a partir de los años 80 del Siglo XX. Sin embargo, su incidencia en la teoría económica dominante es todavía bastante limitada. En la actualidad, el enfoque económico ortodoxo que impera es el de la economía neoclásica, cuyos razonamientos y supuestos hacen difícil abordar las preocupaciones feministas y las temáticas que afectan especialmente a las mujeres, de manera que, cuando los problemas se asumen dentro de este paradigma, se terminan justificando las desigualdades entre hombres y mujeres.

A pesar de que las mujeres hayan entrado en las facultades de economía, el control de los centros de decisión o de las revistas de mayor prestigio continúa

siendo masculino. Los análisis feministas y los temas vinculados con las desigualdades entre hombres y mujeres se han ido incorporando progresivamente, pero la economía es la ciencia social menos permeable a los desafíos del feminismo.

En su origen, el término “economía” proviene del griego “oikos” y “nomos” que significa “gestión y administración del hogar”. Sin embargo, desde sus inicios la ciencia económica moderna se ha centrado en el estudio de la producción capitalista, y especialmente la corriente neoclásica se ha limitado al análisis de lo que sucede en la esfera del mercado. Esta definición estrecha de economía afecta también a otras corrientes de pensamiento económico, como la marxista. Ello supone ocultar el trabajo doméstico y los cuidados que se llevan a cabo principalmente en los hogares, a pesar de ser imprescindibles para la satisfacción de las necesidades de las personas y de las comunidades humanas, para la ampliación de sus capacidades y, en definitiva, para sostener la vida. La economía feminista precisamente pone su foco en la visibilización y reconocimiento de todos aquellos trabajos que son fundamentales también para el desarrollo de las actividades mercantiles, pero que se ocultan y se asignan a las mujeres en el ámbito de lo privado.

Otro aspecto que justifica la existencia de la economía feminista está relacionado con los métodos de investigación y análisis que imperan en la corriente económica ortodoxa. Hay un claro predominio de los análisis matemáticos y cuantitativos en detrimento de los abordajes interdisciplinarios y cualitativos. Ello simplifica y estereotipa la realidad y las motivaciones económicas, sin considerar las diferencias de poder entre agentes económicos, lo que no resulta adecuado para comprender la complejidad de las relaciones económicas y sociales. La economía feminista, al igual que otras corrientes de la economía como la marxista, sí que considera las relaciones de poder entre los agentes económicos. Además, opta por métodos de análisis que combinan lo cuantitativo y lo cualitativo y en conexión con otras disciplinas científicas.

La economía feminista contribuye a analizar aspectos esenciales para comprender por qué en nuestras sociedades las mujeres ocupan posiciones subordinadas con respecto a los hombres en múltiples esferas, como la laboral, la empresarial, la financiera, la del poder y la del conocimiento, soportando una mayor carga de trabajo y situaciones de violencia. Nos va a revelar que trabajo y empleo no son lo mismo; que para sostener la vida hace falta algo más que mercancías; que la conciliación y la corresponsabilidad no son equivalentes; que la discriminación laboral persiste a pesar de los avances legislativos y que es una de las bases principales de la brecha salarial de género; y que la división sexual del trabajo se

entrecruza con la clase social y el origen étnico para intensificar las desventajas de las mujeres del Sur.

Además de establecer un marco teórico para el análisis, la economía feminista también se va a centrar en ofrecer propuestas en términos de iniciativas, acciones y políticas para poder dar respuesta a las crisis multidimensionales que sufrimos y para poder construir un sistema que satisfaga las necesidades de todas las personas dentro de los límites del planeta.

II. LAS ESCUELAS ECONÓMICAS Y LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO

A continuación, vamos a realizar un somero repaso de las principales corrientes de pensamiento económico, señalando cuáles son sus principales límites y potencialidades para analizar los problemas que enfrentan las mujeres y las desiguales relaciones de género¹.

1. La economía clásica

Hasta los siglos XVIII y XIX la economía no fue una ciencia autónoma separada de la moral y de la política. Es el momento en el que el capitalismo se convierte en el sistema económico hegemónico y la burguesía en su actor principal cuando gran parte de los economistas occidentales de la época van a analizar y defender con sus teorías los intereses de las clases dominantes. Estas teorías sitúan en el centro las relaciones mercantiles y consideran al trabajo asalariado la principal fuente de valor. Adam Smith, considerado uno de los padres fundadores de la economía política, fue un gran precursor del liberalismo económico y los conceptos que utilizó ejercieron una gran influencia en los seguidores de estos postulados. Analiza el proceso de producción capitalista en un contexto en el que la producción orientada al mercado se va separando de la producción doméstica destinada al autoconsumo, y centró sus análisis en la producción capitalista. Entre sus preocupaciones principales destacan la creación de riqueza, a través del trabajo asalariado y su especialización, así como la distribución de ésta entre las distintas clases sociales.

¹ Este epígrafe está basado en Jubeto (2006).

Aunque la división del trabajo se considera una ventaja en los análisis de Adam Smith, éste olvida la división sexual del trabajo, ocultando el trabajo doméstico y su relación con el trabajo mercantil. Pero muchas mujeres mantienen largas jornadas de trabajo en la agricultura y trabajan en las fábricas o en otros oficios (comerciantes, lavanderas, niñeras), que tampoco son incorporados en el análisis, ya que se considera algo atípico y circunstancial el que las mujeres trabajen fuera del hogar. De alguna manera, se identifica la situación de todas las mujeres con las de clase alta, que solo trabajaban en el hogar, en la práctica gestionando el trabajo realizado por otras mujeres que estaban a su servicio. Adam Smith, sin embargo, reconoce la importancia de la actividad de las mujeres en la crianza y educación para que existan trabajadores productivos que contribuyan a la riqueza de las naciones, pero a esa actividad no le reconoce valor económico. Se consideraba que la obligación primera de las mujeres era ser madres y esposas.

John Stuart Mill, probablemente influido por su compañera Harriet Taylor, plantea preocupaciones por las condiciones desfavorables de las mujeres y sus limitaciones en las oportunidades de empleo debido a la asignación del trabajo doméstico. Ambos se posicionan contra la discriminación salarial debida a la escasez de empleos a los que podían optar las mujeres y contra la idea de que su salario era complementario porque se consideraba que eran menos productivas. Sin embargo, una vez casadas las mujeres debían dedicarse al hogar, según este autor. Harriet Taylor va más allá y cuestiona la idea de que la posición económica y social de las mujeres fuera algo natural. La consideraba un constructo social cuyo fin era mantener el poder social masculino.

Karl Marx, en su análisis de la sociedad capitalista, parte de la clasificación de trabajo productivo y no productivo realizada por Smith y sólo tiene en cuenta las relaciones de explotación surgidas en el proceso productivo capitalista, ya que considera productivo sólo el trabajo asalariado que es el que produce la plusvalía. Su principal preocupación es analizar el conflicto capital-trabajo que surge de la explotación del trabajo por parte de los propietarios de los medios de producción mediante la apropiación de la plusvalía. Este enfoque creará problemas a las feministas marxistas para tratar el trabajo doméstico, ya que este último no es considerado productivo.

Marx reconocía que la producción de la fuerza de trabajo, tanto diaria como intergeneracional, dependía de las unidades familiares. Pero el trabajo doméstico realizado en el hogar quedaba fuera de su análisis y cualquier conflicto potencial entre mujeres y hombres era subsumido en la retórica de los intereses de clase. Además, los intereses de clase son definidos como los intereses de los hombres de

la clase trabajadora, suponiendo que el resto de la familia comparte los mismos intereses, lo que minimiza cualquier conflicto potencial entre mujeres y hombres, tanto en casa como en el trabajo asalariado y niega la posibilidad de que exista explotación en el hogar o intereses de género. Posteriormente, desde posiciones marxistas, se ha planteado que la producción mercantil no es autónoma y depende del trabajo no remunerado, por lo que el capitalismo explota también a la unidad doméstica. Ello ha permitido discutir sobre el hogar como lugar de producción, estudiar la posición de las mujeres y ampliar la visión económica más allá de la producción mercantil.

2. La economía neoclásica

La economía neoclásica parte de unos supuestos sobre el “hombre económico”: es un ser racional que persigue su propio beneficio, un individuo egoísta; está libre de convencionalismos y de lazos, por lo que puede cambiar de trabajo o de lugar para buscar nuevas oportunidades; es incorpóreo, es decir un hombre listo para tomar decisiones sin que las necesidades de su cuerpo y mente entren en consideración. El comportamiento económico racional consiste en asignar recursos escasos entre fines en competencia para maximizar la utilidad o satisfacción personal. Supone la búsqueda de objetivos propios ya que cada uno debe defender su propio interés. El individuo es egoísta y sólo ha de tener en cuenta sus preferencias individuales en el mercado, sin embargo, se comportará de forma altruista en la familia.

La separación o desconexión del conjunto social, incluida la familia, supone que el individuo ha de separarse del clan, de su comodidad o seguridad para liberarse. Se identifica el clan y la tradición, junto con la familia, con lo femenino y se deja de lado la importancia de los lazos afectivos, de los cuidados y apoyo mutuo, así como los trabajos asociados a estos lazos. En el análisis económico neoclásico se invisibilizan tanto dichos trabajos como quienes los realizan, de forma que la aportación de las mujeres a la sociedad queda oculta. Se supone que el individuo es autónomo y se olvida que fue niña o niño, que ha requerido años de educación y cuidados para crecer, y que antes de ir a su empleo o al mercado, tiene que tener cubiertas una serie de necesidades diarias. Tampoco se tiene en cuenta que hay individuos que no pueden trabajar por sus enfermedades crónicas o por encontrarse en situación de discapacidad, ni que dejan de trabajar cuando envejecen. En la realidad, las características de este individuo se traducen en la falsa autonomía del sector masculino de la población basada en que las mujeres asuman la responsabilidad de la subsistencia y el cuidado de la vida. La economía neoclásica

racionaliza los roles tradicionales de los sexos y justifica y refuerza con sus análisis los estereotipos y las desigualdades existentes.

Finalmente, la concepción del “hombre económico” respecto a la naturaleza es que ésta no existe sino como medio para cubrir las necesidades humanas y que el objetivo es dominarla y extraer sus recursos como si fueran inagotables. Frente a esto, la economía ecológica ha puesto de manifiesto los daños que genera la actividad económica y el agotamiento de los recursos naturales que esta supone.

Durante los años 60 y 70 del siglo XX en occidente se produjo la incorporación masiva de las mujeres al empleo y ello generó debates vinculados a las características de estos empleos (en general, de menor calidad que los de los hombres y en sectores de actividad muy concretos) y a las relaciones que esto tiene con el hecho de que las mujeres seguían siendo las principales responsables del trabajo reproductivo en los hogares. La corriente neoclásica abre una línea de investigación impulsada por Gary Becker, premio Nobel de economía, y conocida como “Nueva Economía de la Familia”. Según este enfoque, la asignación del tiempo de los miembros de la familia a los distintos tipos de trabajo dependerá de las ventajas comparativas. Así, los hombres se especializarán en el trabajo de mercado y las mujeres en el trabajo doméstico debido, básicamente, a características innatas biológicas reforzadas por las distintas adquisiciones de capital humano según el sexo. De esta forma, se justifica la división sexual del trabajo y los modelos se centran en explicar la discriminación de las mujeres en el ámbito laboral: si las mujeres tenían salarios menores que los hombres era porque estaban especializadas en el trabajo doméstico, y se especializaban en él porque cobraban menos que los hombres en el mercado laboral. Para salir de este argumento circular se señalaba que las mujeres tenían ventaja comparativa en las tareas del hogar por el hecho de ser mujeres, independientemente de que esto se refuerce por las inversiones en capital humano.

3. La apertura de las corrientes institucionalista y neokeynesiana

Para la corriente institucionalista el funcionamiento de la economía no puede entenderse solamente analizando los mercados. Este funcionamiento se explica además por la existencia de una serie de instituciones que posibilitan su funcionamiento. Las instituciones son las leyes, los usos, los hábitos, las costumbres, las normas que rigen las relaciones sociales y económicas entre los agentes económicos. Pueden ser formales o informales. Autolimitan o restringen el ámbito de actuación de los individuos y los grupos. En definitiva, son las reglas del juego:

establecen los comportamientos socialmente aceptables y confieren seguridad a la iniciativa individual y colectiva, debido a que reducen la incertidumbre. Sin instituciones no hay economía de mercado.

Desde el institucionalismo se defiende un concepto amplio de economía, al considerarla como la organización social para el aprovisionamiento de la sociedad. Esto muestra similitudes con las definiciones dadas por algunas economistas feministas. Otros aspectos que el institucionalismo comparte con la economía feminista van a ser el análisis de los procesos de construcción de las normas y rutinas sociales; la importancia del tiempo histórico y de las relaciones de poder a la hora de analizar el comportamiento social e individual de la gente; y el enfoque indisciplinar para comprender estos procesos. En el institucionalismo feminista la solución al “economicismo” es una reconexión cultural del hogar, el lugar de trabajo remunerado y la política, que reconozca los aspectos productivos, reproductivos y políticos de la mayoría de las actividades humanas en todos los ámbitos institucionales y en todos los entornos sociales. Puede decirse que existe una gran potencialidad de esta escuela para integrar la visión feminista en su perspectiva.

La escuela postkeynesiana está formada por un grupo muy heterogéneo de economistas. Para ellos y ellas las instituciones son también importantes, sobre todo el Estado. Algunos estudios se centran tan solo en la producción remunerada, tanto del mercado como del Estado. Esto excluye todo del análisis el trabajo no remunerado realizado por los hogares e ignora los vínculos entre éste y la economía mercantil, lo que va a repercutir en las políticas públicas propuestas. Desde esta perspectiva el Estado es considerado como neutral al género y los análisis macroeconómicos carecen de perspectiva de género. Otros autores y autoras, en cambio, han llevado a cabo investigaciones para dejar al descubierto los vínculos entre la economía monetaria y la economía no remunerada, al considerar endógeno el trabajo no remunerado en el proceso económico, y el cuidado como un aspecto de las estructuras del tiempo de nuestras vidas materiales que combinan servicios y recursos.

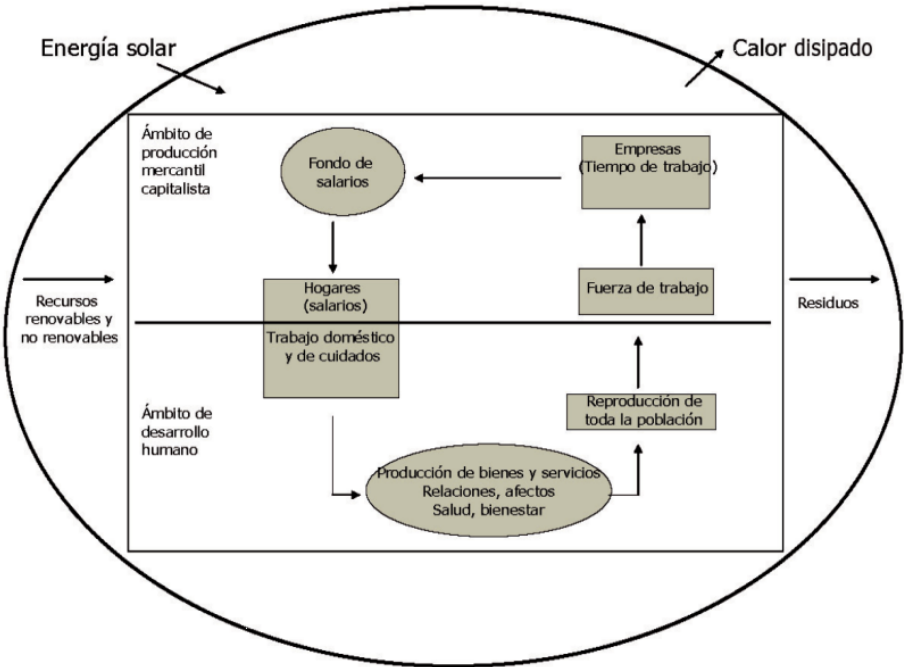
III. ALGUNAS CLAVES DE LA ECONOMÍA FEMINISTA

En la década de los 80 surge con fuerza lo que posteriormente se llamará economía feminista y un elemento determinante fue la generalización de los análisis de género y del concepto de patriarcado entre las economistas feministas. Además, en 1992 se crea la International Association for Feminist Economics que publica una

revista, *Feminist Economics*, de forma trimestral desde 1995. En las universidades se van creando departamentos y centros de investigación, se van impartiendo asignaturas en grados y postgrados especializados en estos temas, aunque las aportaciones no penetran en los análisis económicos dominantes y, por tanto, la economía feminista y la economía ortodoxa continúan en ámbitos paralelos (Carrasco, 2006).

Una de las principales aportaciones de la economía feminista es la crítica a la economía ortodoxa por su estrechez e incapacidad de asumir las necesidades de transformación planteadas por las mujeres, tanto de los aspectos de organización social y económica como de las relaciones sociales. La economía feminista cuestiona los conceptos y los análisis realizados desde las escuelas convencionales intentado crear un nuevo ámbito que permita preocuparse no solo de lo que ocurre en el mercado (ámbito productivo y visible de la economía) sino también interesarse por el trabajo doméstico y de cuidados (ámbito reproductivo e invisible) (Benería, 2003). De esta forma, la representación de la economía desde una perspectiva feminista quedaría tal y como aparece en el Gráfico 1 (Carrasco, 2011).

Gráfico 1: El circuito del trabajo



Fuente: Cristina Carrasco (2011), basado en Picchio (2001)

Dicho esquema está dividido en dos espacios bien diferenciados, donde la parte superior representa el espacio mercantil capitalista mientras que en la parte inferior se encuentra el espacio del desarrollo humano; ambos espacios están interrelacionados y son dependientes el uno del otro. El ámbito donde se realiza el proceso de producción de mercancías representa el análisis convencional de la economía. Las empresas para producir sus mercancías necesitan remunerar con salarios a la mano de obra que interviene en ella, salarios que permiten mantener y reproducir dicha mano de obra en el interior de los hogares, para así de nuevo poder participar en el proceso de producción. La parte inferior representa el proceso de reproducción de la vida, donde se lleva a cabo el trabajo doméstico y de cuidados para producir los bienes necesarios para el mantenimiento y bienestar de las personas. Esto trata de resaltar la importancia que posee la llamada economía de los cuidados, no solo para el mantenimiento de la vida sino también para el sostenimiento del trabajo mercantil y para garantizar la reproducción del sistema. De esta manera, se concede a la organización social de la reproducción humana la misma importancia conceptual y analítica que a la producción asalariada. Se conciben como subsistemas que forman un sistema social más amplio, articulados entre sí como entidades analíticamente diferenciables y dotadas de autonomía relativa. La interrelación de estos subsistemas posibilita la configuración de un modo histórico concreto de existencia humana (Agenjo-Calderón, 2021). Este esquema, además, incorpora los recursos extraídos del planeta para llevar a cabo los procesos de producción y reproducción y, como consecuencia de estos procesos, los residuos y el calor generados.

Los postulados de la economía feminista, que hoy día continúa en construcción, señalan que el enfoque anterior aún reproduce la dicotomía público-privada, al reconocer que en estos dos ámbitos se realizan actividades diferentes y separadas de forma paralela. Entienden que esto desvirtúa la realidad y no permite escapar de la dimensión patriarcal. Por ello, dan un paso más allá buscando conceptos transversales como el de sostenibilidad de la vida. Se trata de una economía feminista crítica con la ciencia económica dominante y con su visión dicotómica y sesgada de la economía, pero también con el sistema económico que ésta apuntala (capitalista, heteropatriarcal, colonial y racista). Y asimismo se diferencia de las corrientes heterodoxas androcéntricas y de los enfoques feministas con sesgos antropocéntricos y eurocéntricos (Agenjo-Calderón, 2019). Desde esta corriente se recupera la crítica marxista al capitalismo como un sistema basado en la desigualdad y el conflicto, pero van más allá del conflicto entre capital y trabajo, redefiniéndolo por una doble vía, desde el ecologismo y desde el feminismo. La ganancia en el capitalismo se hace en base a los materiales que están en el planeta, utilizando la energía para extraerlos

y transformarlos y generando residuos y basura. Además, la explotación del trabajo no se reduce al trabajo asalariado, sino que abarca también todos los trabajos invisibilizados de cuidados, realizados históricamente por mujeres y obliga a utilizar un enfoque interseccional, que deje en evidencia cómo interactúan los diferentes sistemas de dominación y privilegio social en torno al género, raza y clase, entre otros. La valorización del capital se da a costa de la vida (humana y no humana), y el conflicto se produce entre capital y vida (Pérez Orozco, 2021 y 2025).

De la misma manera, desde la economía feminista se plantea la necesidad de analizar los complejos sistemas sociales a través de distintas escalas interrelacionadas que permiten entender cómo se producen y mantienen las desigualdades de género (Elson, 2025; Pérez Orozco, 2017). A nivel micro, es posible estudiar los comportamientos de las personas y de los hogares, lo que permite identificar la evolución de la división sexual del trabajo dentro de la familia y cómo la responsabilidad sobre tareas domésticas y de cuidados no remunerados se reparte entre las personas del hogar. En segundo lugar, el nivel meso constituye una escala intermedia que conecta lo individual con lo estructural y abarca el ámbito de la comunidad, las redes locales, las organizaciones y el mercado como institución. En este nivel se desarrollan estrategias comunitarias de cuidados y las instituciones del mercado laboral, por ejemplo. Por último, a nivel macro se estudia la estructura socioeconómica global, el papel de los estados y las políticas y organizaciones internacionales. Desde esta perspectiva, se critica el conflicto entre la lógica de acumulación del capital y la sostenibilidad de la vida. Los tres niveles no son compartimentos estancos; por el contrario, las desigualdades estructurales atraviesan todas estas escalas, desde lo personal hasta lo sistémico. El análisis feminista de las tendencias actuales desde la perspectiva de la interconexión de estas tres escalas permite estudiar las desigualdades de género en la actualidad, la manera en la que sostienen el desarrollo del proceso de globalización neoliberal en sus distintas etapas y la manera en la que impactan sobre las personas, familias y comunidades. Asimismo, permite identificar distintas estrategias de transformación, que también deben aplicarse a los distintos niveles.

IV. LAS DESIGUALDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL TRABAJO

Cuando hablamos de la división sexual del trabajo nos referimos a la asignación de los distintos tipos de trabajos en función del sexo. De esta forma, los trabajos productivos realizados en el mercado han sido asignados tradicionalmente

a los hombres, mientras que a las mujeres se les han asignado aquellos trabajos relacionados con el cuidado y con las tareas del hogar y que conocemos como trabajos reproductivos. Esta tradicional división del trabajo está en la base de las desigualdades de género en la familia, que se han construido social e históricamente, de manera que las funciones y el valor asignado a los trabajos considerados masculinos han tenido una mejor consideración que los feminizados. Ello ha contribuido a la subordinación de las mujeres con respecto a los hombres, y ha implicado una menor y peor participación en términos de remuneración y condiciones laborales en el mercado de trabajo para ellas.

El origen de la actual división sexual del trabajo se encuentra en el desarrollo del sistema capitalista que separa la esfera de la producción, que se realiza en el ámbito público, de la esfera de la reproducción, que se produce principalmente en el ámbito privado. Resulta importante para el sistema económico de producción y venta de mercancías que los bienes y servicios sean adquiridos en el mercado, por lo que se va quebrando la unidad entre producción y reproducción que previamente se daba en el seno de los hogares. De esta forma, los hogares cada vez acuden más al mercado para proveerse de los bienes y servicios que antes se producían en su interior, generando una mayor demanda para atender a la mayor producción que se da tras la revolución industrial. A lo largo del proceso de consolidación de la industrialización, la división sexual del trabajo sirvió para promover la retirada de las mujeres de las fábricas con la excusa de su responsabilidad en el cuidado de la familia y el hogar.

Esta historia ha marcado unas condiciones concretas del trabajo asalariado que se han conformado a la medida de los hombres, es decir, a la medida de unas personas que no tenían responsabilidades importantes en los trabajos domésticos y de cuidados que se habían asignado a las mujeres. La función de los hombres era proveer de ingresos a la familia, aunque, desde mediados del siglo XX se ha producido una incorporación masiva de las mujeres al trabajo asalariado. Aún con todo, el modelo tradicional de “hombre proveedor de pan – mujer ama de casa” se sigue manteniendo a nivel ideológico, dando por sentado que el trabajo remunerado de las mujeres es secundario para conseguir ingresos en la familia, y es también secundario respecto a su principal responsabilidad en el hogar. Esto implica que las mujeres acceden en mucha mayor medida a trabajos precarios, a tiempo parcial e interrumpen su vida laboral en momentos concretos para atender a las necesidades de sus familias, por lo que recibirán menores ingresos, menores prestaciones y menores pensiones (Carrasquer, 2009).

La mayor carga total de trabajo de las mujeres se debe, sobre todo, a que realizan la mayor parte del trabajo no remunerado al tiempo que se han ido incorpo-

rando cada vez en mayor medida al trabajo remunerado en el mercado. Sin embargo, en el caso de los hombres ha sido mucho menor su implicación en los trabajos domésticos y de cuidados. Este desigual reparto de las tareas que se realizan en el hogar tiene implicaciones en los ingresos presentes y futuros que reciben las mujeres por su trabajo, ya que obstaculiza las posibilidades de insertarse en el mercado laboral y las condiciones son peores (Larrañaga y Martínez-Tola, 2017). La mayor carga de trabajo también repercute en el tiempo de ocio del que disponen las mujeres. Como podemos observar en la Tabla 1, si sumamos las horas dedicadas al empleo y al hogar y la familia, la dedicación de las mujeres es mayor en todos los países estudiados². Como consecuencia de ello, las mujeres disfrutan de menor tiempo que los hombres para el ocio y las actividades asociativas.

Tabla 1. Tiempo dedicado a las diferentes actividades en horas y minutos por sexo (2020)

		Total	Cuidado personal	Empleo	Estudio	Hogar y cuidado familiar	Ocio y vida social y asociativa	Viajes ³	No especificado
Bulgaria	Hombres	24:00	12:35	3:10	0:30	1:53	4:33	1:18	0:02
	Mujeres	24:00	12:23	2:19	0:26	3:57	3:48	1:07	0:03
Alemania	Hombres	24:00	11:08	2:52	0:28	2:10	6:08	1:14	0:05
	Mujeres	24:00	11:23	1:59	0:27	3:18	5:41	1:13	0:06
Estonia	Hombres	24:00	11:05	3:22	0:32	1:58	5:40	1:23	0:12
	Mujeres	24:00	11:13	2:35	0:35	3:06	5:12	1:18	0:14
Austria	Hombres	24:00	11:17	3:16	0:36	1:58	5:56	0:58	0:04
	Mujeres	24:00	11:36	2:00	0:36	3:29	5:20	0:59	0:05
Finlandia	Hombres	24:00	10:41	2:28	0:33	2:20	6:24	1:34	0:42
	Mujeres	24:00	11:11	1:53	0:37	3:10	5:45	1:24	0:35
Noruega	Hombres	24:00	10:10	3:27	0:38	2:21	6:04	1:19	0:13
	Mujeres	24:00	10:44	2:27	0:41	3:10	5:42	1:16	0:11

Fuente: Eurostat

² Solo figuran en la tabla los países para los que hay datos recientes (2020).

³ Incluye los viajes al trabajo.

1. El trabajo doméstico y de cuidados: qué es y cómo se mide

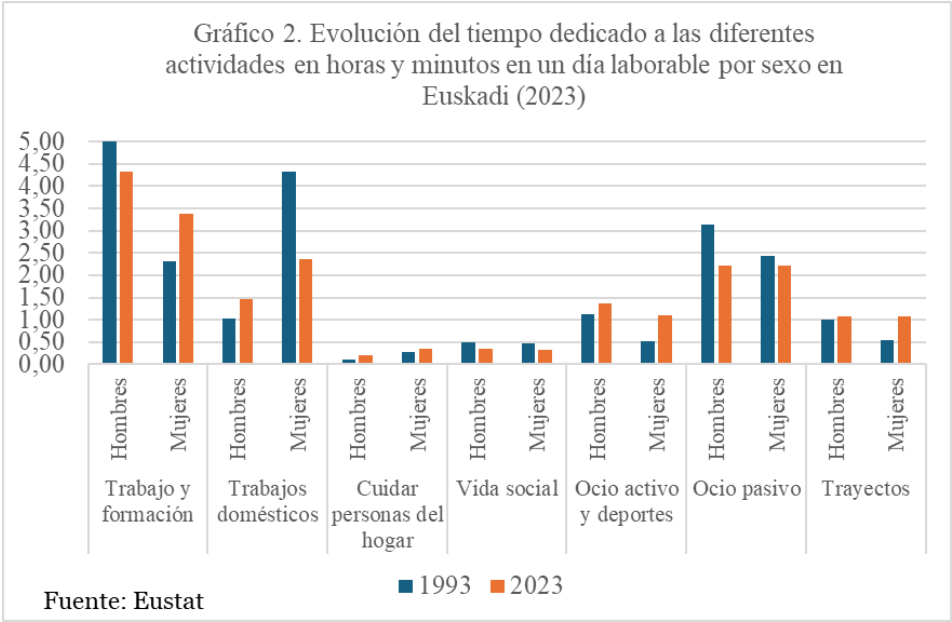
Más allá del debate sobre el trabajo doméstico que se dio en el feminismo de los años 70, a partir de los años 90 del siglo pasado desde la economía feminista se empezó a hablar, además, del trabajo de cuidados. Se consideró que el debate previo resultó reduccionista ya que tomaba como referencia el trabajo asalariado buscando sus similitudes y/o diferencias, pero se obviaban las tareas más distintivas del trabajo doméstico como las connotaciones afectivas y subjetivas que tienen las actividades de cuidado. Esto supuso comenzar a analizar el trabajo realizado en los hogares por sus propias características y por su relevancia en el bienestar de las personas.

A la hora de evaluar el bienestar y la calidad de vida de las personas, en las últimas décadas han surgido nuevos enfoques que ponen de manifiesto la insuficiencia de ligar el bienestar exclusivamente a la renta per cápita de las personas para señalar su relación con las posibilidades de elegir formas de vida que cada cual considere valiosas, entre los que destaca el enfoque de capacidades. Desde esta nueva manera de evaluar la calidad de vida, el trabajo de cuidados tiene una gran importancia en el aprendizaje y la socialización de niños y niñas, en la seguridad emocional de las personas o en la ampliación de las opciones de las personas más dependientes. Por otro lado, la realización de este trabajo, tanto desde el hogar como cada vez más desde el mercado, planteó la necesidad de considerar que el trabajo de cuidados se realizaba tanto en el ámbito privado como desde el público y que era necesario analizar el papel de la familia, el del mercado o el del Estado y estudiar las políticas que se aplicaban al mismo.

Los intentos de medición de estos trabajos han sido impulsados fundamentalmente con el fin de visibilizar las aportaciones de las mujeres en el ámbito doméstico que habían pasado desapercibidas en los estudios económicos. Destacan dos formas de medición de estos trabajos. Por un lado, el tiempo que se dedica a los mismos, cuya plasmación se ha realizado a través de las encuestas de usos del tiempo. La metodología de estas encuestas en la Unión Europea fue armonizada por Eurostat en 1993 y, a través de ellas, se plantea la cumplimentación de diarios que permiten recoger las actividades y trabajos que realiza una persona a lo largo de un día completo y el tiempo que dedica a cada una de éstas. A pesar de su utilidad para poner en evidencia las diferencias entre hombres y mujeres en el trabajo, estas encuestas tienen limitaciones que no permiten recoger la complejidad del trabajo doméstico y del trabajo de cuidados. Entre ellas destaca que, tal como están diseñadas, sólo permiten recoger los aspectos cuantitativos, de forma que las tareas de gestión, organización, responsabilidad o disponibilidad para los trabajos de

cuidados no aparecen reflejadas, así como tampoco las tensiones que origina compatibilizar los tiempos y horarios entre el trabajo remunerado y el que se realiza en el hogar. Tampoco es menor la dificultad de medir la existencia de trabajos que se realizan simultáneamente, donde habitualmente el trabajo de atención y cuidado aparece como actividad secundaria, frente a otras actividades como lavar o cocinar que son considerados como actividad principal⁴ (Carrasco, 2015). A pesar de estas limitaciones, sí que queda reflejada la amplia diferencia entre mujeres y hombres en el caso del tiempo dedicado al empleo y el dedicado al cuidado y al hogar. En el caso del tiempo dedicado al empleo, las mujeres dedican entre 1 y 2 horas menos que los hombres, según los países. En cambio, las mujeres dedican al hogar y la familia entre 1 hora y 20 minutos y 3 horas más que los hombres (Tabla 1).

En España, el INE realizó la primera Encuesta de Empleo del Tiempo durante los años 2002 y 2003 y la segunda, y última por ahora, en 2009-2010. Las Encuestas de Presupuestos de Tiempo que produce el Eustat y que se vienen realizando desde 1993 y se publican cada cinco años, no son comparables con las del INE, pero también nos dan información sobre el reparto del trabajo entre hombres y mujeres por tipo de trabajo doméstico.

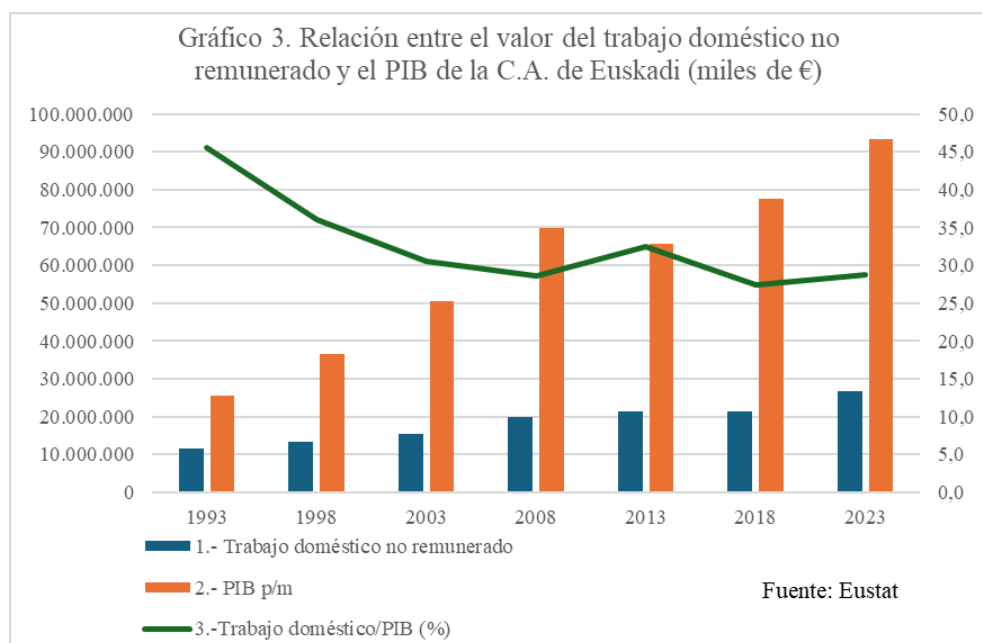


⁴ Todo ello supone una escasa periodicidad de estas encuestas y un considerable retraso con el que se publican los datos recogidos.

En el Gráfico 2 podemos observar los distintos comportamientos de mujeres y hombres en cuanto al trabajo doméstico, pudiendo realizar una comparación de los mismos a lo largo de treinta años. Las mujeres dedican hoy día más tiempo al empleo y la formación, pero todavía menos que los hombres, y se siguen encargando del grueso del trabajo doméstico y los cuidados. Disfrutan de menos horas de ocio activo que los hombres, aunque ha mejorado su situación con respecto a 1993.

Otra forma de medición del trabajo doméstico se ha llevado a cabo a través de una valoración monetaria de estos trabajos, que habitualmente toma la forma del salario que se pagaría a una tercera persona por realizarlos. Estos se han concretado en las Cuentas Satélites de Producción Doméstica con las que se pretende dar mayor importancia al papel del trabajo doméstico y de cuidados al poder compararlos con la producción para el mercado, e incluso aplicarlo a la formulación de políticas de protección social.

Además de compartir los límites de la anterior forma de medición a través del uso del tiempo, esta valoración monetaria tiende a igualar las actividades domésticas con las actividades de mercado con lo que se difuminan las diferencias entre ambas, algo que es importante resaltar.



Los datos de la Cuenta Satélite de la Producción Doméstica proporcionados por Eustat nos indican que ésta supone un importante porcentaje del PIB. Desde 1993

este porcentaje se ha reducido (de casi el 47% al 27,7%) debido a que parte de la producción doméstica que se hacía en los hogares sin remunerar ese trabajo, ahora se ha mercantilizado. Se observa también que en las épocas de crisis (2008-2013) crece la producción doméstica porque hay menos empleo en el mercado (Gráfico 3).

2. Las mujeres y los hombres en el mercado laboral

En las últimas décadas se ha producido un avance hacia la paridad de género en el mercado de trabajo. Así, ha habido un importante crecimiento de las tasas de actividad femenina, es decir, del porcentaje de mujeres que, estando en edad de trabajar, están disponibles para ello. Aunque todavía persisten las diferencias entre las tasas de actividad por sexo, éstas se han reducido de forma considerable, tanto en el Estado como en Euskadi. En este último caso, esta brecha se ha reducido de los casi 40 puntos porcentuales en 1985 a tan solo 10 hoy día⁵. Ahora bien, hay que destacar que esta reducción se debe tanto a que las mujeres han aumentado su tasa de actividad como a que se ha reducido la de los hombres. Se trataría de hombres que, estando en edad de trabajar, abandonan el mercado laboral debido a que tienen pocas expectativas de encontrar empleo. En las tasas de paro, también se ha producido esa convergencia y las de hombres y mujeres son prácticamente iguales.

Sin embargo, hay que señalar que todavía persisten importantes brechas de género en nuestros mercados laborales. Se refieren, por ejemplo, a las razones por las cuales las personas están fuera del mundo laboral. Observamos que cuando las mujeres permanecen inactivas laboralmente, lo hacen por razones diferentes a las de los hombres. Entre los hombres inactividad y jubilación van de la mano, pero entre las mujeres la razón más frecuente de la inactividad es la de realizar labores en el hogar, es decir, trabajo doméstico y cuidados. Por tanto, vemos que la división sexual del trabajo sigue marcando de manera muy acusada las trayectorias vitales de muchas mujeres.

Además de las diferencias cuantitativas en cuanto a la participación laboral de mujeres y hombres, hay que señalar también la existencia de una segregación ocupacional que coloca a hombres y mujeres en distintos sectores y ramas de actividad (segregación horizontal) y en diferentes categorías laborales (segregación vertical).

⁵ Según datos del Eustat, en 1985 la tasa de actividad de los hombres era del 70,7% frente al 32% de las mujeres, mientras que en 2023 los valores eran del 60,9 y 51,9% respectivamente.

Hay ramas de actividad altamente masculinizadas como son las pertenecientes al sector industrial como la manufactura, la construcción o los transportes. Y otras, claramente feminizadas, casi todas pertenecientes al sector servicios como son las actividades sanitarias y los servicios sociales, las actividades de los hogares o la educación. Ello resulta problemático porque en bastantes de estas ramas masculinizadas, las ganancias son superiores a la media y, en cambio, las mujeres son mayoría en ramas con salarios muy inferiores a la media, como otros servicios y actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico. En cuanto a la segregación vertical, hay que señalar la menor presencia de las mujeres en los puestos más altos de la jerarquía ocupacional y mejor pagados (puestos directivos⁶) y su amplia presencia en los de menor categoría y remuneración (ocupaciones elementales). Esta división del trabajo también en el empleo remunerado es parte de la explicación de las diferencias salariales entre mujeres y hombres. Ellas ganan menos porque ocupan otro tipo de empleos, que son los de inferior remuneración. No se produce una discriminación directa, pero sí indirecta. Diversos factores confinan a las mujeres en menos ramas de actividad y categorías, que además son las de baja remuneración. Son factores relacionados con los estereotipos de género, las costumbres, los tipos de estudios cursados, los prejuicios, etc.

Otra de las diferencias importantes entre el empleo de los hombres y el de las mujeres es el tipo de jornada. La concentración de mujeres en empleos a tiempo parcial es común en el conjunto de Europa. En buena parte de los países de la UE, el 30% o más de las mujeres trabajan a tiempo parcial, mientras que entre los hombres esto es anecdótico (sólo en Holanda ronda el 20%). Claramente, es un mecanismo de conciliación dada la escasez de servicios para el cuidado de personas dependientes que se produce en buena parte de los países y del acusado absentismo masculino en los cuidados. Hay que señalar que el empleo a tiempo parcial no supone solo menores ganancias, sino también menor acceso a la promoción profesional y menores derechos sociales. Además, se concentra en las categorías profesionales más bajas.

Como consecuencia de las diferencias en los tipos de empleos ocupados por mujeres y hombres surgen las diferencias salariales. La brecha salarial de género

⁶ La presencia de mujeres en los consejos de administración de las grandes empresas (con más de 250 personas en plantilla y que sus acciones cotizan en bolsa) solo alcanza cifras cercanas al 50% en unos pocos países. En cuanto a las mujeres presidentas en estas empresas, ronda tan solo el 10% en buena parte de los países (ver datos del Instituto Europeo de Igualdad de Género, EIGE).

es la diferencia entre la media de las ganancias de los hombres y la media de la ganancia de las mujeres como porcentaje de la ganancia media de los hombres. Los datos de Eurostat también señalan importantes diferencias en los niveles salariales de los países y también en la brecha salarial de género no ajustada⁷ entre países y que en buena parte de ellos supera el 10% (Tabla 2).

Tabla 2. Ganancias anuales por sexo y brecha salarial de género no ajustada (2022)

País	Hombres	Mujeres	Brecha salarial	País	Hombres	Mujeres	Brecha salarial
Rumanía	16.828	16.343	2,9	Irlanda	58.829	48.943	16,8
Luxemburgo	75.847	72.470	4,5	Grecia	26.702	22.176	17,0
Bélgica	55.371	51.888	6,3	Suiza	103.866	85.770	17,4
Malta	31.800	29.322	7,8	UE 27	42.610	35.128	17,6
Croacia	17.602	15.953	9,4	Dinamarca	72.225	59.059	18,2
Eslovenia	31.447	28.476	9,4	Chipre	33.129	27.055	18,3
Suecia	49.307	44.511	9,7	Holanda	56.248	45.482	19,1
Portugal	24.556	21.681	11,7	Eslovaquia	21.544	17.347	19,5
Lituania	24.767	21.751	12,2	Hungría	18.264	14.665	19,7
España	33.270	28.934	13,0	Letonia	21.844	17.525	19,8
Francia	43.725	37.341	14,6	Austria	57.387	45.493	20,7
Bulgaria	13.627	11.572	15,1	R. Checa	24.657	19.539	20,8
Polonia	18.750	15.892	15,2	Alemania	56.622	44.601	21,2
Italia	39.383	33.353	15,3	Finlandia	55.840	43.839	21,5
Noruega	70.282	59.216	15,7	Estonia	25.982	20.212	22,2

Fuente: Eurostat

⁷ La brecha salarial de género calculada con las ganancias anuales resulta ser superior a la calculada con las ganancias por hora debido a que muchas más mujeres que hombres trabajan a tiempo parcial y también entre ellas es más frecuente el empleo temporal, así que las diferencias con los hombres se amplifican cuando consideramos las ganancias de todo el año.

$$BRECHA\ SALARIAL\ DE\ GÉNERO = \frac{(Ganancia\ media\ de\ H - Ganancia\ media\ de\ M)}{Ganancia\ media\ de\ H} \times 100$$

Todos los aspectos a los que nos hemos referido: menores tasas de actividad, mayores tasas de paro, segregación ocupacional, menores niveles salariales y mayor presencia en el empleo a tiempo parcial y en la población inactiva, fundamentalmente por motivos de cuidados, suponen una peor situación en el mercado laboral, unos menores ingresos y unas menores prestaciones en términos de paro, de incapacidad o de pensión de jubilación para las mujeres. Así, muchas más mujeres que hombres cobran pensiones no contributivas por no haber alcanzado los períodos de cotización mínimos. Estas pensiones son de cuantía muy baja. Pero es que, además, cuando las mujeres han cotizado suficientes años y adquieren el derecho a pensiones contributivas, estas también son de cuantía inferior a las de los hombres. Como podemos ver en la Tabla 3, las diferencias en la cuantía de las pensiones de mujeres y hombres son importantes, lo que es un reflejo de lo descrito anteriormente: mayor responsabilidad de los cuidados, menor participación laboral, segregación ocupacional y parcialidad del empleo.

Tabla 3. Cuantía media de todas las pensiones por sexo y brecha de género en pensiones (datos de diciembre de 2025)

	Mujeres	Hombres	BRECHA
ESTADO	1.277,11 €	1.634,09 €	21,85
EUSKADI	1.535,97 €	2.052,92 €	25,18

Fuente: Estadísticas de la Seguridad Social

V. GLOBALIZACIÓN Y CRISIS RECURRENTE

En este apartado se analiza cómo el proceso de globalización que se ha generalizado en las últimas décadas ha influido a nivel internacional en las posibilidades de empleo de las mujeres, en su carga de trabajo total, así como en las relaciones de género. Conviene destacar que el proceso de globalización neoliberal vigente se ha diseñado de una manera determinada, pero no se trata de un proyecto inamovible y sus características dependen de las decisiones políticas derivadas de la correlación de fuerzas existente en cada momento. De la misma manera, las respuestas de política económica que se ponen en marcha desde las

instituciones internacionales para dar respuesta a las crisis recurrentes que vive el sistema, también responden a intereses muy determinados y sus consecuencias deben ser analizadas con detenimiento desde los marcos que ofrece la economía feminista. Sólo así será posible identificar las causas de los procesos, sus efectos en la vida de las personas y las consecuencias de las mismas en la perpetuación de las desigualdades estructurales de género. Asimismo, es imprescindible realizar propuestas de actuación que contribuyan a ofrecer una alternativa al proceso de globalización neoliberal actual (Gálvez, 2013).

El proceso de globalización neoliberal iniciado en la década de los años 80 del siglo XX se ha basado, sobre todo, en el aumento de los flujos comerciales y financieros. En este caso, y como diferencia respecto a otros momentos históricos de aumento en las relaciones económicas entre países, la incidencia de las nuevas tecnologías y el abaratamiento del transporte y las comunicaciones han sido rasgos novedosos. Estos cambios han permitido, entre otros, la fragmentación de los procesos de producción de bienes y servicios y su localización en países diferentes. Los efectos en las vidas de las mujeres son ambiguos y difíciles de acotar, en el sentido de que ha habido ganadoras y perdedoras, y también porque es un proceso complejo en constante evolución (Zabala, 2005; Martínez Tola y Zabalo, 2005).

1. La evolución del empleo de las mujeres en el contexto de la globalización

En las últimas décadas se puede destacar el aumento de las tasas de actividad femenina a nivel global, con un aumento del empleo que se ha producido especialmente en los sectores industrial y servicios. En estos sectores se concentra el crecimiento del empleo formal que, en general, presenta mejores condiciones que el informal. En este contexto, el concepto de feminización del empleo puede entenderse desde una doble perspectiva (Zabala, 2005). Por un lado, hace referencia al aumento de la presencia de las mujeres en el empleo; y, por otro, también alude a la generalización de unas condiciones laborales cada vez más precarias, tanto en los países del Norte como en los del Sur, como consecuencia de las políticas neoliberales que se han implementado para flexibilizar el mercado laboral. Estas condiciones laborales precarizadas, se caracterizan por una mayor inestabilidad, la contención salarial, la expansión del trabajo a tiempo parcial y la informalidad, que han estado históricamente vinculadas al empleo femenino, pero en la actualidad se extienden progresivamente al conjunto de la fuerza de trabajo, afectando también de manera creciente a los hombres.

Son numerosos los estudios que referencian el aumento del empleo de las mujeres, pero la evolución de las economías en las últimas décadas deja en evidencia la necesidad de llevar a cabo estudios pormenorizados que tengan en cuenta una perspectiva de medio plazo y que incorporen el análisis conjunto del trabajo productivo y reproductivo. Así, los datos publicados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Gomis et al., 2023) muestran que las brechas de género en el acceso al empleo y en las condiciones laborales son más profundas de lo estimado, especialmente en los países en desarrollo, y que los avances se producen a un ritmo preocupantemente lento. Estos hechos confirman que las estrategias volcadas en el fomento del empleo femenino deben tener en cuenta de manera conjunta el trabajo productivo y reproductivo, puesto que si no es así estas medidas llevan a sobrecargar de trabajo a las mujeres y a que ocupen empleos precarios (Federici, 2017).

Las contradicciones del proceso de globalización pueden identificarse en los distintos sectores de actividad, que tendrán mayor o menor peso según el tipo de economía considerada, y las consecuencias sobre el empleo de las mujeres también dependerán del contexto concreto del que se trate. No obstante, es posible identificar algunas pautas comunes que es preciso tener en cuenta para poder interpretar la manera en la que se han desarrollado las economías del Sur, en la agricultura, la industria y los servicios.

En primer lugar, aunque en los países del Norte la agricultura tiene un peso relativo menor, existen en la actualidad numerosos países del Sur en los que la economía agraria de subsistencia convive con el desarrollo de actividades agrícolas no tradicionales (flores, frutas, etc.) destinadas a la exportación, sobre todo en África Subsahariana y Asia Meridional. Este hecho está relacionado con la implementación de políticas de corte neoliberal que han provocado que cada vez más extensiones de tierra se dediquen a cultivos de exportación, a costa de tierras dedicadas a los cultivos tradicionales para el sustento de las familias. En estos casos, son las grandes empresas transnacionales y cadenas de supermercados quienes controlan toda la cadena de valor, desde la producción hasta la comercialización. Se constata que las mujeres desempeñan las funciones que se consideran secundarias y también que tienen peores condiciones laborales que los hombres y siguen haciéndose cargo del trabajo doméstico y de cuidados. Asimismo, el avance en ciertas cuestiones relacionadas con el acceso a la propiedad de las tierras y recursos ha sido muy limitado en los últimos años, estando las mujeres en una situación de desventaja estructural frente a los hombres (FAO, 2023). En las economías industrializadas, el sector agrícola depende en gran medida de trabajadores y trabajadoras migrantes, quienes suelen desempeñar su labor en un marco de escasa protección laboral. Dentro de

este escenario, las mujeres se ven especialmente afectadas por la inestabilidad del empleo, ya que predominan en los puestos temporales y en las formas de contratación más precarias (Zabala, 2005).

La situación en el mercado internacional de materias primas agrícolas y alimentos es especialmente preocupante (UNCTAD, 2023), puesto que la actividad especulativa está aumentando llamativamente en los últimos años, haciendo que los alimentos se conviertan en un activo más sujeto a la especulación. Igualmente, los fondos de inversión han comenzado a adquirir numerosas explotaciones agrícolas para poder ponerlas al servicio de sus estrategias inversoras. Todo ello se lleva a cabo con un alto grado de secretismo y falta de regulación, lo que contribuye sobremedida a la concentración de poder en manos de estas grandes empresas transnacionales que operan en el sector. Pero más allá de ahondar en una mayor regulación de estas actividades, se impone la defensa del derecho a la alimentación, de los derechos laborales y del medioambiente así como nuevas formas de organización ligadas a las propuestas desde la agroecología (Areskurrinaga et al., 2023).

En el sector industrial, los avances tecnológicos de las últimas décadas han permitido trasladar muchas actividades productivas que antes se realizaban en los países del Norte a otros países. La configuración de las empresas transnacionales con numerosas filiales y/o subcontratas y la existencia de una mano de obra abundante y barata en los países del Sur han hecho que numerosas producciones intensivas en mano de obra se localicen en estos países. Esta estrategia ha afectado sobre todo a determinados sectores, tales como textil y confección, juguetería, calzado, electrónica y otras manufacturas ligeras, y ha exacerbado la competencia por producir un número creciente de unidades al menor coste posible.

Dentro de esta configuración de la producción mundializada, las maquilas o zonas francas industriales han desempeñado un papel fundamental. En estos espacios se consolidan territorios de excepcionalidad dentro de los países del Sur al servicio de las grandes empresas transnacionales y el capital financiero. Estos lugares ofrecen beneficios fiscales y comerciales, facilidades para la repatriación de beneficios, provisión de infraestructuras, servicios, suministros y mano de obra a las empresas interesadas en invertir en estas zonas. En ellas, no se suele aplicar la legislación laboral y medioambiental vigente en el resto del país, lo que lleva a las personas trabajadoras a soportar malas condiciones laborales y sufrir severos perjuicios para su salud y también se provocan importantes daños medioambientales.

Se localice en zonas francas o no, el empleo industrial creado ha sido mayoritariamente femenino, sobre todo en actividades intensivas en mano de obra de in-

dustrias orientadas a la exportación. En muchos de estos países esta inversión se percibe como una oportunidad para que las mujeres entren en el circuito formal del mercado de trabajo por primera vez, directamente o mediante las oportunidades de empleo generadas en el mercado local. Esta inclusión es importante debido a que está ligada a unas mejores condiciones para sus hogares, en términos de salud o educación, entre otros. Sin embargo, existen riesgos ciertos de que esta inversión aumente la desigualdad de género si, por ejemplo, los empleos ocupados por mujeres están sistemáticamente relacionados con actividades de baja cualificación si no se garantizan las adecuadas condiciones laborales y/o sus posibilidades de promoción son coartadas (UNCTAD, 2014).

En la industria maquiladora latinoamericana y en los países del sudeste asiático, una parte fundamental del éxito económico atribuido a estas estrategias de fomento de exportaciones se debe a la utilización que han hecho del empleo de mujeres. Ha sido precisamente la posibilidad de contar con una abundante y disciplinada mano de obra femenina lo que ha posibilitado el mantenimiento de bajos costes laborales y por tanto de la competitividad exterior. Los diferenciales salariales existentes, tanto entre países como entre hombres y mujeres, constituyen un elemento fundamental en la estrategia de competitividad de las empresas transnacionales basada en los costes. En un escenario de elevada competencia en los mercados internacionales, dichas empresas tienden a aprovechar la mayor vulnerabilidad estructural de la fuerza de trabajo femenina como mecanismo para reducir los costes de producción (Martínez-Tola y Zabalo, 2005). En este sentido, los datos indican que en aquellas zonas francas donde la producción es más intensiva en trabajo, el porcentaje de mujeres es mayor que en los lugares donde la producción es más intensiva en capital, las tecnologías empleadas son más sofisticadas y, por tanto, la cualificación requerida es mayor. Otros estudios apuntan también en esta dirección, puesto que observan una reducción en el empleo de las mujeres en la industria a medida que se avanza en el proceso de industrialización hacia sectores más intensivos en tecnología, como es el caso, por ejemplo, de los países del Este y Sudeste asiático (UNCTAD, 2014). En cualquier caso, se constata que la mayor participación laboral de las mujeres en las economías del Sur no ha venido acompañada de una mayor igualdad en retribuciones y prestigio y, aunque el empleo femenino en las empresas orientadas a la exportación haya beneficiado a algunas mujeres, sigue produciéndose una intensa segregación laboral de género y las mujeres en general tendrán una menor remuneración y peores condiciones laborales en aquellos sectores y ocupaciones en los que concentran (Agenjo-Calderón, 2019; UNCTAD, 2016).

En las últimas décadas se han creado oportunidades de trabajo en el sector de servicios relacionados con las nuevas tecnologías y con la liberalización del sector financiero, aunque existen diferencias significativas entre los sectores de manufacturas y servicios. En el sector servicios, la proporción de mujeres empleadas en empresas exportadoras o involucradas en las cadenas globales de valor (CGV) es generalmente inferior. Esto se opone a la tendencia observada en las manufacturas, donde el comercio internacional tiende a promover la contratación de mujeres. Una posible razón de la menor participación femenina en el sector de los servicios es la segregación sectorial. Las mujeres suelen trabajar en las áreas con menor dedicación a la exportación y que emplea mano de obra menos cualificada, como el comercio minorista, mientras que los hombres predominan en sectores más globalizados y especializados, como las tecnologías de la información. En ocasiones, las empresas de servicios internacionales requieren ciertas habilidades y/o flexibilidad que muchas mujeres no pueden ofrecer o adquirir debido a las responsabilidades de cuidado que asumen, lo que limita sus oportunidades laborales. En general, mientras que la internacionalización en manufacturas fomenta el empleo femenino, el sector de los servicios muestra una tendencia contraria (Aguilar Luna y Winkler, 2025).

Así, se puede observar que es preciso llevar a cabo análisis pormenorizados sobre las oportunidades de empleo que ofrece el proceso de globalización a las mujeres y cuando se realizan se identifican resultados contradictorios (Giosa y Rodríguez, 2010). Además, en los próximos años el impacto de la inteligencia artificial (IA) y de la robotización de los procesos productivos también tendrá una importante influencia sobre el empleo de las mujeres. La automatización en sectores como la manufactura intensiva en mano de obra, donde las mujeres están altamente representadas, puede llevar a su desplazamiento, ya que los hombres suelen tener más acceso a la formación técnica. Además, la digitalización puede agravar la polarización laboral, creando trabajos bien remunerados para aquellos con habilidades técnicas y relegando con mayor intensidad a las mujeres a empleos peor remunerados y menos cualificados (Gmyrek et al., 2023).

2. La feminización de las migraciones

Como se ha visto en el apartado anterior, aunque en las últimas décadas el empleo formal en los países del Sur ha aumentado, el acceso al empleo es aún complicado y las condiciones laborales son precarias y caracterizadas por una baja remuneración. Por ello, se observa un aumento en las migraciones interna-

cionales y se constata el aumento en el porcentaje de mujeres en los flujos migratorios (OIM, 2024). Así, se identifica un proceso de feminización de las migraciones, ligado no solo al aumento en el número de mujeres migrantes, sino también al modo en el que las mujeres migran, ya que lo hacen cada vez más de forma independiente para buscar un empleo. Ello se produce no sólo por las malas condiciones económicas y vitales en sus lugares de origen, sino también porque en los países del Norte hay una importante demanda de mano de obra femenina, en el sector de los cuidados, entre otros.

A escala mundial, se estimó que a mediados de 2024 el número de migrantes internacionales ascendía a 304 millones de personas, entendidas como aquellas nacidas en un país distinto al de residencia y/o que poseen una nacionalidad extranjera (OIM, 2024) y, de ellas, el 48% son mujeres y niñas. Si atendemos a las migraciones ligadas al empleo, la OIT estima que 167,7 millones de personas (38,7% son mujeres) migraron por motivos laborales en 2022. Así, la división sexual del trabajo y segregación laboral se perpetúan mediante las políticas migratorias actualmente vigentes, que están orientadas a atraer migrantes altamente cualificados que trabajan en los sectores de la tecnología, la ingeniería y las finanzas y que favorecen de manera indirecta a los hombres, dado que las mujeres tienden a estar infrarrepresentadas en estos ámbitos. Por otra parte, las trabajadoras migrantes presentan una mayor concentración en el sector servicios, principalmente como consecuencia del creciente aumento de la demanda laboral en la economía de los cuidados (OIT, 2024).

En los hogares de los países del Norte global, debido a la incorporación de las mujeres al empleo, el envejecimiento de la población y la falta de políticas públicas adecuadas, se desarrollan estrategias que consisten en delegar una parte de los cuidados a empleadas domésticas, mujeres migrantes que, a su vez, dejan responsabilidades familiares en sus países de origen que son asumidas por otras mujeres. Se forman así las cadenas globales de cuidado: redes transnacionales que se establecen para mantener la vida, en las cuales *“las mujeres se transfieren cuidados unas a otras en base a ejes de jerarquización social”* (Pérez-Orozco, 2014:68). Hay un trasvase de desigualdades entre mujeres y, a la estructura de desigualdad de género, se le superponen las desigualdades de raíz étnica y socioeconómica, ya que estas mujeres migrantes están en posiciones desfavorecidas en términos de clase y de etnia. Se habla de etnoestratificación del cuidado (Nogueira y Zalakain, 2015:155). De esta manera el sistema capitalista no solo se basaría en la explotación del trabajador asalariado, sino que también va a desposeer a las comunidades del Sur de sus capacidades para el cuidado. Tras haber empobrecido a las economías del Sur mediante la imposición de la agenda neoliberal (programas de

ajuste estructural, renegociación de deuda externa, etc.), el sistema vigente facilita la migración de mujeres del Sur para satisfacer la demanda de cuidados de los países del Norte mediante empleos precarizados, de manera que continúa sin asumir los costes reales de los procesos de reproducción social (Ezquerro, 2023).

Así, se puede decir que en la etapa del capitalismo neoliberal que empieza en la década de los 80, las relaciones de cuidado comienzan a transnacionalizarse a partir de dos fenómenos esenciales: la división internacional del trabajo reproductivo y la transferencia internacional de cuidados (Parreñas, 2001). De esta manera, la reconfiguración de los mercados laborales no puede entenderse sin la nueva organización internacional de los cuidados. Esta realidad ha contribuido a ocultar la actual contradicción de las sociedades occidentales, marcada por los requerimientos del capitalismo patriarcal y las necesidades derivadas del mantenimiento de la vida, siendo las mujeres migradas quienes se encargan de las tareas de reproducción de la vida en unas condiciones laborales precarias y poco remuneradas (Ezquerro, 2011).

3. El impacto de las crisis en la vida cotidiana

La crisis económicas y financieras afectan de distinta forma a mujeres y hombres debido al distinto lugar ocupado en la sociedad. Las mujeres aparecen como más vulnerables ante las crisis por las relaciones desiguales de género que con mayor o menor arraigo aún perviven, sufriendo sus consecuencias de forma más severa tanto por su participación en la economía productiva como por su implicación en la organización del trabajo en los hogares (Martínez-Tola et al., 2018).

Las crisis económicas recurrentes han sacado a la luz que el modelo de globalización que se ha extendido ha fortalecido los derechos y privilegios de las grandes empresas transnacionales, que disfrutan de garantías de sus derechos de propiedad, y de todo tipo de facilidades, mientras se han debilitado los derechos de la población trabajadora que no ha contado con el apoyo y protección de sus gobiernos y que, en muchas ocasiones, han reducido derechos laborales existentes en el país para atraer a la inversión extranjera o para contentar a los mercados.

Diversos trabajos señalan la pertinencia de un análisis de género de las crisis (Smith y Villa, 2013; Rubery, 2015). A raíz de la crisis de 2008 y en torno a las medidas de austeridad implementadas, las investigaciones se han ocupado, en primer lugar, de estudiar los impactos que la caída de la actividad económica tiene sobre

el empleo masculino y sobre el femenino, aspecto que está profundamente mediado por la existencia de una fuerte segregación sectorial del empleo por sexo. En segundo lugar, los análisis han abordado los efectos de las políticas económicas, fundamentalmente presupuestarias, bajo la óptica de género (Ginn, 2013).

Los análisis (Smith y Villa, 2013) han revelado que, en los primeros años de la crisis de 2008, como consecuencia del derrumbe de los sectores fuertemente masculinizados, el desempleo creció principalmente entre los hombres, mientras que las mujeres estuvieron relativamente “protegidas”, porque los sectores en los que habitualmente trabajan no entraron en crisis en esos primeros años y por su mayor presencia en el empleo público. Posteriormente, la crisis se extendió a todos los sectores económicos, afectando negativamente también al empleo femenino. Ello se acentuó todavía más con los recortes presupuestarios que contrajeron aún más la demanda y penalizaron el empleo público.

Observar la crisis desde un enfoque de género supone también analizar sus efectos sobre la política fiscal, y más concretamente las repercusiones de los recortes presupuestarios sobre las políticas sociales relacionadas con las mujeres y con la igualdad. En una época de recesión económica muchos países tomaron la decisión de reducir el gasto público como medida para equilibrar las cuentas nacionales. En estas ocasiones los primeros gastos en reducirse suelen ser los correspondientes a la política social. Así los servicios básicos para atender las necesidades de cuidados como son la sanidad, la educación o las ayudas a la dependencia se reducen en un momento en que las familias más los necesitan. Esto afecta negativamente a las mujeres más que a los hombres por dos razones (Gálvez y Rodríguez-Moroño, 2017): i) estos sectores económicos se caracterizan por un alto grado de presencia de mano de obra femenina, por lo que las consecuencias de los recortes en el gasto perjudican al empleo público femenino; ii) los recortes en educación, sanidad y servicios para el cuidado repercuten de manera negativa especialmente sobre las mujeres, que tienen que asumir el trabajo de cuidados que anteriormente se asumía desde el sector público.

En el caso de la crisis sanitaria de la Covid-19, se produjo una presión muy importante en sectores de actividad feminizados como la sanidad, la enseñanza y los cuidados, y mayores cargas de trabajo y niveles importantes de ansiedad por el miedo a enfermarse, a contagiarse, etc. Las mujeres estuvieron más expuestas a la enfermedad tanto en el empleo como en los hogares. Los datos globales mostraron que los sectores más afectados por la emergencia sanitaria fueron el comercio al por menor, los servicios de alojamiento y de comidas y el sector

turístico, que son sectores en los que se da una alta concentración de empleo femenino. En cuanto a la renta, a consecuencia de la Covid-19, en Europa por ejemplo las mujeres perdieron un 8,1% de masa salarial frente al 5,4% de los hombres, según el informe mundial de la OIT sobre salarios 2020-2021. Esta reducción fue debida tanto a las pérdidas de empleo como a la reducción de las horas de trabajo (OIT, 2020).

La pandemia evidenció aún con más fuerza las contradicciones pre-existentes en el reparto de las tareas domésticas y de cuidados. También se generó más trabajo en el hogar por la supresión de algunos servicios para el cuidado en los momentos peores de la pandemia. Una de las primeras medidas que se tomaron fue el cierre de los centros educativos y de atención a personas mayores y dependientes, haciendo recaer en los hogares la responsabilidad de los cuidados de menores y dependientes. De esta manera, el efecto de estas medidas supuso ahondar en un ya, de por sí, desigual reparto de los trabajos de cuidados. La refamiliarización de los cuidados pudo observarse durante el confinamiento y, también, en los meses posteriores al mismo.

Así, la crisis de la Covid-19 puso de manifiesto la importancia de los cuidados, que se mostraron mucho más insoslayables que otras actividades que habitualmente se consideran fundamentales en nuestras sociedades. Ello no impidió, sin embargo, que esta crisis afectase de forma muy negativa a las cuidadoras y empleadas domésticas que trabajaban en los hogares. Especialmente, a las mujeres que trabajaban como internas cuidando a personas mayores, ya que, en muchos casos, se les exigió el confinamiento durante meses por miedo a los contagios.

Para finalizar, conviene destacar que los efectos de las crisis recurrentes de las últimas décadas en los países del Norte y del Sur y las políticas de ajuste estructural y de austeridad implementadas han provocado un aumento constante de la desigualdad, un retroceso en las políticas sociales y la precarización de las condiciones laborales, entre otros. Todo ello ha hecho que el endeudamiento se haya convertido en una herramienta central para la reproducción social de los hogares. En este contexto, la deuda pasa a constituirse como una vía necesaria para el acceso a bienes y servicios fundamentales, tales como la vivienda, la alimentación, la atención sanitaria y la educación. Los análisis al respecto identifican que son mayoritariamente las mujeres quienes asumen la carga de compensar los desequilibrios económicos del hogar mediante el recurso al crédito, debido a su papel en la gestión del bienestar doméstico (Cavallero y Gago; 2019).

VI. CONSIDERACIONES FINALES

La economía feminista ha desarrollado, a lo largo de las últimas décadas, un conjunto de aproximaciones teóricas, herramientas analíticas y metodologías que permiten realizar un diagnóstico acertado del funcionamiento y la evolución del sistema capitalista contemporáneo. Desde esta perspectiva, no solo se superan los marcos tradicionales de análisis económico, sino que también se ponen en evidencia las contradicciones estructurales del modelo vigente, particularmente aquellas relacionadas con la invisibilización de los trabajos de cuidados, la reproducción social y las desigualdades de género (Carrasco, 2011, Fraser, 2016). Cabe señalar que estas aproximaciones tienen en cuenta que las mujeres no constituyen un grupo homogéneo, sino que las desigualdades de género se encuentran entrelazadas con las estructuras de poder de clase y raza, de modo que es preciso adaptar un enfoque interseccional en este ámbito.

A través de estos análisis, la economía feminista no se limita a formular una crítica, sino que plantea propuestas de gran alcance orientadas a la transformación estructural del sistema. Dichas propuestas buscan avanzar hacia la construcción de un modelo social y económico más justo, inclusivo y sostenible, en el que la sostenibilidad de la vida y la equidad ocupen un lugar central en la organización de la producción, la distribución y el bienestar colectivo.

La aproximación analítica estructurada en tres niveles –micro, meso y macro– permite identificar con mayor precisión los mecanismos a través de los cuales se configuran y reproducen las desigualdades estructurales inherentes al sistema capitalista contemporáneo. Este enfoque multinivel pone de relieve la interdependencia entre las dinámicas globales, las estructuras institucionales intermedias y las prácticas cotidianas que tienen lugar en los hogares, evidenciando que las desigualdades no son fenómenos aislados, sino procesos sistémicos y relacionales (Elson, 2025). En este sentido, las políticas económicas implementadas a escala global inciden de manera decisiva en la organización de la vida cotidiana y en las condiciones materiales de los hogares, a través de su impacto en los distintos niveles de actuación. Asimismo, dichas políticas, frecuentemente presentadas como neutras desde la perspectiva de género, contribuyen a reconfigurar tanto la división internacional del trabajo productivo como, de forma interrelacionada, la división internacional del trabajo reproductivo. Este proceso resulta fundamental para la consolidación de la globalización neoliberal, cuyo desarrollo se ha asentado, en gran medida, sobre la invisibilización, desvalorización y precarización de los trabajos domésticos y de cuidados.

Así, la economía feminista es un ámbito plural que comparte un núcleo de preguntas y premisas, pero integra enfoques diversos orientados a ofrecer respuestas y medidas para transformar el sistema actual, junto con las propuestas que provienen de la ecología política. Desde esa confluencia, el ecofeminismo permite imaginar y construir un futuro en el que todas las personas puedan vivir bien sin rebasar los límites del planeta y sosteniendo los cuidados que hacen posible la vida (Herrero y Gago, 2023).

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGENJO-CALDERÓN, Astrid (2019). “Género y globalización económica desde la óptica de la sostenibilidad de la vida”, *Revista internacional de pensamiento político*, nº 14, pp. 111-130.
- AGENJO-CALDERÓN, Astrid (2021). “Genealogía del pensamiento económico feminista: las mujeres como sujeto epistemológico y como objeto de estudio en economía”. *Revista de estudios sociales*, nº 75, pp. 42-54.
- AGUILAR LUNA, Luis; WINKLER, Deborah Elisabeth (2025). “International Activity and Female Labor Participation: New Evidence for Services Firms in Developing Countries”, *Policy Research Working Paper Series 11198*, The World Bank.
- ARESKURRINAGA, Efren; MARTÍNEZ TOLA, Elena; ZABALO, Patxi (2023). “Régimen alimentario corporativo y lucha contra el hambre.”, *Revista de Economía Crítica*, nº 36, pp. 114-133.
- BENERÍA, Lourdes. (2003). “Introducción. La mujer y el género en la economía: Un panorama general”, en VILLOTA, Paloma (ed.), *Economía y género*. Edit. Icaria, Barcelona.
- CARRASCO, Cristina; DÍAZ, Carmen (eds.) (2017). *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, Ed. Entrepueblos.
- CARRASCO, Cristina (2016). “El tiempo más allá del reloj: las encuestas de uso del tiempo revisitadas”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 34(2), pp. 357-383.
- CARRASCO, Cristina (2011). “La economía del cuidado: planteamiento actual y desafíos pendientes”, *Revista de economía crítica* nº 11, pp.205-225.
- CARRASCO, Cristina (2006). “La economía feminista: Una apuesta por otra economía”, en VARA, María Jesús (coord.). *Estudios sobre género y economía*, Edit. Akal, Madrid.
- CARRASQUER, Pilar (2009). “El empleo femenino en España y Europa: cambios y continuidades”, en ASTELARRA, Judith (coord.). *Género y empleo*. Fundación Carolina
- CAVALLERO, Luci; GAGO, Verónica. (2019). *Una lectura feminista de la deuda. Vivas, libres y desendeudadas nos queremos*. Fundación Rosa Luxemburgo
- ELSON, Diane (2025). *The Diane Elson Reader. Gender, development and macroeconomic policy*. Agenda Publishing

- EZQUERRA, Sandra (2023). “Apuntes para una economía política feminista: el cercamiento de los comunes reproductivos”, *Revista Viento Sur*. nº 191/Diciembre, pp. 99-106.
- EZQUERRA, Sandra: (2011). “Crisis de los cuidados y crisis sistémica: la reproducción como pilar de la economía llamada real”, *Investigaciones feministas*, nº 2(0), 175-194.
- FAO (2023). *The status of women in agrifood systems*, Rome. Disponible en <https://doi.org/10.4060/cc5343en>
- FEDERICI, Silvia (2017). “Economía feminista entre movimientos e instituciones: posibilidades, límites, contradicciones” en CARRASCO, Cristina y DÍAZ, Carme (eds): *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, Entre Pueblos.
- FRASER, Nancy (2016). “Contradictions of Capital and Care”, *New Left Review*, nº 2; pp. 99-117.
- GÁLVEZ, Lina; RODRÍGUEZ-MODROÑO, Paula (2017). “Crisis, austeridad y transformaciones en las desigualdades de género”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 91, p. 330-359.
- GÁLVEZ, Lina (2013). “Una lectura feminista del austericidio”, *Revista de Economía Crítica*, nº 15, pp. 80-110.
- GINN, Jay (2013). “Austerity and inequality. Exploring the impact of cuts in the UK by gender and age”, *Hipatia Press*. vol.1, nº1: 28-53.
- GIOSA ZUAZÚA, Noemí; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina (2010). *Estrategias de desarrollo y equidad de género: una propuesta de abordaje y su aplicación al caso de las industrias manufactureras de exportación en México y Centroamérica*, Serie Mujer y desarrollo nº 97, CEPAL.
- GMYREK, Pawel; BERG, Janine; BESCOND, David (2023). “Generative AI and jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality”, *ILO Working Paper* nº 96 (Geneva, ILO). <https://doi.org/10.54394/FHEM8239>
- GOMIS, Roger; CARRILLO, Paloma; KAPSOS, Steven; MAHAJAN, Avichal (2023). “New data shine light on gender gaps”, *Spotlight on Work Statistics* nº12, Organización Internacional del Trabajo, disponible en <https://www.ilo.org/publications/new-data-shine-light-gender-gaps-labour-market>
- HERRERO, Yayo; GAGO, Verónica (2023). *Ecofeminismos. La sostenibilidad de la vida*, Colección Señales, Ed. Icaria
- JUBETO, Yolanda (2006). *Los presupuestos públicos con enfoque de género: instrumento de análisis de la política económica desde la perspectiva feminista*. Tesis doctoral EHU.
- LARRAÑAGA, Mertxe; MARTÍNEZ-TOLA, Elena (2017). “Desigualdades económicas de género en la Comunidad Autónoma del País Vasco”, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, nº 91, p. 208-247.
- MARTÍNEZ-TOLA, Elena; DE LA CAL, M^a Luz; ALVAREZ, Irantzu (2018). “Crisis y austeridad: amenaza para el empleo femenino en las regiones europeas”, *Convergencia-Revista de Ciencias Sociales*, nº77: 29-53.
- MARTÍNEZ TOLA, Elena; ZABALO, Patxi (2005). “El incierto futuro del empleo femenino en la maquila centroamericana y dominicana”, *Lan Harremanak-Revista de Relaciones Laborales*, nº13, 199-228.

- NOGUEIRA-DOMÍNGUEZ, Julia; ZALAKAIN, Joseba (2015). “La discriminación múltiple de las mujeres extranjeras que trabajan en servicios domésticos y de cuidados a dependientes en Euskadi”, *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria= Revista de servicios sociales*, nº60, 143-162.
- OIM-Organización Internacional de las Migraciones (2024). *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024*, Organización Internacional de las Migraciones.
- OIT- International Labour Office (2024). *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: International Migrants in the Labour Force (Fourth edition)*. International Labour Office. <https://doi.org/10.54394/ESKI5420>
- OIT- International Labour Office (2020). *Global Wage Report 2020–21. Wages and minimum wages in the time of COVID-19*. International Labour Organization 2020
- PARREÑAS SALAZAR, Rhacel (2001). *Servants of globalization. Women, migration and domestic work*. Stanford: Stanford University Press.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (comp.) (2025). *Economías feministas. Arraigo, vínculo, subversión*, Colección Útiles, Traficantes de Sueños.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2021). “El conflicto capital-vida. Aportes desde los feminismos”, *Trabalho necessário*, vol. 19, nº 38, pp. 54-66.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2017). *¿Espacios económicos de subversión feminista?*, en CARRASCO, Cristina; DÍAZ, Carme (eds): *Economía feminista: desafíos, propuestas, alianzas*, Entre Pueblos.
- PÉREZ OROZCO, Amaia (2014). *Subversión feminista de la economía*, Traficantes de sueños.
- PICCHIO, Antonella (2001). *Un enfoque macroeconómico “ampliado” de las condiciones de vida*, en CARRASCO, Cristina (ed.). *Tiempos, trabajos y género*, Barcelona: Publicacions Universitat de Barcelona, pp. 15-37.
- RUBERY, Jill (2015). “Austerity, the public sector and the threat to gender equality”, *The Economic and Social Review*, nº 46 (1), 1-27.
- SMITH, Mark; VILLA, Paola (2013). *Recession and recovery*, en BETTIO, Francesca; PLANTENGA, Janneke; SMITH, Mark (eds.) *Gender and the European labour market*. Routledge.
- UNCTAD (2023). *Informe sobre comercio y desarrollo 2023. Crecimiento, deuda y clima: Reajuste de la arquitectura financiera mundial*, Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo. <https://unctad.org/es/publication/informe-sobre-el-comercio-y-el-desarrollo-2023>
- UNCTAD (2016): *Manual didáctico del instituto virtual sobre comercio y género*, Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo.
- UNCTAD (2014). *Informe sobre comercio y desarrollo 2014. Gobernanza mundial, y espacio para políticas, de desarrollo*, Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo.
- ZABALA, Idoe. (2005). “Claroscuros de género en la globalización neoliberal”, *Lan Harremanak -Revista De Relaciones Laborales*, nº 12, <https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.3424>

La tecnología con perspectiva de género como herramienta de igualdad

Harritxu Gete Ugarte

Investigadora. Vicomtech

<https://orcid.org/0009-0005-3955-5059>

Sumario: I. Introducción. II. La tecnología no es neutra: antecedentes y marco conceptual. III. Inteligencia artificial y sesgos de género. 1. IA para procesos de selección de personal. 2. Traducción Automática. IV. Ciclo de retroalimentación de la IA. V. Tecnología para detectar desigualdades. VI. Oportunidad y futuro. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo tecnológico actual está transformando de manera profunda y acelerada las formas de comunicación, producción y participación social. Debido a su creciente integración en ámbitos como la educación, la sanidad, la generación de contenidos o los procesos de selección de personal, la inteligencia artificial (IA) ocupa una posición central en este proceso. Lejos de constituir una tecnología del futuro, la IA se ha convertido en una infraestructura cotidiana que influye de forma directa en decisiones individuales y colectivas.

En este contexto, resulta fundamental analizar el desarrollo y despliegue de estas tecnologías desde una perspectiva de género, con el fin de identificar y prevenir dinámicas que reproducen desigualdades históricas y refuerzan estereotipos sociales. Las decisiones relacionadas con diferentes fases en el desarrollo de la IA –desde la recopilación de datos hasta el diseño de modelos y su evaluación– generan impactos diferenciados en mujeres y otros colectivos históricamente infrarrepresentados, afectando a su visibilidad, acceso a oportunidades y reconocimiento social. Criado Pérez (2019) demuestra cómo la ausencia sistemática de datos desagregados por género conduce a tecnologías diseñadas implícitamente desde una perspectiva masculina, afectando a ámbitos tan diversos como la salud, la movilidad o la seguridad¹.

Desde una perspectiva más amplia, West, Whittaker y Crawford (2019) subrayan que los sistemas de IA no son herramientas neutras, sino tecnologías integradas en estructuras de poder que pueden reforzar desigualdades de género, raza y clase si no se desarrollan con criterios de justicia social². En esta misma línea, Noble (2018) evidencia cómo algoritmos aparentemente objetivos, como los motores de búsqueda, reproducen y amplifican estereotipos raciales y de género, mostrando que la discriminación algorítmica no es un efecto colateral, sino una consecuencia directa de decisiones técnicas y sociales no cuestionadas³. En conjunto, estos estudios ponen de manifiesto que los sistemas de IA no solo reflejan las desigualdades presentes en la sociedad, sino que pueden llegar a amplificarlas cuando los sesgos estructurales no se identifican ni corrigen de manera explícita.

¹ CRIADO PEREZ, Caroline (2019). *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*, Ballantine Books.

² WEST, Sarah Myers; WHITTAKER, Meredith; CRAWFORD, Kate (2019). “Discriminating Systems: Gender, Race, and Power in AI”, AI Now Institute.

³ NOBLE, Safiya Umoja (2018). *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*, NYU Press.

La aparente neutralidad técnica de la inteligencia artificial contribuye, además, a ocultar estas dinámicas. La complejidad de los modelos, junto con la falta de transparencia y de formación específica, dificulta que las personas usuarias comprendan cómo se toman determinadas decisiones automatizadas. En este sentido, la composición de los datos de entrenamiento resulta un factor determinante, ya que condiciona de forma directa los patrones que los sistemas aprenden y reproducen. Además, las decisiones adoptadas durante el desarrollo de la tecnología, así como la manera en que se implementa e interpreta, constituyen factores clave que determinan su impacto social.

Comprender la IA como un **sistema sociotécnico** permite ampliar esta perspectiva. Este enfoque reconoce que la IA no es únicamente un conjunto de fórmulas matemáticas y procedimientos computacionales, sino un entramado de decisiones humanas, valores culturales y factores organizativos que influyen en su diseño, desarrollo y despliegue. Un fenómeno que refleja y afecta a la sociedad. La tecnología refleja las relaciones de poder, las normas sociales y las prioridades de quienes la crean y gestionan, y su influencia se ve amplificada por la ubicuidad de los sistemas digitales en la vida cotidiana.

Este artículo analiza el papel de la tecnología –en particular de la inteligencia artificial– en la reproducción y transformación de las desigualdades de género. A partir de ejemplos en ámbitos como la salud, los procesos de selección de personal y la traducción automática, se examinan los mecanismos mediante los cuales los sesgos sociales se trasladan a los sistemas tecnológicos. Asimismo, se argumenta que la integración de la perspectiva de género no debe entenderse únicamente como una estrategia de mitigación de riesgos, sino también como una oportunidad para utilizar la IA como una herramienta activa en la promoción de la igualdad y de una representación más justa de la diversidad social.

II. LA TECNOLOGÍA NO ES NEUTRA: ANTECEDENTES Y MARCO CONCEPTUAL

La idea de que la tecnología constituye un instrumento neutral, ajeno a valores sociales o políticos, ha sido ampliamente cuestionada desde distintas disciplinas. Las investigaciones en el ámbito de los estudios de ciencia, tecnología y sociedad, trabajos clásicos como los de Bijker, Hughes y Pinch (1987) han mostrado que la tecnología no surge de manera puramente técnica, sino que se

construye en marcos sociales concretos y por tanto refleja decisiones humanas, intereses institucionales y valores culturales⁴. En esta misma línea, Winner (1980) plantea que los artefactos tecnológicos pueden incorporar y reforzar determinadas formas de poder, al materializar opciones políticas en su propio diseño y funcionamiento, lo que cuestiona de forma directa la noción de neutralidad técnica⁵.

Los estudios feministas de la tecnología por su parte, han profundizado en esta crítica al mostrar cómo los procesos de diseño y desarrollo tecnológico han estado tradicionalmente dominados por perspectivas masculinas. Cockburn y Ormrod (1993) documentan cómo las tecnologías se configuran a partir de divisiones de género existentes, reproduciendo desigualdades en el acceso, el uso y el reconocimiento de las capacidades técnicas⁶. De forma complementaria, Faulkner (2001) subraya que el género no actúa únicamente sobre los usos de la tecnología, sino que está integrado en las propias prácticas de ingeniería, en las culturas profesionales y en las decisiones que determinan qué problemas se consideran relevantes y qué soluciones se desarrollan⁷. Ambos trabajos coinciden en señalar que comprender cómo se diseñan y despliegan las tecnologías requiere analizar los contextos sociales, políticos y culturales en los que operan. Lejos de ser herramientas objetivas, las tecnologías reflejan las prioridades y las estructuras de poder de las sociedades en las que emergen.

A lo largo de la historia, numerosos sistemas técnicos han sido concebidos tomando como referencia implícita a un sujeto estándar que, en la práctica, ha sido mayoritariamente masculino, adulto y perteneciente a grupos socialmente dominantes. Esta visión parcial ha generado tecnologías que excluyen a quienes no se ajustan a ese modelo.

Un ejemplo especialmente ilustrativo es el de los sistemas de seguridad en el ámbito de la automoción. Diversos estudios en seguridad vial y biomecánica han demostrado que las mujeres presentan un mayor riesgo de sufrir lesiones graves en accidentes de tráfico. Investigaciones recientes, como la de Cronn et al. (2024),

⁴ BIJKER, Wiebe E.; HUGHES, Thomas Parke; PINCH, Trevor (1987). *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, MIT Press.

⁵ WINNER, Langdon (1980). "Do Artifacts Have Politics?" *Daedalus*, 109(1), 121-136.

⁶ COCKBURN, Cynthia; ORMROD, Susan (1993). *Gender and Technology in the Making*, SAGE Publications.

⁷ FAULKNER, Wendy (2001). "The technology question in feminism: A view from feminist technology studies." *Women's Studies International Forum*, 24(1), 79-95.

muestran que existen diferencias significativas en las respuestas fisiológicas y hemodinámicas ante colisiones, lo que sugiere que las características anatómicas y biomecánicas influyen de manera directa en la gravedad de las lesiones⁸. En la misma línea, Forman et al. (2019) documentan que, en colisiones frontales con ocupantes correctamente sujetos con cinturón, las mujeres presentan mayores tasas de lesión que los hombres, lo que apunta a limitaciones en el diseño de los sistemas de protección actuales⁹.

A pesar de estas evidencias, durante décadas las pruebas de seguridad se han basado casi exclusivamente en representaciones de un cuerpo masculino medio, definido por parámetros estándar de altura, peso y complejión. Este enfoque ignora la variabilidad corporal existente y asume implícitamente que un único modelo es representativo de toda la población. Sin embargo, estudios como el de Obeng (2011) han demostrado que los modelos de predicción de gravedad de lesiones mejoran significativamente cuando se incorporan variables de género, lo que refuerza la idea de que el diseño diferenciado permite estimaciones más precisas del riesgo¹⁰.

Como consecuencia de estas decisiones de diseño, los sistemas de protección pasiva –como los cinturones de seguridad o los airbags– ofrecen un rendimiento inferior para cuerpos que se desvían del patrón masculino estándar, afectando de manera desproporcionada a mujeres, especialmente durante el embarazo, así como a las de menor estatura. Este caso pone de manifiesto que el sesgo tecnológico no se limita a errores abstractos en modelos computacionales, sino que puede traducirse en consecuencias físicas y materiales, con impactos directos sobre la seguridad y la vida de las personas.

Esta falta de representatividad está incorporada en los propios marcos regulatorios. Un estudio de Linder y Svedberg (2019) analizó los requisitos de homologación de vehículos en Europa, centrándose en los maniqués exigidos para las pruebas de choque reglamentarias. Su análisis de las cinco pruebas obligatorias

⁸ CRONN, Susan [et al.] (2024). “Sex-related disparities in vehicle crash injury and hemodynamics.” *Frontiers in Public Health*. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1331313>

⁹ FORMAN, Jason [et al.] (2019). “Automobile injury trends in the contemporary fleet: Belted occupants in frontal collisions.” *Traffic Injury Prevention*, 20(6), 607-612. <https://doi.org/10.1080/15389588.2019.1630825>

¹⁰ OBENG, Kofi (2011). “Gender differences in injury severity risks in crashes at signalized intersections.” *Accident Analysis & Prevention*, 43(4), 1521-1531. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2011.03.004>

destinadas a evaluar la seguridad de los ocupantes adultos en caso de colisión mostró que todas ellas especifican como dispositivos de ensayo maniqués que representan a hombres adultos del percentil 50 en términos de altura, peso y distribución corporal. Solo una de estas pruebas incluye, además del maniquí masculino en el asiento del conductor, un maniquí correspondiente al percentil 5 del modelo Hybrid III en el asiento del pasajero¹¹.

Este maniquí del percentil 5 se describe habitualmente como representativo del segmento más pequeño de la población adulta y se obtuvo a partir del escalado del maniquí masculino Hybrid III. Aunque fue introducido en 2003 por la Administración Nacional de Seguridad Vial en Carreteras de Estados Unidos como una aproximación al cuerpo femenino, diversos análisis han señalado que no representa adecuadamente a la mayoría de las mujeres, ni en términos de anatomía, ni de distribución de masa, ni de respuesta biomecánica ante impactos. **Además, su uso se limita al asiento del pasajero y no al del conductor**, donde los riesgos son distintos. Como señalan informes divulgativos y técnicos posteriores, esta aproximación ha contribuido a mantener una falsa sensación de inclusión en las pruebas de seguridad, sin abordar de manera real las diferencias corporales existentes¹².

En los últimos años, algunas empresas automovilísticas han comenzado a incorporar modelos computacionales avanzados en sus pruebas de seguridad. Sin embargo, no fue hasta mayo de 2023 cuando, en el marco del proyecto europeo VIRTUAL, cuando se desarrolló el primer maniquí femenino de choque basado en datos antropométricos reales de mujeres adultas¹³. El equipo liderado por la Dra. Astrid Linder diseñó un maniquí que representa de forma específica la altura, el peso y la morfología corporal femenina, marcando un hito en la evaluación de la seguridad vial.

Situaciones análogas se han producido históricamente en el ámbito de la medicina. En Estados Unidos, no fue hasta la aprobación de la *Ley de Revitalización de*

¹¹ LINDER, Astrid; SVEDBERG, Wanna (2019). "Review of average sized male and female occupant models in European regulatory safety assessment tests and European laws: Gaps and bridging suggestions." *Accident Analysis & Prevention*, 127, 156-162. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2019.02.030>

¹² Disponible en internet: <https://www.consumerreports.org/car-safety/crash-test-bias-how-male-focused-testing-puts-female-drivers-at-risk/> [última consulta: 30-01-2026]

¹³ Disponible en internet: <https://projectvirtual.eu/2023/05/25/press-briefing-at-vti-set-50f-and-set-50m/> [última consulta: 30-01-2026]

los *Institutos Nacionales de Salud de 1993* cuando se exigió formalmente la inclusión de mujeres y minorías en la investigación médica financiada con fondos públicos¹⁴. Hasta ese momento, aunque se recomendaba la participación de mujeres en los ensayos clínicos, esta no era obligatoria y, en la práctica, la mayoría de los estudios se realizaban con muestras predominantemente masculinas. Esta infra-representación llevó a considerar como atípicos muchos de los síntomas que se manifiestan con mayor frecuencia en mujeres.

Un ejemplo relevante es el de las enfermedades cardiovasculares. Los síntomas tradicionalmente asociados al infarto, como el dolor intenso en el pecho y en el brazo izquierdo, corresponden a patrones observados en hombres. En las mujeres son más habituales manifestaciones como la fatiga inusual, la dificultad respiratoria, el sudor frío o el dolor epigástrico¹⁵. La falta de reconocimiento de estas diferencias ha contribuido durante décadas a diagnósticos más tardíos y a tratamientos menos adecuados en mujeres, con consecuencias graves para su salud.

Además, si los modelos de inteligencia artificial actuales se entrenan con datos procedentes de contextos en los que las mujeres han sido sistemáticamente infradiagnosticadas o infrarrepresentadas, dichos modelos aprenderán y reproducirán esos patrones. La IA, en este sentido, no introduce sesgos de forma autónoma, sino que internaliza y escala los sesgos presentes en los datos y en las prácticas sociales de origen. Desde esta perspectiva, la inteligencia artificial no supone una ruptura con el pasado, sino una continuación, con nuevas formas, de dinámicas ya presentes en otras tecnologías. Por tanto, estas desigualdades históricas no desaparecen con la digitalización; por el contrario, pueden consolidarse cuando se trasladan a sistemas automatizados.

La perspectiva de género permite precisamente identificar estas dinámicas y cuestionar la supuesta neutralidad de la tecnología. Incorporarla no implica únicamente corregir sistemas una vez que se detectan efectos discriminatorios, sino analizar de forma crítica las decisiones que se toman en las fases iniciales del desarrollo tecnológico: qué datos se recopilan, qué variables se consideran relevantes, qué objetivos se optimizan y qué criterios se utilizan para evaluar el rendimiento de los sistemas.

¹⁴ Disponible en internet: <https://orwh.od.nih.gov/including-women-and-minorities-in-clinical-research-background> [última consulta: 30-01-2026]

¹⁵ Disponible en internet: <https://fundaciondelcorazon.com/blog-impulso-vital/2820-infarto-femenino-ien-que-se-diferencia.html> [última consulta: 30-01-2026]

Si bien es posible modificar tecnologías una vez que se evidencian sus efectos negativos –como ha ocurrido con la introducción de nuevos maniqués en las pruebas de seguridad–, estos ajustes suelen producirse tras la generación de daños reales. En el caso de la inteligencia artificial, cuyos sistemas pueden desplegarse de forma masiva y rápida, la anticipación resulta especialmente relevante. Integrar la perspectiva de género desde el diseño permite reducir el riesgo de reproducir desigualdades y evita que los sistemas automatizados consoliden patrones discriminatorios bajo una apariencia de objetividad técnica.

Desde este marco conceptual, la inteligencia artificial debe entenderse no solo como una tecnología avanzada, sino como un artefacto sociotécnico profundamente integrado en las estructuras sociales existentes. Reconocer que la tecnología no es neutral constituye un paso fundamental para analizar críticamente su impacto y para explorar su potencial como herramienta de transformación social cuando se diseña y evalúa desde criterios de equidad e inclusión.

III. INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SESGOS DE GÉNERO

El término *inteligencia artificial* engloba una amplia clase de sistemas basados en software capaces de aprender a partir de datos, ya sean estructurados –como bases de datos– o no estructurados –como textos o imágenes–, y de generar, a partir de ese aprendizaje, resultados como predicciones, recomendaciones, clasificaciones o contenidos a partir de ciertas señales del entorno. Aunque a menudo se percibe como una tecnología objetiva y neutral, la inteligencia artificial no se desarrolla ni se despliega aislada de las realidades sociales existentes. Es más, su aparente neutralidad técnica favorece que, en ausencia de una supervisión crítica, los algoritmos perpetúen desigualdades de género de manera imperceptible para las personas usuarias.

Los sesgos en los sistemas de inteligencia artificial pueden incorporarse en distintas fases del desarrollo, tanto a través de los conjuntos de datos como de los procesos de diseño y modelado de las aplicaciones. Uno de los mecanismos más comunes es la **infrarrepresentación** de determinados grupos en los datos de entrenamiento, lo que lleva a que los algoritmos aprendan los patrones dominantes y tengan dificultades para generalizar a contextos minoritarios. Por ejemplo, si un algoritmo de contratación se entrena principalmente con currículos de hombres, puede favorecer sistemáticamente a candidatos masculinos. Esta infrarrepresentación

también se traduce en mayores tasas de error para los grupos minoritarios, como han documentado Buolamwini y Gebru (2018) en algunos sistemas de reconocimiento facial, que funcionan significativamente peor para mujeres de piel oscura que para hombres de piel clara¹⁶. Además, los modelos generalizan patrones mayoritarios a contextos minoritarios, como ocurre habitualmente en el ámbito de la traducción automática. Gete y Etchegoyhen (2024) muestran que los modelos tienden a masculinizar por defecto ciertas palabras incluso cuando el contexto indica claramente que debería utilizarse el femenino, evidenciando cómo los sesgos en los datos son capaces de distorsionar los resultados¹⁷.

A estos factores se suman los **sesgos algorítmicos, que se derivan de las decisiones de diseño de los modelos, como los criterios de optimización, el tratamiento de valores atípicos o los problemas de sobreajuste a los datos de entrenamiento**. Por ejemplo, un sistema de concesión de crédito puede penalizar sistemáticamente a personas con bajos ingresos si los criterios de optimización priorizan la minimización del riesgo financiero.

Es importante destacar que los sesgos en la IA provienen de errores sistemáticos, no aleatorios, y que pueden producirse incluso en ausencia de prejuicios o intención discriminatoria consciente. Un sistema puede aprender patrones discriminatorios simplemente porque los datos históricos reflejan desigualdades previas. Por ejemplo, un algoritmo de selección de personal no tiene por qué ser entrenado mayoritariamente con currículos de hombres por decisión deliberada, sino porque históricamente los hombres han ocupado la mayoría de los puestos en cuestión. Como resultado, el modelo aprende y reproduce automáticamente ese patrón de representación desigual. Este tipo de sesgo estructural ha sido documentado por el National Institute of Standards and Technology de Estados Unidos, que evidencia impactos negativos de sistemas de IA en ámbitos tan variados como la contratación, la atención sanitaria o la justicia, poniendo de manifiesto que estos efectos no son anecdóticos ni marginales, sino inherentes a cómo se construyen y despliegan estas tecnologías¹⁸.

¹⁶ BUOLAMWINI, Joy; GEBRU, Timnit (2018). "Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification." *Proceedings of the 1st Conference on Fairness, Accountability and Transparency*, in *Proceedings of Machine Learning Research*, 81, 77-91.

¹⁷ GETE, Harritxu; ETCHEGOYHEN, Thierry (2024). "Does Context Help Mitigate Gender Bias in Neural Machine Translation?" *Findings of the Association for Computational Linguistics: EMNLP 2024*, 14788-14794.

¹⁸ SCHWARTZ, Reva [et al.] (2022). *Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence*, Special Publication (NIST SP), National Institute of Standards

Los impactos de estos sesgos son variados y diferenciados según el género. En términos de visibilidad y representación, los sistemas de recomendación o los motores de búsqueda muestran mayoritariamente a hombres en roles de liderazgo o científicos, consolidando estereotipos. En el ámbito laboral, la automatización de procesos de selección puede favorecer a candidatos masculinos, reproduciendo la segregación ocupacional y la brecha salarial derivada de ella. Incluso en traducción automática, la elección sistemática de formas masculinas o femeninas para determinadas palabras contribuye a reforzar percepciones sociales sobre roles de género. Estos hallazgos subrayan la necesidad de integrar la perspectiva de género desde las fases iniciales del diseño de la IA.

Como destacan Schwartz et al. (2022), muchos de los esfuerzos realizados hasta ahora para abordar los efectos nocivos del sesgo en la inteligencia artificial se han centrado principalmente en factores computacionales, como garantizar la representatividad de los conjuntos de datos o la equidad de los algoritmos de aprendizaje automático. Estas soluciones son, sin duda, fundamentales para mitigar sesgos evidentes en los modelos. Sin embargo, no son suficientes por sí solas. Los factores humanos, institucionales y sociales sistémicos constituyen fuentes de sesgo igualmente relevantes y con frecuencia pasan desapercibidos. Según este trabajo, superar con éxito este reto exige ampliar la perspectiva para reconocer y analizar cómo se construye la tecnología en contextos sociales específicos, y cómo su uso posterior impacta en la sociedad, reforzando o transformando desigualdades existentes¹⁹.

A continuación, se analizan estas dinámicas con mayor detalle en dos ámbitos especialmente relevantes, los procesos automatizados de selección de personal y los sistemas de traducción automática, y se muestran sus efectos sobre la reproducción y amplificación de desigualdades de género.

1. IA para procesos de selección de personal

En la actualidad, los sistemas automáticos de apoyo a la toma de decisiones se utilizan de forma habitual en los procesos de selección de personal. Muchas empresas recurren a herramientas basadas en inteligencia artificial para filtrar currículos, clasificar candidaturas o priorizar perfiles en función de distintos

and Technology, Gaithersburg, MD, <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.1270> [última consulta: 28-01-2026]

¹⁹ SCHWARTZ, Reva [et al.] (2022). Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence, Special Publication (NIST SP), National Institute of Standards and Technology, Gaithersburg, MD, <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.1270> [última consulta: 28-01-2026]

criterios. En algunos casos, estas tecnologías se emplean a lo largo de prácticamente todo el proceso de selección, incluyendo la realización de entrevistas mediante sistemas automatizados o avatares virtuales²⁰.

La principal motivación para la adopción de este tipo de sistemas suele ser la reducción de costes y tiempos asociados a la gestión de grandes volúmenes de candidaturas. Sin embargo, no se trata únicamente de una cuestión económica: a menudo se implementan con la intención de mejorar la objetividad de los procesos de selección. Subyace la idea de que los algoritmos, al basarse en cálculos matemáticos, son menos susceptibles a prejuicios individuales y, por tanto, pueden contribuir a decisiones más justas que las tomadas exclusivamente por personas. No obstante, esta percepción de imparcialidad resulta problemática si no se examinan de forma crítica los datos y los criterios en los que se apoyan estos sistemas.

Desde una perspectiva técnica, muchos enfoques tradicionales del aprendizaje automático tratan de traducir fenómenos complejos –como la experiencia profesional y la idoneidad para un puesto o el potencial de una candidatura– en variables cuantificables. Este proceso trata de reducir la ambigüedad, el contexto y la subjetividad inherentes a la evaluación humana a indicadores numéricos. La creencia de que este tipo de medidas cuantitativas son intrínsecamente más objetivas se ha descrito como la falacia de McNamara y se relaciona con conceptos como el tecnochovinismo o el tecnosolucionismo, que cuestionan la idea de que los sistemas técnicos estén libres de valores, interpretaciones o decisiones humanas²¹.

El problema aparece cuando estos sistemas se entrenan con datos históricos que reflejan desigualdades previas en el mercado laboral. Si, por ejemplo, los datos de entrenamiento proceden de contextos en los que los hombres han ocupado mayoritariamente puestos de responsabilidad, el modelo aprenderá a asociar determinadas trayectorias profesionales o características con perfiles masculinos, reproduciendo estos patrones en sus recomendaciones.

Un estudio reciente publicado en *Nature*, ilustra este fenómeno en sistemas de IA generativa como ChatGPT²². Los autores observaron que el modelo tendía

²⁰ Disponible en internet: <https://tengai.io/> [última consulta: 21-01-2026]

²¹ SCHWARTZ, Reva [et al.] (2022). Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence, Special Publication (NIST SP), National Institute of Standards and Technology, Gaithersburg, MD, <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.1270> [última consulta: 28-01-2026]

²² GUILBEAULT, Douglas; DELECOURT, Solène; DESIKAN, Bhargav Srinivasa (2025). “Age and gender distortion in online media and large language models.” *Nature*, 646, 1129-1137. <https://doi.org/10.1038/s41586-025-09581-z> [última consulta: 15-12-2025]

a seleccionar preferentemente a candidatos hombres para puestos de mayor responsabilidad. Asimismo, cuando se le pedía generar currículos ficticios, las mujeres aparecían sistemáticamente representadas con menor experiencia profesional que los hombres. Estos resultados ponen de manifiesto que sistemas de IA de uso generalizado reproducen patrones discriminatorios presentes en los datos con los que han sido entrenados.

La importancia social de estos sesgos es proporcional a la escala de uso de las tecnologías que los generan. ChatGPT es uno de los modelos de lenguaje más utilizados globalmente. Alcanzó en 2025 cifras de **alrededor de 800 millones de usuarios activos semanales**, con un volumen diario de **más de 2000 millones de consultas** procesadas y más de **5800 millones de visitas al mes**²³. Estas cifras reflejan que una parte significativa de la población interactúa con IA de forma habitual, ya sea para tareas personales o profesionales, lo que amplifica el impacto de cualquier sesgo presente en estos sistemas.

Además, el estudio muestra que la IA no solo replica los sesgos presentes en los datos, sino que los amplifica. Incluso en profesiones tradicionalmente feminizadas, el modelo generaba con mayor frecuencia currículos masculinos con trayectorias más sólidas. Este efecto puede explicarse por un sesgo de agregación: al entrenarse con datos procedentes de múltiples profesiones y contextos, el sistema generaliza el patrón mayoritario –hombres con carreras profesionales más extensas– y lo aplica de forma indiscriminada a ámbitos en los que dicho patrón no refleja la realidad.

Una posible solución podría consistir en eliminar explícitamente el atributo sensible de los datos, en este caso el género. Sin embargo, el estudio mostró que esta estrategia resulta insuficiente: incluso cuando la información de género se elimina de los currículos, los sistemas son capaces de inferirla a partir de otros indicadores, como el nombre de la persona candidata. Este hecho pone de manifiesto que los sesgos no se eliminan simplemente suprimiendo una variable concreta, y que las soluciones técnicas aisladas difícilmente pueden abordar un problema que está profundamente arraigado en los datos y en los contextos sociales que los generan.

Estos ejemplos evidencian que el uso de inteligencia artificial en los procesos de selección de personal, lejos de garantizar una mayor neutralidad, puede contribuir a reforzar la segregación ocupacional y las desigualdades de género si no

²³ Disponible en internet: https://www.demandsage.com/chatgpt-statistics/?utm_source=chatgpt.com [última consulta: 30-01-2026]

se diseñan mecanismos específicos para detectar y corregir estos sesgos. Por ello, la integración de una perspectiva crítica y de género resulta fundamental para evaluar el impacto real de estas tecnologías y evitar que decisiones automatizadas consoliden desigualdades bajo una apariencia de objetividad técnica.

2. Traducción automática

Aunque los sesgos más evidentes en IA afectan a ámbitos críticos como la salud o el empleo, existen discriminaciones más sutiles, difíciles de detectar, pero igualmente importantes. En el ámbito del procesamiento del lenguaje natural, estos sesgos han sido documentados desde hace años, como en el caso clásico de las analogías sesgadas descritas por Bolukbasi et al. (2016)²⁴. En este trabajo, los autores analizan los *word embeddings*, una técnica que representa cada palabra como un vector numérico aprendido a partir de la coocurrencia de palabras en grandes volúmenes de texto. Estos modelos presentan dos propiedades clave: por un lado, las palabras con significados similares se sitúan cerca entre sí; por otro, las diferencias entre vectores capturan relaciones semánticas entre palabras. En el modelo analizado en este estudio, al plantear la analogía “*hombre es a rey como mujer es a X*”, el sistema devuelve correctamente *reina*. Sin embargo, el mismo mecanismo revela sesgos de género implícitos en los datos: al formular en inglés la analogía “*hombre es a programador informático como mujer es a X*”, el modelo completa la relación con *ama de casa*. Este resultado no se debe a una regla lingüística ni a una decisión explícita de los autores del sistema, sino a que el modelo ha aprendido asociaciones estadísticamente frecuentes en los textos con los que fue entrenado. El ejemplo ilustra cómo representaciones lingüísticas aparentemente neutras pueden capturar y reproducir estereotipos de género presentes en la sociedad, que posteriormente se propagan a múltiples aplicaciones basadas en lenguaje.

La traducción automática enfrenta problemas muy similares. Un caso especialmente ilustrativo aparece al traducir desde idiomas que no marcan el género gramatical en sustantivos y adjetivos, como el inglés o el euskera, hacia idiomas que sí lo hacen, como el español, el francés o alemán. En estos casos, el sistema debe tomar decisiones que no están explícitamente codificadas en el texto de partida.

Por ejemplo, al traducir términos profesionales como *doctor* o *nurse* desde el inglés, el sistema debe elegir entre formas masculinas y femeninas (*doctor/docto-*

²⁴ BOLUKBASI, Tolga [et al.] (2016). “Man is to computer programmer as woman is to homemaker? Debiasing Word Embeddings.” *Advances in Neural Information Processing Systems*, 29.

ra, enfermero/enfermera). En palabras aisladas, una posible estrategia sería ofrecer ambas alternativas. Sin embargo, esta solución no resulta viable cuando se trata de traducir frases completas o textos más extensos.

Consideremos la oración: *The doctor said that the nurse should prepare the medication*. En español, una traducción literal exigiría decidir no solo el género de *doctor*, sino también el de *nurse*. Aplicar una estrategia basada en ofrecer todas las combinaciones posibles (*El doctor dijo que el enfermero...*, *La doctora dijo que la enfermera...*, etc.) implicaría generar múltiples traducciones alternativas, algo inviable en contextos reales de uso. En la práctica, los sistemas de traducción automática deben producir una única traducción coherente para párrafos o documentos completos, lo que los obliga a resolver estas ambigüedades apoyándose en patrones aprendidos a partir de los datos de entrenamiento.

En la práctica, uno de los traductores más utilizados a nivel mundial, Google Translate²⁵, muestra simultáneamente (para algunos pares de idiomas) las dos alternativas de género cuando se traducen palabras aisladas, como se observa en la Imagen 1. Sin embargo, cuando se trata de frases u oraciones más complejas, el sistema muestra una única traducción. En estos casos, la elección se basa en la traducción estadísticamente más probable en función de los patrones presentes en los textos que ha visto durante el proceso de entrenamiento. Como resultado, se producen asociaciones de género estereotipadas, asignando el masculino a la profesión *médico* y el femenino a *enfermera*, tal y como se puede ver en la Imagen 2 Este fenómeno ha sido ampliamente documentado en la literatura sobre traducción automática desde hace más de una década y pone de manifiesto las limitaciones de los enfoques actuales para gestionar el género gramatical de manera equitativa, especialmente en contextos reales de uso donde se traducen textos extensos y se espera una única traducción coherente.

²⁵ <https://translate.google.com/>

Imagen 1: Traducción de una palabra aislada en Google Translate con desdoblamiento de género. [Última consulta: 30-01-2026]

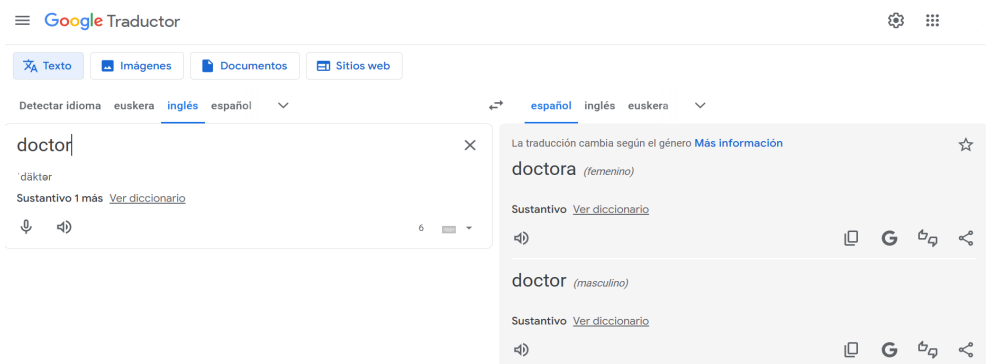
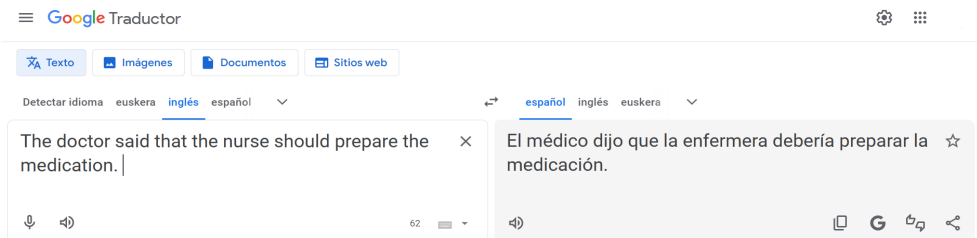


Imagen 2: Traducción de una oración completa en Google Translate con asignación automática de género. [Última consulta: 30-01-2026]



Una cuestión recurrente en el ámbito de la traducción automática es si este tipo de traducciones pueden considerarse incorrectas. Técnicamente, las traducciones generadas por los sistemas de IA no presentan errores desde un punto de vista gramatical o semántico; sin embargo, al ofrecer únicamente una de las opciones posibles, se refuerzan estereotipos de género en los textos producidos. Algunos sostienen que esta estrategia puede justificarse estadísticamente: si la mayoría de las enfermeras son mujeres, elegir esta opción reduciría la probabilidad de error y reflejaría la distribución observada en los datos. No obstante, este enfoque plantea un dilema de mayor calado: ¿deben los sistemas de IA limitarse a reproducir patrones sociales existentes o pueden contribuir a una representación más equitativa de la sociedad? La decisión sobre el tipo de tecnología que queremos influye directamen-

te en la visibilidad y percepción de los roles que distintos colectivos pueden ocupar, dado que millones de textos se traducen diariamente mediante sistemas de IA y estos contenidos circulan ampliamente en diversos ámbitos sociales.

Los estudios realizados por Gete y Etchegoyhen (2024) ilustran esta dinámica²⁶. Analizando más de 2.000 traducciones, los autores observaron que los modelos tendían a masculinizar por defecto la mayoría de las profesiones cuando el género no se especificaba (90%), y que incluso en profesiones feminizadas el sistema continuaba generando traducciones en masculino. Este hallazgo evidencia la coexistencia de dos tipos de sesgo en los sistemas de traducción:

- Masculino genérico por defecto, utilizado como opción preferente.
- Estereotipos sociales, que determinan la traducción de determinadas profesiones según expectativas culturales preexistentes.

Un ejemplo revelador de este estudio surge al traducir un texto que menciona a una oficial de las fuerzas aéreas. Aunque la anterior oración del texto explícitamente indica que se trata de una mujer, el sistema lo traduce en masculino, reflejando la limitación de los modelos de traducción actuales, que suelen operar a nivel de oración sin aprovechar información contextual circundante.

Una estrategia para mitigar el sesgo de género en traducción automática consiste en ampliar el contexto de traducción, procesando varias oraciones o incluso párrafos completos de manera simultánea. Más allá de ciertas limitaciones computacionales, esta aproximación es factible y ofrece oportunidades para mejorar la precisión en la asignación de género. En el marco de esta investigación, Gete y Etchegoyhen analizaron si el uso del contexto adicional contribuye efectivamente a reducir sesgos de género. Para ello, seleccionaron textos de dos oraciones, donde la primera proporcionaba información explícita sobre el género de la persona referida en la segunda oración, que de forma aislada resultaba ambigua. Utilizando el contexto, la proporción de traducciones en femenino aumentó hasta el 25%. Sin embargo, el valor esperado era del 50%, lo que indica que el sesgo persistía. El modelo continuaba prefiriendo generar traducciones con profesiones en masculino incluso cuando el texto de origen indicaba explícitamente que se hacía referencia a una mujer. Asimismo, se observó que el efecto positivo del contexto era más pronunciado

²⁶ GETE, Harritxu; ETCHEGOYHEN, Thierry (2024). “Does Context Help Mitigate Gender Bias in Neural Machine Translation?” *Findings of the Association for Computational Linguistics: EMNLP 2024*, 14788–14794, Miami, Florida, USA. Association for Computational Linguistics.

en profesiones alineadas con estereotipos de género, mientras que para profesiones que contradecían estos estereotipos la mitigación del sesgo era limitada.

Se analizó también un escenario adicional que suele pasar desapercibido en evaluaciones convencionales: el impacto de contexto que no aporta información explícita sobre el género. Teóricamente, este contexto debería ser irrelevante, pero el análisis mostró que en ciertos dominios específicos podía modificar significativamente la traducción. En particular, cuando el contexto pertenecía al ámbito político, la proporción de traducciones en femenino disminuyó de un 10% a un 2%. Esto indica que ampliar el contexto en dominios fuertemente masculinizados no solo no corrige el sesgo hacia el masculino genérico, sino que puede intensificarlo al activar asociaciones estereotipadas vinculadas al dominio.

Este experimento demuestra que incluso soluciones aparentemente lógicas pueden generar efectos no deseados, y que la interpretación de métricas agregadas sin un análisis detallado puede llevar a conclusiones erróneas sobre la eficacia de un modelo.

En conjunto, estos resultados destacan la necesidad de desarrollar sistemas de traducción que integren perspectiva de género, no solo para corregir el sesgo sistemático hacia el masculino, sino también para evitar que los estereotipos culturales se perpetúen a través del lenguaje. La traducción automática, como tecnología masiva, tiene un impacto real en la representación simbólica de roles de género en nuestra sociedad, y su diseño debe abordarse con criterios de equidad desde las fases iniciales.

IV. CICLO DE RETROALIMENTACIÓN DE LA IA

Hoy en día, la mayoría de los sistemas de inteligencia artificial se entrenan utilizando principalmente contenido disponible en internet, como artículos, foros, redes sociales, noticias o páginas web. Estos datos no son neutrales: reflejan los sesgos y las desigualdades presentes en la sociedad. Si se utilizan sin un análisis crítico, los modelos generados no solo reproducen estos sesgos, sino que pueden amplificarlos, generando resultados que refuerzan estereotipos de género, raciales o culturales.

El problema se vuelve aún más complejo debido a la naturaleza dinámica de los datos en línea. El contenido producido por sistemas de IA –por ejemplo, tex-

tos generados, traducciones automáticas o recomendaciones— se publica nuevamente en internet y pasa a formar parte de futuros datos de entrenamiento. De este modo, los modelos posteriores aprenden a partir de datos que ya han sido influenciados por sistemas previos, creando un bucle en el que los sesgos se consolidan y se intensifican progresivamente. Este fenómeno, conocido como ciclo de retroalimentación de la IA, se ilustra de forma esquemática en la Imagen 3.

Imagen 3: Representación esquemática del ciclo de retroalimentación de la IA



El ciclo de retroalimentación demuestra que el impacto de la IA no es neutro ni estático. Cada modelo entrenado no influye solo en el momento en el que se utiliza, sino que también lo hace en la siguiente generación de sistemas. Por eso, la evaluación crítica de los datos y de los algoritmos es fundamental.

Además, es fundamental evaluar los modelos de manera exhaustiva, no solo con métricas técnicas tradicionales, sino también considerando sus impactos sociales y la posible perpetuación de desigualdades. Una evaluación rigurosa permite identificar sesgos y tomar decisiones informadas para mitigarlos antes de que se conviertan en parte del ciclo de retroalimentación.

Los sistemas de IA, sin una supervisión adecuada, se convierten en mecanismos que amplifican desigualdades sociales existentes, transformando patrones históricos en problemas crecientes y autoalimentados.

V. TECNOLOGÍA PARA DETECTAR DESIGUALDADES

Además de para evitar que la propia tecnología genere desigualdades, la tecnología con perspectiva de género abre también nuevas oportunidades. Un aspecto clave de la IA es su capacidad para analizar cantidades masivas de datos en muy poco tiempo, algo que sería imposible de manera manual. Gracias a esta capacidad, puede ayudarnos a detectar desigualdades latentes en distintos ámbitos, convirtiendo la tecnología en una herramienta muy potente para promover la igualdad y visibilizar problemas que de otra manera podrían pasar desapercibidos.

Existen herramientas que detectan brechas salariales en grandes organizaciones mediante análisis automático de nóminas, identificando diferencias persistentes entre hombres y mujeres que no se explican por factores como experiencia o formación. Asimismo, se han desarrollado sistemas que alertan de lenguaje excluyente o estereotipado en documentos oficiales, ofertas de empleo o comunicaciones internas, ayudando a modificar textos que, sin intención, podrían reforzar roles de género tradicionales. Por ejemplo, aplicaciones como **Candidize**²⁷ permiten detectar términos sesgados en descripciones de puestos de trabajo y sugerir alternativas más inclusivas, mientras que herramientas como **EqualVoice-Assistant**²⁸ ofrecen corrección en tiempo real de lenguaje discriminatorio en documentos o comunicaciones corporativas. Otras soluciones, como **Trinka AI Inclusive Language Check**²⁹ o **HighlightX Bias Decoder**³⁰, permiten analizar textos y obtener sugerencias automáticas para eliminar sesgos de género, edad, raza o discapacidad.

El potencial de la IA se extiende también al ámbito educativo y cultural. Aplicaciones avanzadas como **Unbias**³¹ permiten analizar libros de texto, materiales didácticos o contenidos audiovisuales para identificar patrones de representación: quién aparece en roles de liderazgo, quién es protagonista de historias o qué profesiones se asocian con cada género. De este modo, se pueden detectar

²⁷ Disponible en internet: <https://candidize.com/bias-detector> [última consulta: 31-01-2026]

²⁸ Disponible en internet: <https://www.equalvoice.ch/en/equalvoice-assistant-tool/> [última consulta: 31-01-2026]

²⁹ Disponible en internet: trinka.ai [última consulta: 31-01-2026]

³⁰ Disponible en internet: highlightx.co [última consulta: 31-01-2026]

³¹ Disponible en internet: unbias-ai.org [última consulta: 31-01-2026]

sesgos invisibles a simple vista y corregirlos, fomentando una representación más diversa y equitativa desde edades tempranas.

La IA también facilita estudios más amplios sobre desigualdades estructurales. Por ejemplo, mediante análisis de redes sociales, es posible identificar diferencias en visibilidad o reconocimiento entre hombres y mujeres en distintos sectores profesionales o académicos, así como mapear cómo se distribuyen oportunidades y menciones en medios de comunicación o plataformas digitales. De igual manera, se puede evaluar la inclusión de grupos minoritarios en publicaciones científicas, premios o conferencias, detectando patrones de exclusión que de otra forma serían difíciles de cuantificar.

No se trata únicamente de mitigar riesgos o corregir desigualdades históricas, sino de aprovechar su potencial como herramienta activa de igualdad y representación justa. La tecnología, si se diseña y utiliza con criterio, puede servir para empoderar a quienes tradicionalmente han sido invisibilizados, proporcionando datos objetivos que respalden decisiones más equitativas y fomenten cambios sostenibles en organizaciones, políticas públicas y sociedad en general.

VI. OPORTUNIDAD Y FUTURO

La inteligencia artificial ocupa una posición central en nuestra sociedad, no solo por su capacidad para procesar grandes volúmenes de información, sino también por su influencia en cómo percibimos el mundo. Gran parte de los textos, imágenes y contenidos que consumimos a diario se generan mediante sistemas de IA. Según informes recientes, el contenido generado por IA –ya sea escrito, visual o audiovisual– representa cerca del 40% del tráfico web total en 2026³². Algunos análisis a gran escala sugieren que casi el 60% de los textos en internet ha sido generado o traducido mediante inteligencia artificial³³, lo que evidencia la magnitud de su presencia en el ecosistema digital y su capacidad para moldear la realidad.

³² Disponible en internet: <https://news.prai.co/ai-generated-content-reaches-40-of-web-traffic-in-2026/> [última consulta: 30-01-2026]

³³ Disponible en internet: <https://www.techbusinessnews.com.au/blog/approximately-57-of-text-online-was-either-ai-generated-or-translated-by-ai-algorithms> [última consulta: 30-01-2026]

Un estudio reciente de la Universidad de Alicante mostró que más del 40% de las imágenes generadas automáticamente reproducían estereotipos de género³⁴. De manera similar, investigaciones sobre Google Imágenes evidencian que las mujeres tienden a aparecer representadas como más jóvenes en casi cualquier ámbito, incluso donde eso no refleja la realidad. Estos ejemplos muestran que los modelos de IA no son meros espejos del mundo: lo distorsionan, afectando nuestra percepción social y reforzando ideas preconcebidas sobre roles y expectativas de género.

El carácter ubicuo y a veces invisible de la IA hace que interactuemos con ella constantemente, sin ser plenamente conscientes de su influencia en decisiones relevantes. Los algoritmos ya afectan procesos tan variados como la selección de candidatos en empleo, el diagnóstico médico, la asignación de recursos educativos, o la visibilidad de perfiles profesionales y culturales. Cada interacción con la IA puede consolidar patrones existentes o generar nuevas dinámicas de desigualdad. Por ello, necesitamos diseñar tecnología desde la perspectiva de género en todos los niveles: los datos, los modelos y las evaluaciones deben representar la diversidad real de la sociedad. Esto incluye no solo la inclusión de mujeres, sino también de personas mayores, personas con distintos tipos de cuerpo, identidades de género diversas, personas de distintos orígenes culturales y contextos socioeconómicos. La representación plural en los datos es esencial para que los sistemas de IA sean verdaderamente equitativos y no perpetúen desigualdades históricas.

Sin embargo, diseñar tecnología justa no es sencillo. Requiere formación especializada, rigor metodológico y un compromiso ético constante. Es fundamental contar con profesionales capacitados para detectar desigualdades, identificar sesgos y proponer soluciones efectivas. Además, los equipos deben ser multidisciplinares, combinando conocimiento técnico con perspectivas sociales, éticas y educativas, para garantizar que los sistemas sean justos y responsables. También son necesarios nuevos métodos de evaluación que midan no solo la precisión o eficiencia de los modelos, sino su impacto social y su capacidad para promover equidad y diversidad. En este sentido, resulta especialmente relevante aumentar la transparencia de los datos utilizados para entrenar los modelos: conocer su ori-

³⁴ MUÑOZ-GARCÍA, Victoria; VILLALBA-OSÉS, María; CONSUEGRA-AYALA, Juan Pablo (2025). “An Analysis of Gender Bias in Text-to-Image Models Using Neutral Prompts in Spanish”, *Procesamiento del Lenguaje Natural*, 75, 147-160. Disponible en: <http://journal.sepln.org/sepln/ojs/ojs/index.php/pln/article/view/6745> [última consulta: 31-01-2026]

gen, composición, criterios de selección y posibles limitaciones nos permite anticipar sesgos, corregir errores y garantizar que la información que alimenta los sistemas no reproduzca desigualdades históricas.

A esto se suma la necesidad de políticas públicas que integren la perspectiva de género, no como un complemento, sino como un criterio central en la regulación, supervisión y desarrollo de tecnologías de IA. La combinación de una mirada crítica, equipos preparados y regulación consciente es esencial para transformar el impacto de la IA de manera positiva.

La IA influye en lo que vemos, en lo que leemos, en cómo tomamos decisiones y, en última instancia, en cómo imaginamos la sociedad. Esto representa una oportunidad única. Si diseñamos y utilizamos estos sistemas con perspectiva de género, la IA puede convertirse en un motor de igualdad y transformación social. No se trata solo de prevenir daños, sino de utilizar la tecnología de manera proactiva para corregir desigualdades, visibilizar diversidad y construir normas más justas. Lo que hoy aparece en una pantalla puede convertirse mañana en lo que entendemos como normal.

Aprovechemos esta capacidad transformadora para construir un futuro más inclusivo y equitativo, donde la tecnología refleje la diversidad de nuestra sociedad y contribuya activamente a un mundo más justo. La IA puede ser un espejo de nuestras aspiraciones de igualdad, no solo un reflejo de nuestras desigualdades históricas.

VII. CONCLUSIONES

La inteligencia artificial se ha convertido en una herramienta central de nuestra vida cotidiana y profesional, influyendo en cómo accedemos a la información, interactuamos con contenidos y tomamos decisiones. Sin embargo, como hemos visto, la IA no es neutral. Los modelos de IA aprenden de datos generados por la sociedad, y cuando estos datos reflejan desigualdades o estereotipos, los sistemas los reproducen e incluso los amplifican. Este fenómeno es evidente en ámbitos como la selección de personal, la traducción automática o la generación de contenidos visuales y textuales, donde los sesgos de género se manifiestan de manera sutil pero sistemática.

El análisis de casos concretos, como las analogías sesgadas en *word embeddings* o la traducción de profesiones desde idiomas neutros en género, demuestra que los sesgos no son accidentales, sino el resultado de patrones estadísticos pre-

sentes en los datos de entrenamiento. Estos patrones se consolidan a través de ciclos de retroalimentación, en los que los contenidos generados por sistemas de IA vuelven a convertirse en datos de entrenamiento, intensificando desigualdades existentes. Este ciclo pone de manifiesto la necesidad de intervenir activamente en todas las etapas del desarrollo tecnológico, desde la selección de datos hasta la evaluación y el despliegue de modelos.

Al mismo tiempo, la tecnología con perspectiva de género ofrece una oportunidad única para detectar y corregir desigualdades. Herramientas capaces de analizar grandes volúmenes de datos pueden identificar brechas salariales, sesgos en la representación de personas en medios educativos o lenguaje excluyente en documentos y comunicaciones corporativas. Así, la IA no solo puede evitar reproducir desigualdades, sino convertirse en un instrumento activo para promover la equidad y la diversidad en la sociedad.

Mirando hacia el futuro, la adopción de enfoques responsables y críticos en el diseño de la IA es esencial. Esto incluye formar equipos multidisciplinares, desarrollar metodologías de evaluación que midan el impacto social de los modelos, garantizar la diversidad en los datos de entrenamiento y establecer políticas públicas que integren la perspectiva de género como criterio central. La IA no solo refleja el mundo que construimos; también contribuye a moldearlo. Por ello, su diseño consciente puede convertirla en un motor de igualdad, en lugar de un amplificador de desigualdades históricas.

En conclusión, la incorporación de la perspectiva de género en la inteligencia artificial es una cuestión ética, social y técnica. No se trata únicamente de corregir errores o sesgos, sino de orientar la tecnología hacia un futuro más justo, donde la representación y la equidad sean principios centrales. La IA puede ser un espejo de la diversidad y la igualdad que aspiramos a alcanzar como sociedad, siempre que asumamos la responsabilidad de guiar su desarrollo y aplicación con conciencia, rigor y compromiso.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- BIJKER, W. E.; HUGHES, T. P.; PINCH, T. (1987). *The Social Construction of Technological Systems: New Directions in the Sociology and History of Technology*, MIT Press.
- BOLUKBASI, T.; CHANG, K.; ZOU, J.; SALIGRAMA, V.; KALAI, A. (2016). "Man is to computer programmer as woman is to homemaker? Debiasing Word Embeddings." *Advances in Neural Information Processing Systems*, 29.

- BUOLAMWINI, J.; GEBRU, T. (2018). "Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification." *Proceedings of the 1st Conference on Fairness, Accountability and Transparency*, in *Proceedings of Machine Learning Research*, 81, 77-91.
- COCKBURN, C.; ORMROD, S. (1993). *Gender and Technology in the Making*, SAGE Publications.
- CRADIO PEREZ, C. (2019). *Invisible Women: Exposing Data Bias in a World Designed for Men*, Ballantine Books.
- CRONN, S.; SOMASUNDARAM, K.; DRIESSEIN, K.; TOMAS, C. W.; PINTAR, F. (2024). "Sex-related disparities in vehicle crash injury and hemodynamics." *Frontiers in Public Health*. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1331313>
- FAULKNER, W. (2001). "The technology question in feminism: A view from feminist technology studies." *Women's Studies International Forum*, 24(1), 79-95.
- FORMAN, J.; POPLIN, G. S.; SHAW, C. G.; MCMURRY, T. L.; SCHMIDT, K.; ASH, J.; SUNNEVANG, C. (2019). "Automobile injury trends in the contemporary fleet: Belted occupants in frontal collisions." *Traffic Injury Prevention*, 20(6), 607-612. <https://doi.org/10.1080/15389588.2019.1630825>
- GETE, H.; ETCHEGOYHEN, T. (2024). "Does Context Help Mitigate Gender Bias in Neural Machine Translation?" *Findings of the Association for Computational Linguistics: EMNLP 2024*, 14788-14794.
- GUILBEAULT, D.; DELECOURT, S.; DESIKAN, B. S. (2025). "Age and gender distortion in online media and large language models." *Nature*, 646, 1129-1137. <https://doi.org/10.1038/s41586-025-09581-z>
- LINDER, A.; SVEDBERG, W. (2019). "Review of average sized male and female occupant models in European regulatory safety assessment tests and European laws: Gaps and bridging suggestions." *Accident Analysis & Prevention*, 127, 156-162. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2019.02.030>
- MUÑOZ-GARCÍA, V.; VILLALBA-OSÉS, M.; CONSUEGRA-AYALA, J. P. (2025). "An Analysis of Gender Bias in Text-to-Image Models Using Neutral Prompts in Spanish", *Procesamiento del Lenguaje Natural*, 75, 147-160. Disponible en: <http://journal.sepln.org/sepln/ojs/ojs/index.php/pln/article/view/6745> [última consulta: 31-01-2026].
- NOBLE, S. U. (2018). *Algorithms of Oppression: How Search Engines Reinforce Racism*, NYU Press.
- OBENG, K. (2011). "Gender differences in injury severity risks in crashes at signalized intersections." *Accident Analysis & Prevention*, 43(4), 1521-1531. <https://doi.org/10.1016/j.aap.2011.03.004>
- SCHWARTZ, R. [et al.] (2022). Towards a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence, Special Publication (NIST SP), National Institute of Standards and Technology, Gaithersburg, MD, <https://doi.org/10.6028/NIST.SP.1270> [última consulta: 28-01-2026]
- WEST, S. M.; WHITTAKER, Meredith; CRAWFORD, Kate (2019). "Discriminating Systems: Gender, Race, and Power in AI", AI Now Institute.
- WINNER, L. (1980). "Do Artifacts Have Politics?" *Daedalus*, 109(1), 121-136.

La importancia de la participación de las mujeres en ciencia y tecnología

Marta Macho Stadler

Profesora agregada de Matemáticas. EHU

<https://orcid.org/0000-0002-0140-4088>

Sumario: I. Introducción. II. Los sesgos en disciplinas STEM comienzan en primaria: 1. Matemáticas versus lenguaje. 2. ¿Cuándo comienza la ‘ansiedad’ por las disciplinas STEM? 3. Las habilidades matemáticas de chicas y chicos son similares. 4. La presión competitiva afecta de manera diferente a chicas y chicos. 5. Las etapas infantil y primaria son determinantes. 6. Un aprendizaje acumulativo que afecta a la etapa universitaria. III. La importancia de las personas referentes. 1. El test “Dibuja a un científico”. 2. ¿Quién recibe los premios importantes? IV. Evolución de la matrícula en algunos estudios STEAM. 1. La biomedicina está altamente feminizada. 2. Las ingenierías y la física, ¿no interesan a las mujeres? 3. Los estudios de informática: una brecha sorprendente. 4. El desconcertante caso de las matemáticas. 5. ¿Realmente importa que haya más mujeres en disciplinas STEM? V. A modo de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN



La anterior ilustración corresponde a un estudio que están llevando a cabo las arquitectas Honorata Grzesikowska y Ewelina Jaskulska, de la agencia para la innovación con perspectiva de género Architektoniczki¹. Entre otros, investigan los espacios públicos desde la perspectiva de la equidad espacial. La primera imagen muestra el patio de un colegio, la segunda el patrón de movimiento de los niños y la tercera el de las niñas en ese lugar de recreo del centro escolar. Los chicos ocupan ampliamente el centro del patio, las chicas los márgenes. Se me antoja una excelente metáfora de lo que ha sucedido y sigue sucediendo en numerosos ámbitos de nuestras vidas, en particular en el entorno científico tecnológico (STEM, sus siglas en inglés: *Science, Technology, Engineering, and Mathematics*).

En efecto, a lo largo de la historia, la oposición al acceso de las mujeres a la educación en igualdad ha creado entornos laborales masculinos y excluyentes, donde las mujeres se han sentido y se sienten poco representadas, infravaloradas y excluidas de las redes de poder. Además, la visión de la ciencia y la tecnología como quehaceres masculinos ha contribuido a proyectar una imagen estereotipada del “científico”² que, junto con la falta de modelos alternativos, es poco motivadora para las mujeres.

¹ Disponible en internet: <https://architektoniczki.com/> [última consulta: 2-02-2026].

² ANGULO, Eduardo (2017). “Estereotipo de mujer, estereotipo de científico”, *Mujeres con ciencia*: <https://mujeresconciencia.com/2017/09/27/estereotipo-mujer-estereotipo-cientifico/> [última consulta: 10-01-2026].

Aunque los mecanismos formales para la discriminación han desaparecido y las leyes garantizan la igualdad, ¿por qué se siguen delimitando como campos femeninos unas áreas y como masculinos otras?, ¿por qué las mujeres siguen teniendo dificultades para llegar a las categorías más altas? La asociación entre masculino-objetivo y objetivo-científico es un estereotipo³ que sigue vigente. Así, se considera la ciencia como una actividad relacionada con conceptos como razón, mente, objetivo, activo, racional, fuerte, incluso ‘genialidad’, características opuestas a los rasgos considerados femeninos como sentimiento, subjetivo, pasivo, emocional y débil. De hecho, todavía se denominan “duras” a las ciencias consideradas más objetivas y “blandas” a las más subjetivas. Es difícil que las mujeres puedan identificarse con esta visión estereotipada de la ciencia y la tecnología.

En las últimas décadas las mujeres del mundo de la ciencia y la tecnología han desarrollado conciencia de su inferioridad numérica y de que existen barreras que han obstaculizado su acceso y han perpetuado dicha inferioridad. Las historiadoras feministas han realizado una importante labor en la recuperación de figuras femeninas silenciadas, poniendo de manifiesto que las mujeres no han estado ausentes del desarrollo de la ciencia. Su número ha sido menor debido a mecanismos de exclusión que a lo largo de la historia han impedido a las mujeres el acceso al estudio y a las instituciones científicas. Además, las científicas no han sido visibilizadas, en algunos casos porque no se ha dado valor a sus contribuciones, en otros, porque su historia no ha sido contada o porque, como les ocurrió a las tecnólogas, no pudieron registrar sus inventos por no tener derecho a la propiedad, o sencillamente porque sus aportaciones fueron eclipsadas —e incluso adjudicadas— por las de sus compañeros varones.

Los numerosos estudios cuantitativos realizados⁴ muestran que sigue existiendo discriminación dentro de la carrera científica. Por una parte, las mujeres acceden en su mayoría a ámbitos considerados femeninos y, por otra parte, el porcentaje de mujeres disminuye en la medida que se sube en la categoría profesional.

Reconocer la escasez y la segregación ha sido un primer paso, pero el objetivo no debe ser solo aumentar el número de mujeres en las carreras científicas y tecnológicas.

³ GENTIC (2017). “ESTEREO: roles y estereotipos de género en la elección de estudios superiores”, *Mujeres con ciencia*: <https://mujeresconciencia.com/2017/06/23/estereo-roles-y-estereotipos-de-genero-en-la-eleccion-de-estudiossuperiores/> [última consulta: 10-01-2026].

⁴ MARTINEZ MAZAGA, Uxune (2014), *Mujer, ciencia y discriminación: del efecto Mateo a Matilda*, *Mujeres con ciencia*: <https://mujeresconciencia.com/2014/11/17/mujer-ciencia-y-discriminacion-del-efecto-mateomatilda/> [última consulta: 15-01-2026].

Lo importante es incidir a nivel educativo si se quiere cambiar la cultura científica para promover nuevos modelos de masculinidad y feminidad que no subestimen lo personal. En el área pedagógica se proponen cambios en el contenido de los currículos, en la metodología y la didáctica de la ciencia y la tecnología desde las primeras etapas en un intento de superar los estereotipos y promover nuevos modelos.

Las publicaciones que analizan los temas mencionados han propiciado que cada vez más mujeres del ámbito científico y tecnológico tengan conciencia de su situación. Además, las mujeres se han organizado en redes en sus áreas de trabajo para impulsar medidas de acción positiva que las impulsen y faciliten su acceso y desarrollo en carreras científicas y tecnológicas. La labor de estos grupos ha contribuido a impulsar cambios legislativos que abren el camino hacia la igualdad en varios ámbitos. Pero para que estos cambios tengan efecto las instituciones tienen que superar las resistencias y ser capaces de implementar un conjunto de buenas prácticas para conseguir un verdadero cambio de cultura en su funcionamiento interno y en su proyección al social.

II. LOS SEGOS EN DISCIPLINAS STEM COMIENZAN EN PRIMARIA

En junio de 2025 se publicó en la revista *Nature* un artículo⁵ en el que se muestran los resultados de un estudio longitudinal sobre el desempeño en lenguaje y matemáticas del alumnado (de todo el alumnado) de primero y segundo grado (entre 5 y 7 años) en Francia. Este amplio estudio (que involucra a más de dos millones y medio de niñas y niños), realizado a lo largo de cuatro años, es un estudio observacional que ratifica muchos de los resultados de análisis similares realizados previamente.

1. Matemáticas versus lenguaje

En esta investigación se afirma que, en el momento de la escolarización, el rendimiento en matemáticas en niñas y niños es muy similar. Pero, tras solo cuatro meses de estancia en la escuela, comienza a notarse una brecha de género en favor de los chicos en esta materia. Este desequilibrio, además, varía solo levemente si se

⁵ MARTINOT, Pauline [*et al.*] (2025). “Rapid emergence of a maths gender gap in first grade”, *Nature* 643, 1020-1029.

tiene en cuenta el tipo de entorno familiar, los métodos pedagógicos utilizados en el centro educativo o el nivel socioeconómico del alumnado, por citar algunos.

En el caso del desempeño en lenguaje, la dinámica es totalmente diferente a la de las matemáticas. El análisis muestra la existencia de una ventaja femenina temprana y permanente en esa asignatura. La brecha de género en lenguaje, existente antes de la entrada en la escuela, cambia mucho menos tras la escolarización que el desequilibrio en el caso de las matemáticas.

2. ¿Cuándo comienza la ‘ansiedad’ por las disciplinas STEM?

Estudios previos⁶ estiman que en torno a los seis años (edad coincidente con el inicio de la escolarización) empiezan a notarse las brechas en asignaturas STEM. La percepción por parte de la sociedad de que estas materias requieren de una especial brillantez intelectual juega en contra de las niñas que, a partir de esa edad, empiezan a pensarse (y su entorno cercano también, aunque sea de manera inconsciente, desde la familia hasta el colectivo escolar) como menos capaces.

Este nuevo trabajo corrobora esa edad como un momento clave, y propone que las intervenciones para eliminar estereotipos sobre habilidades y capacidades en materias STEM deberían comenzar en torno a los seis años. Las iniciativas realizadas en etapas posteriores serían, así, poco eficaces. Es importante conocer este dato porque los esfuerzos por “incentivar” a las niñas para que vean las asignaturas STEM como “apetecibles” se realizan en la mayoría de las ocasiones en edades posteriores en las que el desapego por lo científico-tecnológico ya está demasiado arraigado.

3. Las habilidades matemáticas de chicas y chicos son similares

El artículo publicado en *Nature* destaca la evidencia, ya apuntada en estudios anteriores⁷, de que no hay ninguna diferencia innata entre niños y niñas en cuanto a sus habilidades matemáticas. Se descartan así creencias arraigadas que atri-

⁶ BIAN, Lin [*et al.*] (2017). “Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children’s interests”, *Science* 355, 389-391.

⁷ HUTCHISON, Jane E. [*et al.*] (2019). “More Similar Than Different: Gender Differences in Children’s Basic Numerical Skills Are the Exception Not the Rule”, *Child Development* 90(1), e66-e79.

buyen a unas y otros diferentes capacidades matemáticas, dependiendo de que las tareas propuestas estén relacionadas con el cálculo (más mecánicas y, supuestamente, en la que las chicas son más diestras) o la visión espacial (capacidad atribuida habitualmente a los chicos).

Se explica en esta investigación que, al comenzar la escuela primaria, cierto tipo de ejercicios (como contar o hacer operaciones como la suma o la resta) se empiezan a vincular con la asignatura de matemáticas, con sus libros de texto asociados, sus horas de enseñanza y sus evaluaciones. Podrían entrar en juego entonces los estereotipos de género sobre las matemáticas y llevar a las niñas a autolimitarse.

El profesorado podría contribuir a transmitir estos sesgos, aunque sea de manera inconsciente. Por citar algunos ejemplos, lo hacen si interactúan de manera diferente con alumnas y alumnos, si “contagian” su propia ansiedad matemática a las niñas (se comenta que esa ansiedad, en el caso de las profesoras, no afecta a los niños), si dirigen a las alumnas hacia la lectura o si atribuyen el desempeño matemático de los niños a sus capacidades intelectuales y el de las niñas a su esfuerzo y trabajo. En Francia, como en España, la mayoría del personal docente en primaria es femenino, por ello este estudio se piensa que es extrapolable a la situación en nuestro sistema educativo.

4. La presión competitiva afecta de manera diferente a chicas y chicos

Un estudio anterior⁸ realizado en un concurso de matemáticas en la Comunidad de Madrid (extrapolable a cualquiera de estas pruebas en cualquier otro lugar geográfico) indicaría (como también se comenta en el artículo de *Nature* respecto al alumnado francés) que las motivaciones (ellas declaran que lo más importante es participar y ellos dicen que concursan para ganar) y el rendimiento de unas y otros pueden ser diferentes en ambientes competitivos. Además, las expectativas procedentes del entorno familiar y docente pueden empujar a las niñas a limitarse y tener un rendimiento inferior al de los niños en este tipo de pruebas.

Este trabajo también afirma que las alumnas sufren mayor ansiedad matemática que los alumnos, especialmente en entornos que incluyen pruebas mate-

⁸ IRIBERRI, Nagore; REY-BIEL, Pedro (2019). “Competitive Pressure Widens the Gender Gap in Performance: Evidence from a Two-stage Competition in Mathematics”, *The Economic Journal* 129, 1863–1893.

máticas de tipo competitivo o de duración limitada. En ambientes de confianza y sin presión por el tiempo, el estrés matemático disminuye en las chicas.

5. Las etapas infantil y primaria son determinantes

El artículo no explica las causas de los resultados obtenidos, pero conjetura sobre cuáles podrían ser las explicaciones más plausibles de esta brecha de género en matemáticas y, en base a ello, se dan una serie de recomendaciones.

Como ya se ha comentado, la ansiedad matemática del profesorado (y de la familia) se transmite con facilidad, sobre todo en el caso de las niñas, según afirma el estudio. Así, el profesorado de enseñanza primaria es clave para paliar este fenómeno.

El artículo sugiere potenciar la formación del personal docente tanto en aspectos matemáticos (para evitar la ansiedad matemática) como didácticos (para no transmitir sesgos de género). Se recomienda, por ejemplo, interrogar en el aula de matemáticas a niñas y niños con la misma frecuencia o valorar las capacidades y el esfuerzo de chicas y chicos en la misma medida.

Se aconseja también apostar por equipos docentes diversos que podrían ayudar a tener a mujeres y hombres como referentes para niñas y niños, y contribuir de este modo a eliminar estereotipos tan arraigados.

El estudio señala que las actuaciones para intentar cambiar esta tendencia deben implementarse en las primeras etapas de la escolarización (jardín de infancia o primer grado).

6. Un aprendizaje acumulativo que afecta a la etapa universitaria

El aprendizaje de las matemáticas posee una naturaleza altamente acumulativa y por ello es esencial actuar con premura: la investigación concluye que, a través de intervenciones tempranas, se puede llegar a las niñas antes de que pierdan la confianza en sus habilidades matemáticas y evitar que los estereotipos de género sobre sus capacidades calen.

Más adelante comentaremos que se observa una disminución porcentual de alumnas matriculadas en los grados de matemáticas en España. Es probable que lo que sucede en las aulas de primaria influya más de lo que pensamos en lo que acontece en las clases universitarias. Intuyo que las recomendaciones de este es-

tudio podrían contribuir también a disminuir la brecha de género en estudios superiores vinculados a disciplinas STEM.

III. LA IMPORTANCIA DE LAS PERSONAS REFERENTES

1. El test “Dibuja a un científico”

El denominado «Draw-a-Scientist Test»⁹ es una prueba proyectiva diseñada para investigar la percepción que niñas y niños tienen de la figura de “científico”; la variable más estudiada ha sido la del género. Fue desarrollado originalmente por David Wade Chambers en 1983: siguiendo la consigna «Dibuja un científico» (en inglés la pregunta es neutra, tal y como se ha escrito en castellano, hay un sesgo inicial al preguntar en masculino), 4807 niñas y niños (con un 49 % de chicas) de primaria de tres países hicieron sus dibujos. Chambers demostró que niñas y niños desarrollan visiones estereotipadas de los “científicos” desde edades tempranas; de hecho, de los 4807 dibujos, solo en 28 (no llega al 0,6 %) de ellos aparecían mujeres como “científicos”, y solo los dibujaron niñas.

En 2018, otro artículo¹⁰ realizaba un metaanálisis de cinco décadas de estudios sobre «Draw-a-Scientist Test» en Estados Unidos. Los resultados sugieren que el estereotipo ciencia-hombre ha disminuido: la percepción de que las disciplinas científicas son un reducto masculino parece haberse atenuado. Las niñas y niños más pequeños (entre 5 y 6 años) son los que dibujan más mujeres; probablemente, antes de la escolarización, el estereotipo ciencia-hombre aún no ha sido aprendido. Sin embargo, a esas edades, otros estereotipos, como asociar el cuidado de la casa a las mujeres o pensar que los bomberos son hombres, se manifiestan en los dibujos.

El equilibrio entre mujeres y hombres desaparece en los dibujos a partir de los 7 u 8 años; ya muestran a más hombres como actores de la ciencia. A partir de los 14-15 años, solo el 20 % de los dibujos tienen a una mujer como protagonista de la ciencia. Además, desde los primeros estudios realizados, el porcentaje de mujeres representadas ha ido aumentando, alcanzando el 28 % entre los años 1986 y 2016.

Como dato llamativo, en media, las niñas dibujan un 58 % de hombres y los niños un 96 %: probablemente, los muchos esfuerzos para mostrar referentes fe-

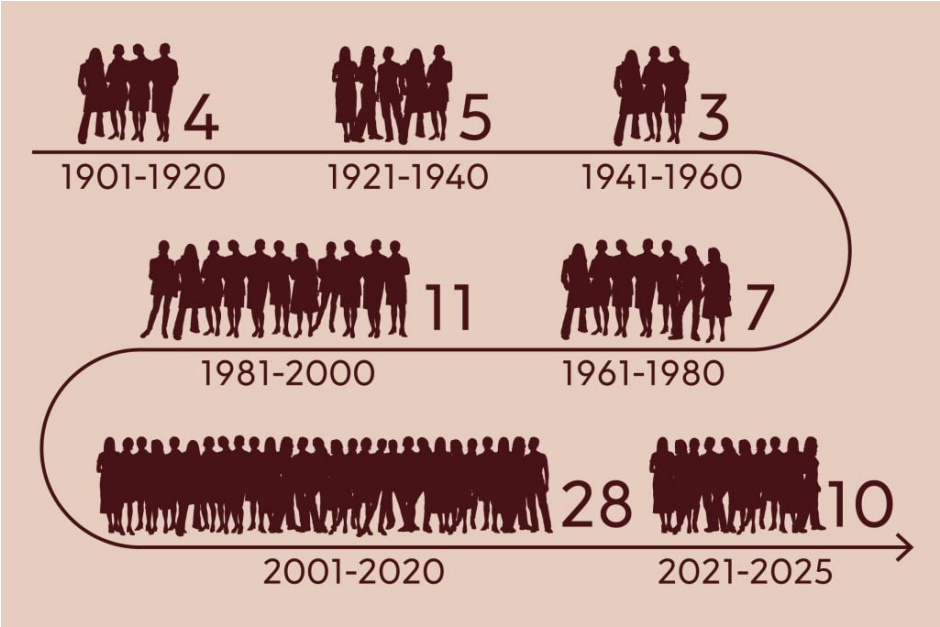
⁹ CHAMBERS, David Wade (1983). “Stereotypic Images of the Scientist: The Draw a Scientist Test”. *Science Education* 67 (2): 255–265.

¹⁰ MILLER, David I. [et al.] (2018). “The Development of Children’s Gender-Science Stereotypes: A Meta-analysis of 5 Decades of U.S. Draw-A-Scientist Studies”, *Child Development* 89(6):1943-1955.

meninos en ciencia y tecnología han dado sus frutos. Aunque el porcentaje de mujeres dibujadas por las niñas casi equivale al de los hombres representados, los niños tienen un comportamiento completamente diferente: solo en un 4 % de los casos dibujan a científicas. Quizás las campañas para proporcionar referentes de científicas se han centrado demasiado en las chicas (que no se merecen, en mi opinión, tanta presión que podría llevarlas a pensar que sus decisiones son inadecuadas), olvidando que los chicos (y los hombres en general) deben cambiar para que los entornos equitativos se conviertan en reales en todos los ámbitos. Creo firmemente que el cambio llegará cuando los hombres respeten y admiren a las mujeres como profesionales, como compañeras, como personas.

2. ¿Quién recibe los premios importantes?

La respuesta es evidente. En el caso de premios relevantes como los Nobel, los datos son contundentes. Estos premios se conceden desde 1901 en cinco disciplinas (excepto el de Economía que se otorga desde 1969). En esos 125 años, se ha concedido este galardón 924 veces hombres (con 921 premiados), 68 veces a mujeres (con 67 premiadas) y 31 veces a organizaciones¹¹.



¹¹ Fuente de la imagen: Nobel Prizes awarded to women, 1901–2025. Ill. Niklas Elmehed © Nobel Prize Outreach. <https://www.nobelprize.org/prizes/lists/nobel-prize-awarded-women/>

En el caso de las disciplinas científicas, solo 14 mujeres han recibido el Nobel de Fisiología o Medicina (de 300 galardones otorgados; representan el 4,7 % del total), 8 mujeres han obtenido el de Química (de 198 personas premiadas; suponen el 4 %) y 5 científicas han conseguido el Nobel de Física (de un total de 229 galardones entregados; son tan solo un 2,2 % de los premios). En 2025, de las 9 personas premiadas en estas tres disciplinas, solo hubo una mujer, la bióloga molecular Mary E. Brunkow (Nobel de Fisiología o Medicina). En 2024 se concedieron 7 galardones, ninguna mujer entre ellos. Este año, al menos, se reivindicó a la investigadora biomédica Rosalind Lee, que no fue galardonada¹² a pesar de ser la primera autora del estudio por el que se otorgó el Premio Nobel de Fisiología o Medicina a su marido, Víctor Ambros. En 2023, dos mujeres recibieron el Nobel entre las 9 personas premiadas en ciencia: Katalin Karikó (en Fisiología o Medicina) y Anne l’Huillier (en Física). En el año 2022, Carolyn R. Bertozzi (en Química) fue la única mujer galardonada frente a 6 varones. Ninguna mujer fue premiada en 2021. Sin embargo, 2020 fue un año excepcional: de los 8 premios otorgados, 3 fueron a parar a mujeres. Andrea Ghez recibió el de Física, y Emmanuelle Charpentier y Jennifer Doudna consiguieron conjuntamente el Nobel en Química. La agencia EFE lo difundió con el titular “Histórico: dos mujeres ganan Nobel de Química por reescribir el código de la vida”¹³; incluso en estas situaciones se invisibiliza a las mujeres. Los medios influyen mucho en la transmisión de los estereotipos y deberían ser muy cuidadosos con sus narrativas.

Los premios relevantes se anuncian profusamente en medios. Además de que, como ya hemos comentado, la manera de hacerlo es muy distinta dependiendo del sexo de la persona, la falta de mujeres galardonadas contribuye en cierta medida a afianzar el estereotipo de que la ciencia es una actividad masculina.

¹² THOMPSON, Alexandra (2024). “Nobel prizes are still failing to celebrate the diversity of science”, *New Scientist*: <https://www.newscientist.com/article/2451324-nobel-prizes-are-still-failing-to-celebrate-the-diversity-of-science/> [última consulta: 10-09-2025].

¹³ EFE; EL Mostrador (2020). “Histórico: dos mujeres ganan Nobel de Química por reescribir el código de la vida con herramienta genética”: <https://www.elmostrador.cl/bra-ga/2020/10/07/historico-dos-mujeres-ganan-nobel-de-quimica-por-rescribir-el-codigo-de-la-vida-con-herramienta-genetica/> [última consulta: 12-01-2026].

IV. EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA EN ALGUNOS ESTUDIOS STEM

En un mundo en el que la tecnología juega un papel tan relevante, es una mala noticia que las mujeres no participen en la creación y las decisiones en este campo. Si las matemáticas, la informática o la física “no interesan” a las mujeres en la misma medida que a los hombres, no se trata de un mero asunto de gustos. Las preferencias de unas y otros se “moldean” desde edades muy tempranas, y dependen en gran medida de los estereotipos de género. No cortemos las alas ni a las unas ni a los otros.

La *Alianza STEAM por el talento femenino*¹⁴ es una iniciativa del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes que tiene como objetivo fomentar las vocaciones STEM en niñas y jóvenes y reducir la brecha de género.

Como parte de esta iniciativa, se publican regularmente actualizaciones sobre la matriculación, en todos los niveles de enseñanza, de alumnas en diferentes asignaturas STEM. Los últimos datos recogidos, pertenecientes exclusivamente a universidades públicas, corresponden al curso 2022/2023. Los números son llamativos; el porcentaje de mujeres matriculadas en estudios STEM oscila desde un 82,19 % en enfermería, pasando por un 79,84 % en estudios de biomedicina o un 70,44 % en medicina, hasta un 36,57 % en matemáticas, un 28,44 % en física, un 22,92 % en ingeniería de telecomunicaciones o un exiguo 14,59 % en estudios de informática. En mi opinión, ninguno de estos datos es ni deseable, ni sensato. Estos números evidencian la enorme brecha que existe entre mujeres y hombres en muchos estudios.

La *Alianza STEAM* publica unos datos mucho más interesantes e ilustrativos que los anteriores (aunque los incluyen), los de la evolución de matriculación en diferentes grados universitarios desde el curso 1985/1986 hasta el 2022/2023. Para aquellas personas que afirman con contundencia que la situación de los estudios STEM está cambiando, y ya las aulas de carreras de ingeniería (por ejemplo) son bastante paritarias, las gráficas que ilustran esta evolución son rotundas y demolidoras. Se comparten a continuación algunas de ellas. Todas ellas están extraídas de la página de la *Alianza STEAM*¹⁵.

¹⁴ Disponible en internet: <https://alianzasteam.educacionfpydeportes.gob.es/> [última consulta: 26-01-2026].

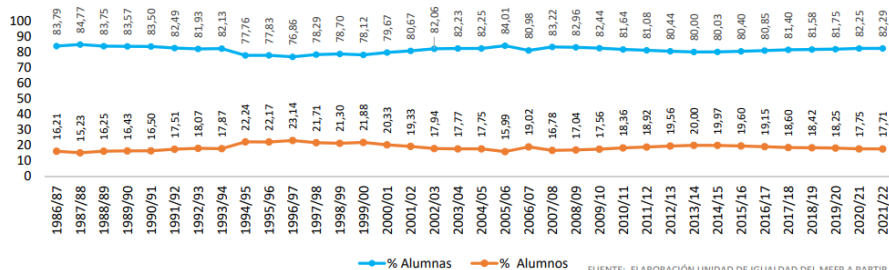
¹⁵ Disponible en internet: <https://alianzasteam.educacionfpydeportes.gob.es/datos-steam/observatorio-steam/universidad/alumnado-nivel.html> [última consulta: 26-01-2026].

1. La biomedicina está altamente feminizada

Los que siguen son los datos sobre la evolución en la matriculación en las carreras de enfermería y medicina en los períodos comentados.

Evolución y distribución porcentual del alumnado matriculado en **Ciclo Corto y Grado Universitario** en Universidades públicas por sexo, modalidad (presencial y no presencial) y campo de estudio: **Enfermería. Cursos 1985/86 a 2022/23.**

CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS
1985/86	13.612	3.017	1994/95	21.399	6.120	2003/04	22.949	4.958	2012/13	28.148	6.843	2021/22	30.058	6.682
1986/87	14.372	2.780	1995/96	21.322	6.073	2004/05	23.354	5.041	2013/14	30.196	7.550	2022/23	31.327	6.790
1987/88	15.111	2.715	1996/97	20.894	6.290	2005/06	23.981	4.563	2014/15	29.635	7.395			
1988/89	15.169	2.944	1997/98	21.272	5.899	2006/07	22.585	5.304	2015/16	29.719	7.244			
1989/90	15.931	3.133	1998/99	21.086	5.707	2007/08	23.873	4.812	2016/17	29.639	7.018			
1990/91	16.617	3.283	1999/00	21.260	5.953	2008/09	23.551	4.838	2017/18	29.910	6.835			
1991/92	18.743	3.979	2000/01	21.727	5.543	2009/10	24.048	5.124	2018/19	30.180	6.816			
1992/93	19.908	4.392	2001/02	22.242	5.329	2010/11	25.848	5.813	2019/20	30.496	6.807			
1993/94	20.989	4.567	2002/03	22.918	5.010	2011/12	25.877	6.039	2020/21	30.853	6.658			



FUENTE: ELABORACIÓN UNIDAD DE IGUALDAD DEL MESP A PARTIR DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

BRECHA DE GÉNERO EN LA FORMACIÓN STEAM



Observando esta gráfica (prácticamente es una línea recta), podríamos afirmar que en la carrera de enfermería no ha pasado nada en estos casi 40 años. El porcentaje de hombres matriculados ha variado muy poco, permaneciendo en media por debajo del 20 % de alumnado inscrito.

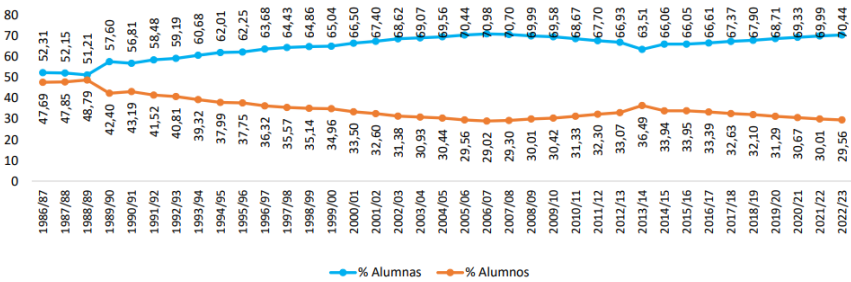
El caso de medicina es muy distinto: ha pasado de ser una carrera paritaria a finales de los años 80 del siglo pasado a ser una carrera eminentemente femenina, con menos de un 30 % de alumnado masculino matriculado. Como las carreras se eligen teniendo en cuenta las notas de acceso, es importante entender que, en esta evolución, actúan las decisiones personales (lo que “prefieren” estudiar hombres y mujeres) pero también, y de manera decisiva las mejores calificaciones de las mujeres que finalmente pueden elegir la carrera que desean cursar.

Estos datos no son buenos; lo deseable sería, en mi opinión, grados elegidos por personas diversas que aportarían a su futura profesión el conocimiento adquirido en las aulas junto a sus diferentes maneras de enfrentar los problemas.

Algunas voces discrepantes y, supongo, resentidas, dejan caer en algunos entornos que la sobreabundancia de mujeres en el ámbito sanitario puede llegar a rebajar la calidad de los servicios.

Evolución y distribución porcentual del alumnado matriculado en Ciclo Largo y Grado Universitario en Universidades públicas por sexo, modalidad (presencial y no presencial) y campo de estudio: **Medicina**. Cursos 1985/86 a 2022/23

CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS
1985/86	22.381	22.031	1994/95	19.057	11.677	2003/04	19.245	8.618	2012/13	23.914	11.815	2021/22	24.244	10.396
1986/87	22.126	20.169	1995/96	18.851	11.433	2004/05	19.175	8.390	2013/14	23.184	13.323	2022/23	24.431	10.250
1987/88	20.829	19.114	1996/97	19.274	10.993	2005/06	19.383	8.134	2014/15	24.134	12.402			
1988/89	19.238	18.330	1997/98	19.311	10.609	2006/07	19.735	8.067	2015/16	24.038	12.357			
1989/90	21.698	15.969	1998/99	19.079	10.336	2007/08	20.103	8.333	2016/17	23.836	11.947			
1990/91	19.622	14.919	1999/00	18.804	10.106	2008/09	20.789	8.913	2017/18	23.741	11.498			
1991/92	19.846	14.088	2000/01	19.018	9.579	2009/10	21.724	9.499	2018/19	23.726	11.219			
1992/93	19.596	13.510	2001/02	18.891	9.136	2010/11	22.330	10.186	2019/20	23.925	10.897			
1993/94	19.383	12.559	2002/03	19.263	8.807	2011/12	23.327	11.130	2020/21	24.148	10.685			



FUENTE: ELABORACIÓN UNIDAD DE IGUALDAD DEL MEFP A PARTIR DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

BRECHA DE GÉNERO EN LA FORMACIÓN STEAM

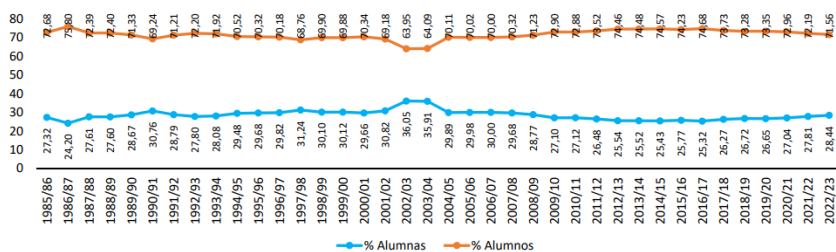


2. Las ingenierías y la física, ¿no interesan a las mujeres?

Al igual que comentábamos en el grado de enfermería, en la carrera de física no ha pasado nada en los últimos 40 años. La gráfica de evolución de la matriculación por sexos así lo muestra. Se observa un leve crecimiento en las matriculaciones de los últimos años, pero nada realmente reseñable.

Evolución y distribución porcentual del alumnado matriculado en **Ciclo Largo y Grado Universitario** en Universidades públicas por sexo, modalidad (presencial y no presencial) y campo de estudio: **Física. Cursos 1985/86 a 2022/23**

CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS
1985/86	2.678	7.123	1994/95	5.945	14.221	2003/04	3.920	6.996	2012/13	2.168	6.321
1986/87	2.656	8.320	1995/96	6.153	14.575	2004/05	2.945	6.907	2013/14	2.251	6.568
1987/88	3.355	8.798	1996/97	6.095	14.346	2005/06	2.761	6.448	2014/15	2.317	6.793
1988/89	3.615	9.485	1997/98	6.273	13.804	2006/07	2.566	5.987	2015/16	2.441	7.030
1989/90	4.160	10.351	1998/99	5.570	12.935	2007/08	2.372	5.620	2016/17	2.483	7.325
1990/91	5.074	11.421	1999/00	4.968	11.525	2008/09	2.177	5.389	2017/18	2.689	7.547
1991/92	5.009	12.390	2000/01	4.233	10.038	2009/10	1.981	5.329	2018/19	2.893	7.935
1992/93	5.217	13.548	2001/02	3.991	8.958	2010/11	2.130	5.723	2019/20	3.007	8.275
1993/94	5.513	14.123	2002/03	4.218	7.483	2011/12	2.203	6.117	2020/21	3.171	8.558



FUENTE: ELABORACIÓN UNIDAD DE IGUALDAD DEL MEFP A PARTIR DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

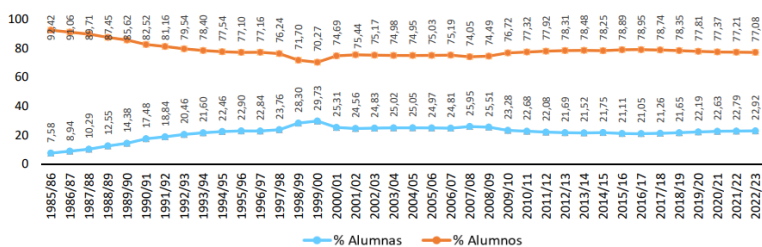
BRECHA DE GÉNERO EN LA FORMACIÓN STEAM



En el caso de la ingeniería de telecomunicación (el resto de las ingenierías “tradicionales” tiene un comportamiento similar), la brecha de matriculación femenina ha disminuido. Aunque, ciertamente, no podía ir a peor. En el curso 1985/1986, el porcentaje de mujeres matriculadas en este grado era de menos del 8 %, y la brecha ha ido disminuyendo hasta prácticamente estancarse a partir del año 2000. Desde luego que hay más ingenieras que hace 35 años, pero los números (actualmente, menos del 30 % del alumnado matriculado en esta carrera es una mujer) siguen siendo escasos.

Evolución y distribución porcentual del alumnado matriculado en **Ciclo Corto, Ciclo Largo y Grado Universitario** en Universidades públicas por sexo, modalidad (presencial y no presencial) y campo de estudio: **Ingeniería de Telecomunicación. Cursos 1985/86 a 2022/23.**

CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS
1985/86	861	10.504	1994/95	5.566	19.213	2003/04	9.046	27.102	2012/13	3.423	12.362	2021/22	2.498	8.464
1986/87	1.131	11.524	1995/96	6.097	20.526	2004/05	8.975	26.858	2013/14	3.244	11.827	2022/23	2.528	8.504
1987/88	1.544	13.456	1996/97	6.166	20.834	2005/06	8.615	25.888	2014/15	3.057	10.995			
1988/89	2.040	14.210	1997/98	6.527	20.941	2006/07	7.926	24.022	2015/16	2.733	10.211			
1989/90	2.492	14.833	1998/99	8.003	20.278	2007/08	4.749	13.553	2016/17	2.602	9.759			
1990/91	3.437	16.226	1999/00	8.712	20.594	2008/09	4.258	12.436	2017/18	2.419	8.960			
1991/92	3.866	16.657	2000/01	7.816	23.064	2009/10	4.064	13.394	2018/19	2.408	8.714			
1992/93	4.601	17.891	2001/02	8.144	25.013	2010/11	3.757	12.809	2019/20	2.427	8.510			
1993/94	5.105	18.528	2002/03	8.803	26.655	2011/12	3.638	12.841	2020/21	2.488	8.505			



FUENTE: ELABORACIÓN UNIDAD DE IGUALDAD DEL MEFP A PARTIR DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

BRECHA DE GÉNERO EN LA FORMACIÓN STEAM



3. Los estudios de informática: una brecha sorprendente

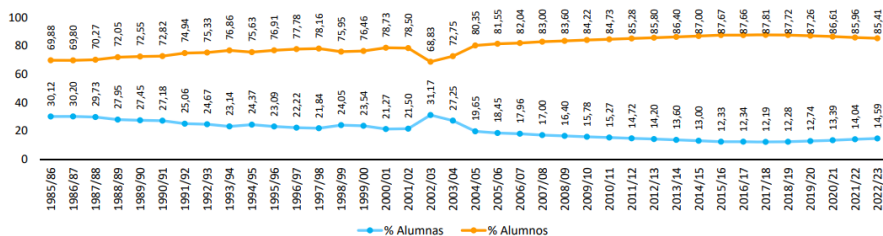
La informática es una de las tecnologías más importantes de nuestros tiempos, con gran influencia en otras disciplinas, además de ser una herramienta de uso común.

En sus inicios se estudiaban todas las materias relacionadas con la informática: software y programación, hardware y ordenadores, teorías de la computación, etc. Los ordenadores estaban en los centros de cálculo y allí solo trabajaba el personal técnico. Las personas programadoras hacían un trabajo más teórico, lejos de la máquina, y los programas se ejecutaban en un ordenador. Debido al rápido desarrollo de la electrónica comenzó a extenderse y generalizarse el uso de las computadoras, la máquina adquirió mucha importancia. Y comenzó a reforzarse un nuevo punto de vista en la docencia de la informática, concretamente la ingeniería de computadores, y también cambió el nombre de la titulación a Ingeniería Informática. Junto a eso comenzó a divulgarse la informática y el uso del ordenador se generalizó. Y apareció el estereotipo: chico joven, solitario, con pocas habilidades sociales, la imagen del “genio” excéntrico, poco motivadora para las chicas.

La carrera de informática tenía en curso 1985/1986 un porcentaje de mujeres matriculadas rondando el 30 %, como la mayor parte de las ingenierías actuales. Pero actualmente, las mujeres que cursan estos estudios no llegan al 15 % del total del alumnado.

Evolución y distribución porcentual del alumnado matriculado en **Ciclo Corto, Ciclo Largo y Grado Universitario** en Universidades públicas por sexo, modalidad (presencial y no presencial) y campo de estudio: **Informática. Cursos 1985/86 a 2022/23.**

CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS	CURSO	ALUMNAS	ALUMNOS
1985/86	5.211	12.088	1994/95	12.772	39.644	2003/04	23.374	62.416	2012/13	5.927	35.801	2021/22	5.248	32.138
1986/87	6.265	14.483	1995/96	13.214	44.014	2004/05	16.207	66.285	2013/14	5.384	34.190	2022/23	5.442	31.866
1987/88	7.171	16.947	1996/97	13.502	47.263	2005/06	14.414	63.698	2014/15	4.814	32.225			
1988/89	7.811	20.140	1997/98	13.886	49.683	2006/07	12.908	58.972	2015/16	4.296	30.539			
1989/90	8.584	22.692	1998/99	15.888	50.186	2007/08	10.949	53.442	2016/17	4.280	30.417			
1990/91	9.468	23.370	1999/00	17.258	56.094	2008/09	9.823	50.074	2017/18	4.170	30.029			
1991/92	9.692	28.988	2000/01	16.900	62.564	2009/10	8.527	45.503	2018/19	4.306	30.745			
1992/93	10.070	30.754	2001/02	17.436	63.660	2010/11	7.583	42.062	2019/20	4.555	31.188			
1993/94	11.029	36.634	2002/03	30.540	67.431	2011/12	6.938	40.188	2020/21	4.990	32.288			



FUENTE: ELABORACIÓN UNIDAD DE IGUALDAD DEL MEFP A PARTIR DE LAS ESTADÍSTICAS DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS

BRECHA DE GÉNERO EN LA FORMACIÓN STEAM



No se trata de un fenómeno aislado; se ha producido de forma generalizada en Estados Unidos, Europa y otros países y ha sido objeto de estudio de las investigadoras. Parece que los mecanismos informales, los estereotipos, actúan de forma más eficaz que las iniciativas promovidas y, seguramente, a la temprana edad en la que chicas y chicos se familiarizan con el uso del ordenador. Es posible que los modelos para las unas y otros en esta primera aproximación sean distintos y eso ya va configurando tendencias.

Las mujeres han sido creadoras de tecnología antes de la aparición de los ordenadores y antes de que esta disciplina se estudiara en las universidades. Pero, el hecho de que se incorporaron de manera tardía a las ingenierías y de que la historia de la computación se haya centrado más en el hardware, ha contribuido a oscurecer las aportaciones que muchas mujeres han hecho al desarrollo de la informática. La relación de las mujeres con el software fue desde el principio muy importante, precisamente gracias a sus competencias matemáticas contribuyeron de manera decisiva al desarrollo de la programación. Si nos centramos en la historia del desarrollo del software y aplicaciones prácticas de los ordenadores empiezan a aparecer mujeres como protagonistas: Ada Augusta Byron (1815-1852), Edith Clarke (1883-1959), Grace Murray Hopper (1906-1992), Las mujeres de ENIAC (1946) (Katheleen McNulty Mauchly Antonely (1921-2006), Jean Jennings Bartik (1924-2011), Betty Snyder Holberton (1917-2001), Marilyn Wescoff Meltzer

Si miramos las cifras de matriculación (no sólo la distribución porcentual por sexo), sorprende ver que, en el curso 1987/88, el número de alumnas matriculadas era de 5086 y el de alumnos de 5130. Durante el curso 2022/23, la cantidad de alumnas matriculadas era prácticamente igual a la de 35 años antes, 5020, y la cantidad de alumnos era de 8707. El curso 1996/97, el de mayor cantidad de estudiantes en la carrera, tenía 9543 chicas y 8620 chicos matriculados. ¿Qué ha ocurrido a lo largo de estos años para que el porcentaje de mujeres y hombres matriculados haya cambiado tanto?

Los equipos que trabajan en las empresas son cada vez más multidisciplinares. Dependiendo del tipo de actividad a la que se dediquen, trabajan en ellas conjuntamente especialistas en biología, física, geología, química, matemáticas o distintas ramas de la ingeniería.

Cada persona experta aporta sus conocimientos técnicos y su manera de pensar para resolver los problemas planteados. En las compañías que las contratan, las personas egresadas en matemáticas proponen modelos que simulan situaciones de la vida real, crean algoritmos eficientes o calculan riesgos, entre otras tareas. Son empleos con grandes posibilidades de promoción, con buenas perspectivas de futuro, bien remunerados.

¿Por qué la respuesta ante esta situación tan “favorable” para una persona egresada en matemáticas difiere tanto en el caso de las mujeres y los hombres? Observando los datos de la evolución en la matriculación en la carrera de Matemáticas, entiendo que los que han cambiado esencialmente su forma de pensar son los chicos: probablemente, en otro momento, habrían elegido estudiar una ingeniería para acceder profesionalmente al ámbito empresarial; ahora optan quizás por las matemáticas por su prestigio, por sus posibilidades de cara al futuro, porque se les dan bien, ¿porque les gustan?

Por supuesto que muchas chicas que estudian Matemáticas optan también por salidas profesionales al margen de la enseñanza, pero ¿por qué sus elecciones son tan diferentes a las de los chicos? ¿Por qué ese prestigio que poseen las matemáticas no atrae a las mujeres de la misma manera que a los hombres?

5. ¿Realmente importa que haya más mujeres en disciplinas STEM?

Entiendo que es una muy mala noticia que cualquiera de estas carreras tenga un porcentaje tan bajo de mujeres entre sus estudiantes. De igual manera, es una

mala noticia que los grados en Educación o en Salud y Servicios Sociales tenga un porcentaje tan bajo de hombres entre sus estudiantes. La diversidad en cualquier ámbito es clave para avanzar; las miradas de distintos colectivos son necesarias para que los problemas se traten con mayor rigor.

Incluso en el estudio de nuestros antepasados lejanos, realizado en sus inicios casi exclusivamente por hombres, existen sesgos. La idea (poco realista) de un hombre paleolítico proveedor y una mujer dependiente, ya no se sostiene. Gracias a la entrada de mujeres en la investigación de la Prehistoria, se han puesto en duda muchas de las afirmaciones realizadas por arqueólogos que han interpretado en muchas ocasiones los restos hallados (fósiles y herramientas fragmentadas e incompletas) con subjetividad, sesgos y prejuicios. La prehistoriadora Linda Owen apuntaba en 2014 que «Los roles sociales de cada sexo predominantes en épocas lejanas, a duras penas pueden reconstruirse»¹⁶.

Son muy conocidos diferentes ejemplos procedentes del ámbito de la medicina, debidos en su mayoría a la falta de mujeres en estudios clínicos, que han llevado a entender síntomas y recetar fármacos teniendo como prototipo de ser humano estándar a un varón sano. Desde los síntomas distintos en las enfermedades cardiovasculares, el párkinson o la COVID-19, pasando por la dosificación de los fármacos, hasta el tratamiento de las enfermedades mentales, la salud de las mujeres no ha sido estudiada con el rigor que se merece.

Para intentar incorporar la perspectiva de género en estos ámbitos tradicionalmente considerados “neutrales”, se recomienda consultar el proyecto *Gendered Innovations*¹⁷ de Londa Schiebinger. Esta iniciativa desarrolla métodos prácticos de análisis de sexo, género e interseccional (enfoque que subraya que el sexo, el género, la etnia, la clase o la orientación sexual, como otras categorías, están interrelacionadas) para profesionales de disciplinas STEM y proporciona estudios de casos como ilustraciones concretas de cómo el análisis de sexo, género e interseccional lleva a la innovación.

¹⁶ MARTINEZ PULIDO, Carolina (2016). “Un pasado que ilustra con perspectiva de género: el debate sobre la división sexual del trabajo”, *Mujeres con ciencia*: <https://mujeresconciencia.com/2016/10/17/pasado-ilustra-perspectiva-genero-debate-la-division-sexual-del-trabajo/> [última consulta: 14-02-2025].

¹⁷ Disponible en internet: <https://genderedinnovations.stanford.edu/> [última consulta: 12-02-2026].

V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aunque la simple presencia de mujeres no garantiza que se investigue con perspectiva de género, debe de haber mujeres en paridad en cualquier ámbito de conocimiento. Es un derecho fundamental tener acceso a participar en igualdad de condiciones en cualquier actividad humana. Solo por ello es necesario que haya más mujeres profesionales en el ámbito STEM.

En un momento en el que los avances tecnológicos influyen profundamente en nuestras vidas, no podemos ignorar la mirada de las mujeres. Pero para que esa mirada se tenga en cuenta, debe haber más mujeres que opten por formarse en disciplinas STEM. Entiendo que no basta con “animar” a las niñas a que estudien ingenierías, matemáticas o física. Es necesario garantizar que les espera un futuro profesional respetuoso con sus opciones personales y libre de sesgos. Sin cambios estructurales en entidades y empresas, sin la colaboración de los hombres en el ámbito personal y profesional, los avances no pueden llegar. Pedir sistemáticamente que las mujeres se adapten a entornos que les son hostiles no es la solución.

BIBLIOGRAFÍA

- ANGULO, Eduardo. (2017). “Estereotipo de mujer, estereotipo de científico”, *Mujeres con ciencia*, <https://mujeresconciencia.com/2017/09/27/estereotipo-mujer-estereotipo-cientifico/>
- BIAN, Lin [et al.] (2017). “Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children’s interests”, *Science* 355, 389-391.
- CHAMBERS, David Wade (1983). “Stereotypic Images of the Scientist: The Draw a Scientist Test”. *Science Education* 67 (2): 255–265.
- GENTIC. (2017). “ESTEREO: roles y estereotipos de género en la elección de estudios superiores”, *Mujeres con ciencia*: <https://mujeresconciencia.com/2017/06/23/estereo-roles-y-estereotipos-de-genero-en-la-eleccion-de-estudiossuperiores/>
- HUTCHISON, Jane E. [et al.] (2019). “More Similar Than Different: Gender Differences in Children’s Basic Numerical Skills Are the Exception Not the Rule”, *Child Development* 90(1), e66-e79.
- IRIBERRI, Nagore; REY-BIEL, Pedro (2019). “Competitive Pressure Widens the Gender Gap in Performance: Evidence from a Two-stage Competition in Mathematics”, *The Economic Journal* 129, 1863–1893.
- MARTÍNEZ MAZAGA, Uxune. (2014). Mujer, ciencia y discriminación: del efecto Mateo a Matilda, *Mujeres con ciencia*: <https://mujeresconciencia.com/2014/11/17/mujer-ciencia-y-discriminacion-del-efecto-mateomatilda/>

- MARTÍNEZ PULIDO, Carolina (2016). “Un pasado que ilustra con perspectiva de género: el debate sobre la división sexual del trabajo”, *Mujeres con ciencia*: <https://mujeresconciencia.com/2016/10/17/pasado-ilustra-perspectiva-genero-debate-la-division-sexual-del-trabajo/>
- MARTINOT, Pauline [et al.] (2025). “Rapid emergence of a maths gender gap in first grade”, *Nature* 643, 1020-1029.
- MILLER, David I. [et al.] (2018). “The Development of Children’s Gender-Science Stereotypes: A Meta-analysis of 5 Decades of U.S. Draw-A-Scientist Studies”, *Child Development* 89(6):1943-1955.
- THOMPSON, Alexandra (2024). “Nobel prizes are still failing to celebrate the diversity of science”, *New Scientist*: <https://www.newscientist.com/article/2451324-nobel-prizes-are-still-failing-to-celebrate-the-diversity-of-science/>

Cómo incorporar el trabajo con hombres y el enfoque de las masculinidades en las políticas de igualdad.

La experiencia del País Vasco.

Ander Bergara Sautua

Responsable de Cooperación Institucional, Emakunde

<https://orcid.org/0009-0005-2625-939X>

Sumario: I. El encaje del trabajo con hombres y del enfoque de las masculinidades en las políticas de igualdad de ámbito internacional. II. La experiencia del País Vasco en la incorporación del trabajo con hombres y el enfoque de las masculinidades en las políticas de igualdad: 1. Marco jurídico. 2. Aplicación del marco jurídico. 2.A. Premisas o principios fundamentales. 2.B. Estrategia dual. 2.C. Medidas. III. Reflexión final. IV. Bibliografía.

I. EL ENCAJE DEL TRABAJO CON HOMBRES Y DEL ENFOQUE DE LAS MASCULINIDADES EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE ÁMBITO INTERNACIONAL

Para entender el encaje del trabajo con hombres y del enfoque de las masculinidades en las políticas para la igualdad de mujeres y hombres (en adelante, políticas de igualdad), conviene hacer un repaso de la evolución que han tenido estas políticas desde su creación¹.

Si se definen las políticas de igualdad como el “conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y sancionados por el Estado (autoridades públicas), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres”², se puede situar el origen de estas políticas en el panorama internacional tras la Segunda Guerra Mundial, en el momento de la creación de las Naciones Unidas y la aprobación de las primeras declaraciones y tratados de los derechos humanos.

Las políticas públicas de igualdad han ido variando a lo largo de los años, en función del contenido que en cada momento se le ha dado al principio de igualdad de mujeres y hombres³ y de las estrategias que se han desarrollado para su consecución.

La primera estrategia fue la de la **eliminación de las discriminaciones legales**. Así, en un primer momento las políticas de igualdad se centraron en la búsqueda de la igualdad formal o de derecho y se materializaron a través de la inclusión en las declaraciones y tratados internacionales y en los textos constitucionales⁴ de una cláusula genérica⁵ que prohibía la discriminación de las personas por diversos factores, entre ellos el sexo.

¹ Lo señalado sobre la evolución de las políticas de igualdad en este apartado es una versión actualizada de lo recogido en BERGARA, 2026: pp. 170-173.

² GARCÍA (2008): pp. 62.

³ A lo largo del documento se utiliza “mujeres” y “hombres” para referirse a quien se identifique con tales términos. Se pretende incluir a mujeres y hombres de todas las edades y en toda su diversidad, y se es consciente de que ese binomio no recoge la totalidad de identidades existentes hoy en día.

⁴ A esta concepción del principio de igualdad responden, entre otros, la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) o las constituciones occidentales modernas.

⁵ Un ejemplo paradigmático es el del artículo 2 la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que establece que: “Toda persona tiene todos los derechos y libertades pro-

En ese primer momento la intervención de los poderes públicos estaba básicamente enfocada a evitar la discriminación por razón de sexo, tanto por lo que respecta al contenido las normas jurídicas, como a su aplicación. A través de intervenciones legislativas o de sentencias judiciales, se derogaron normas que prohibían el acceso de las mujeres a derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, sexuales, reproductivos y de otra índole que configuran la ciudadanía⁶.

Las políticas de igualdad basadas en la mera prohibición legal de la discriminación supusieron un considerable avance en el plano legal, pero tuvieron un efecto limitado. Se constató que no era suficiente que los poderes públicos se limitaran a prohibir la discriminación y que debían asumir un papel proactivo en el logro de la igualdad y “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”⁷.

De este modo, a la vertiente legal o formal de la igualdad se le sumó la vertiente de la igualdad real, sustancial o de hecho y para su consecución se plantearon inicialmente como estrategia de intervención pública las **acciones positivas**, también denominadas políticas, medidas o acciones específicas o especiales. Esta estrategia se sustenta en la idea de que no cabe tratar de forma idéntica a las personas o grupos sociales (en este caso un grupo mayoritario como las mujeres) que parten de una situación previa de desventaja social, porque ello perpetua y muchas veces agrava el problema de la desigualdad.

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada por las Naciones Unidas (CEDAW) en 1979, es la primera norma jurídica internacional que de forma explícita legitima las acciones posi-

clamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

⁶ Por lo que respecta al Estado español, como consecuencia del advenimiento de la democracia y de la aprobación de la Constitución Española de 1978 se procedieron a derogar normas como las que prohibían a las mujeres el trabajo en las minas, las que les imponían el deber de obediencia a sus maridos y la necesidad del permiso de aquéllos (licencia marital) para realizar actividades como disponer de sus bienes, salir al extranjero, comparecer en juicio, etc. o las que las obligaban en algunos sectores a dejar su empleo en el momento que contraían matrimonio (excedencia forzosa por matrimonio).

⁷ Artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978.

tivas para combatir la discriminación de las mujeres. Las define como “medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer (...) que cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato” (art. 4).

A través de estas medidas específicas, que se pueden desplegar en ámbitos clave como la política, el empleo, la educación, la salud, etc., se plantea dar un tratamiento diferente y más favorable a las mujeres frente a los hombres para corregir o compensar la situación de desventaja social de la que éstas parten como consecuencia de la situación estructural de desigualdad y discriminación que padecen.

La acción positiva es la estrategia que inspiró las normas, planes y programas de acción que en materia de igualdad se adoptaron en el ámbito internacional hasta la celebración en 1995 de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres.

En dicha Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Beijing, se dio carta de naturaleza a una nueva estrategia: el **mainstreaming de género, la transversalidad de género o la integración de la perspectiva de género**.

Para contrarrestar las carencias de las estrategias anteriores de cara al objetivo de alcanzar la igualdad de hecho, esta nueva estrategia plantea una intervención más integral y un enfoque más estratégico, dirigido a transformar las relaciones de género y de poder sobre las que se sustentan las desigualdades entre mujeres y hombres.

El *mainstreaming* de género supone “la (re)organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos de modo que la perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por todos los actores involucrados en la adopción de medidas políticas”⁸.

Es decir, plantea revisar y mejorar la calidad y la eficacia de las políticas públicas mediante la incorporación del objetivo de eliminar las desigualdades y de promover la igualdad de mujeres y hombres en todas las políticas y acciones, a todos los niveles (superiores, intermedios e inferiores) y en todas sus fases (planificación, ejecución y evaluación), considerando de forma sistemática las diferentes situaciones, intereses, necesidades y aspiraciones de mujeres y hombres.

Esta estrategia se fundamenta en la idea de que las desigualdades son estructurales y están presentes en todos los ámbitos, también en los poderes y admi-

⁸ CONSEJO DE EUROPA (1998): p.26.

nistraciones públicas, así como en las políticas que desarrollan. Las instituciones públicas no son ajenas a la cultura patriarcal imperante y a la influencia del androcentrismo y de los roles y estereotipos de género. Esto hace que las políticas públicas generalmente no sean neutras y tengan un impacto diferente en mujeres y hombres, aunque esta consecuencia ni estuviera prevista ni se deseara. Ello se debe a que, en el ejercicio de abstracción que requiere el diseño y la formulación de políticas, se suele tomar como referencia un “ciudadano tipo”, que suele ser un hombre, blanco, heterosexual, de mediana edad, de nivel socioeconómico medio o alto, natural de país, sin discapacidades, etc. De este modo, las mujeres, que son un grupo social mayoritario, y el resto de las personas y colectivos que no encajan en ese arquetipo de ciudadano, no suelen beneficiarse en la misma medida de las políticas públicas generales, porque sus necesidades específicas no son tenidas en cuenta.

La estrategia del *mainstreaming* de género busca terminar con la “ceguera de género” de las políticas públicas y generar intervenciones mucho más integrales, transformadoras y eficaces para la consecución de la igualdad de hecho⁹.

A pesar de que las tres estrategias a las que se ha hecho referencia han ido surgiendo una tras otra con el fin de corregir las lagunas o debilidades de las anteriores, en la práctica son estrategias que se complementan y coexisten. De hecho, en aquellas regiones como Europa donde las políticas de igualdad están más avanzadas, la aplicación conjunta de la acción positiva y de la integración de la perspectiva de género (denominada “estrategia dual”) en la actualidad está considerada como la vía más idónea para el logro de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, y ha sido refrendada, tanto por las normas internacionales como por las leyes de igualdad que se han ido promulgado en los últimos años.

No obstante, sobre todo a partir del cambio de siglo, empiezan a cobrar fuerza las voces que critican la forma en que se estaban aplicando las referidas estrategias, en particular, se cuestiona la “neutralidad” de dichas políticas, porque no consideran ni benefician igual a todas las mujeres, en la medida que toman como

⁹ Es una estrategia muy interesante, pero su implantación en la práctica conlleva una gran dificultad, porque para ello es clave que se den algunas condiciones o requisitos como el compromiso político, un marco jurídico y una planificación adecuada, políticas de igualdad específicas, estadísticas desagregadas por sexo, estudios de género, personas sensibilizadas y capacitadas en igualdad, participación de los agentes implicados, recursos económicos, mujeres en los ámbitos de toma de decisiones, sistemas de seguimiento y evaluación y otro tipo de herramientas metodológicas y técnicas.

referencia principal un arquetipo de mujer, que normalmente suele ser blanca, occidental, heterosexual, de mediana edad, de nivel socioeconómico medio o alto, natural de país, sin discapacidades, etc.

Como consecuencia de ello, se ve la necesidad de incorporar a las políticas de igualdad y a las estrategias en que se sustentan, lo que se ha venido a denominar el **enfoque de interseccionalidad**. Este enfoque parte de la idea de que las personas no experimentan la discriminación o la desigualdad por “una sola causa” (como el sexo, el origen étnico, la clase social, la identidad u orientación sexual...), sino que las identidades y sistemas de poder se entrecruzan, produciendo formas de discriminación complejas, acumulativas y cualitativamente distintas. Es decir, la experiencia de una mujer pobre, una mujer migrante, una mujer con discapacidad o una mujer lesbiana no puede entenderse solo desde el “ser mujer” al que se le suma otro “otro factor” de discriminación, sino que la interacción de las estructuras y sistemas de opresión (sexismo, racismo, clasismo, xenofobia, capacitismo, etc.) crea una experiencia única que exige respuestas específicas y que deben ser tenidas en cuentas en el desarrollo de las políticas públicas, incluidas las de igualdad.

El término interseccionalidad¹⁰ no aparece normalmente recogido de forma explícita en los tratados internacionales de derechos humanos. Sin embargo, son numerosos los pronunciamientos de los organismos internacionales¹¹ y existe un consenso general sobre la necesidad de contemplar dicho enfoque o perspectiva en el desarrollo de las políticas y estrategias en materia de igualdad mujeres y hombres, a pesar de las dificultades que entraña su puesta en la práctica.

Por otra parte, también coincidiendo el cambio de siglo, empiezan a hacerse más explícitas las voces en el feminismo¹² que reclaman incorporar a los hombres al feminismo, que ponen en evidencia el “déficit” de las políticas de igualdad por lo que respecta a la participación, responsabilidad e implicación de los hombres y que constatan la necesidad de incorporar en ellas el trabajo con hombres y el **enfoque de las masculinidades**.

¹⁰ El término interseccionalidad fue acuñado por Kimberlé Crenshaw en 1989 para hacer visible la discriminación que las mujeres negras sufrían simultáneamente por ser mujeres y por ser negras y que las leyes y tribunales consideraban estas formas de discriminación por separado, dejando fuera los hechos discriminatorios que ocurrían por la interacción de ambos factores.

¹¹ En particular, cabe destacar la Recomendación General N° 28 de la CEDAW (2010) y la Resolución 32/17 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2016).

¹² Entre otras, ADICHIE (2014), HOOKS (2004), MORAN (2024), SALAZAR (2025), SEGATO (2021) y SERRA; ALMEDA (2021).

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, ya se alentaba a los hombres “a que participen plenamente en todas las acciones encaminadas a garantizar la igualdad de mujeres y hombres”, pero el gran salto cualitativo se produce en 2004 con la aprobación en el 48º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas (CEDAW) de las Conclusiones convenidas internacionalmente sobre el papel de los hombres y los niños en el logro de la igualdad de sexos. Es el primer instrumento jurídico internacional que de forma específica, extensa y consensuada aborda la cuestión de los hombres y la igualdad de mujeres y hombres. Destaca porque menciona al “elefante en la habitación” y rompe el “silencio” generalizado sobre una cuestión controvertida. Además, lo hace planteando un cambio de paradigma, por el que los hombres dejan de ser vistos como irrelevantes o un obstáculo para el avance de la igualdad, y se les considera agentes y beneficiarios de su consecución, criterio que se ha consolidado con los años¹³.

En el ámbito europeo es de resaltar, por su carácter de tratado internacional, el Convenio de Estambul de 2011, que establece que los Estados firmantes “tomarán las medidas necesarias para animar a todos los miembros de la sociedad, en particular los hombres y los niños, a contribuir activamente a la prevención de todas las formas de violencia” incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio¹⁴.

Otro instrumento jurídico clave a nivel europeo son las Directrices sobre el papel de los hombres y los niños en las políticas de igualdad de género y de lucha contra la violencia contra las mujeres, aprobadas por el Comité de ministros y ministras del Consejo de Europa en 2023. El objetivo de estas directrices es favorecer la aplicación de las normas y directrices internacionales relativas a dichas políticas, estableciendo principios fundamentales y sugiriendo estrategias y medidas prácticas a los Estados miembros sobre el papel que deben ocupar los hombres y los niños en esta materia en un contexto de reacción antifeminista.

Por tanto, parece evidente que existe un marco jurídico internacional favorable a la incorporación del trabajo con hombres y el enfoque de las masculinidades en las políticas de igualdad, en el convencimiento de que ello contribuirá a mejo-

¹³ La CEDAW en 2024 en su 68º período de sesiones “reconoce la importancia de la plena implicación de los hombres y los niños varones como agentes y beneficiarios del cambio, y como asociados y aliados estratégicos en el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas.”

¹⁴ Artículo 12.4 del Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

rar la eficacia las mismas y acelerará el fin de la situación estructural de discriminación de las mujeres y el logro de la igualdad y la justicia social.

A pesar de ello, en muy pocos lugares se ha hecho una apuesta clara y sostenida en el tiempo de incorporación del trabajo con hombres y el enfoque de las masculinidades en las políticas de igualdad. La Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante, País Vasco) es una excepción.

II. LA EXPERIENCIA DEL PAÍS VASCO EN LA INCORPORACIÓN DEL TRABAJO CON HOMBRES Y EL ENFOQUE DE LAS MASCULINIDADES EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD

En el País Vasco se instauraron las políticas de igualdad en 1988, mediante la Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación de Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer (en adelante, Emakunde), organismo autónomo del Gobierno Vasco, cuyo fin esencial es la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida política, económica, cultural y social del País Vasco.

Desde su creación, Emakunde ha tenido en cuenta a los hombres en sus planes, campañas, estudios, formaciones, programas, etc., pero de una forma general y con el foco puesto principalmente en las mujeres, en tanto que principales damnificadas de esta sociedad patriarcal. Sin embargo, no es hasta después de la aprobación en 2005 por el Parlamento Vasco de la primera versión de la Ley para la Igualdad, cuando se inicia una línea de trabajo específicamente dirigida a hombres, en cuya legitimación y configuración, tanto inicial como actual, el marco jurídico ha jugado un papel crucial.

1. Marco jurídico

En términos jurídicos, en la actualidad el trabajo con hombres y sobre masculinidades en el País Vasco se sustentan en dos pilares:

El primero es el **texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres**, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo (en adelante, Ley para la Igualdad).

Ya en su versión original de 2005, dicha ley establecía la obligación de las administraciones públicas vascas de promover la corresponsabilidad de los hom-

bres en el trabajo doméstico y de cuidado, y daba cobertura legal a la posibilidad de realizar acciones positivas dirigidas a hombres¹⁵.

No obstante, la reforma de 2022 de dicha ley supuso un punto de inflexión en la regulación del trabajo con hombres a favor de la igualdad, ya que dejó de ser una opción, para convertirse en un deber de los poderes públicos.

En este sentido, se incluye “la implicación de los hombres” como un principio general de la ley, de acuerdo con el cual “Los poderes públicos vascos deben promover, de forma transversal y a través de acciones específicas, la concienciación, responsabilidad, participación e implicación de los hombres a favor de la igualdad y en contra de la violencia machista, así como el cuestionamiento y erradicación de las masculinidades no igualitarias. Todo ello, como refuerzo y complemento del trabajo prioritario de empoderamiento de las mujeres y como vía para el desarrollo humano de todas las personas y la consecución de la justicia social y la igualdad.” (art. 3.13).

Además, se establecen otros mandatos dirigidos específicamente a los hombres que podrían resumirse en:

- Favorecer en los hombres opciones académicas en ámbitos feminizados como las humanidades, la educación o la salud (art. 32.1d).
- Fomentar la corresponsabilidad de los padres (varones) y su participación en la vida educativa y asociativa de los centros educativos (art. 32.4).
- Fomentar la corresponsabilidad de los hombres en el trabajo doméstico y la generalización de la ética y práctica del cuidado en ellos (art. 38.c)
- Desarrollar actuaciones específicamente dirigidas a los hombres en materia de derechos sexuales y reproductivos (art. 48.3).
- Garantizar y promover permisos iguales e intransferibles en caso de nacimiento, adopción y acogimiento (art. 52.3).

¹⁵ El artículo 3.1.c) establece que “No se considerarán constitutivas de discriminación por razón de sexo las medidas que, aunque planteen un tratamiento diferente para las mujeres y los hombres, tienen una justificación objetiva y razonable, entre las que se incluyen aquellas que se fundamentan en la acción positiva para las mujeres, en la necesidad de una protección especial de los sexos por motivos biológicos, o en la promoción de la incorporación de los hombres al trabajo doméstico y de cuidado de las personas *y al trabajo a favor de la igualdad de trato y oportunidades*”. La *parte* en cursiva es la que se añadió al texto original en la reforma de 2022.

- Sensibilizar y formar específicamente a los hombres para la deconstrucción de las masculinidades machistas y violentas (art. 56.2).
- Garantizar la existencia de programas para los hombres que ejercen violencia machista, tanto menores como adultos (art. 56.4).

El segundo pilar sobre el que se sostiene el trabajo con hombres y sobre masculinidades es la **Estrategia para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE 2030**, aprobada por el Consejo del Gobierno Vasco el 13 de febrero de 2024 (en adelante, Estrategia 2030 para la Igualdad).

Desde la aprobación de la primera versión de la Ley para la Igualdad en 2005, los planes para la igualdad en el País Vasco han ido incorporando sistemáticamente medidas dirigidas específicamente a los hombres y sobre masculinidades. En la actualidad los planes de las tres diputaciones forales y alrededor del 60% de los planes locales vigentes y disponibles en internet contemplan ese tipo de medidas.

Pero, sobre todo, destaca el abordaje de esta cuestión realizado en los planes autonómicos y, en particular, en el plan vigente, conocido como la Estrategia 2030 para la Igualdad, por la importancia cualitativa y cuantitativa de dichas medidas y por su carácter de documento guía o de referencia para el resto de las planificaciones de las instituciones públicas vascas.

La referida estrategia, recoge la implicación de los hombres como un principio, en términos similares a los de la Ley para la Igualdad y, en coherencia con dicho principio, plantea el objetivo de “Aumentar el número de instituciones públicas que incorporan el enfoque de las masculinidades e incluyen medidas dirigidas a promover, de forma transversal y a través de acciones específicas, la implicación de los hombres a favor de la igualdad y la erradicación de las masculinidades no igualitarias” (línea 3, eje I, objetivo I-3.8).

De este modo, es el primer texto jurídico que de forma explícita menciona el enfoque de las masculinidades, y es significativo que lo hace en la misma línea de intervención en la que aborda el enfoque interseccional y en la que se plantea la necesidad de un enfoque más complejo de las políticas de igualdad. Todo ello, como vía para hacer estas políticas más completas, eficaces y transformadoras, y más alineadas con las directrices internacionales.

A la luz de lo establecido en la ley y en la estrategia vasca, se podría definir el enfoque de las masculinidades como una mirada o perspectiva dirigida a completar, reforzar y enriquecer las políticas de igualdad, a través del cuestionamiento y

erradicación de las masculinidades no igualitarias y de la búsqueda de una mayor concienciación, responsabilidad, participación e implicación de los hombres como agentes de cambio y beneficiarios de dichas políticas, que se debe materializar de forma transversal y mediante la puesta en marcha de medidas específicas.

La Estrategia 2030 para la Igualdad incluye también otras previsiones específicas dirigidas a los hombres en el ámbito de la salud (EM6.1, EM6.2 y EM6.3), los cuidados y la corresponsabilidad (M8, OS7.2, OS7.3, OS7.6 y OS7.7), la transición energética y la justicia climática (OS9.1), la ciencia y tecnología (OS9.5), la movilidad sostenible y la accesibilidad igualitaria (OS9.13), la toma de conciencia de los privilegios masculinos y el compromiso con la igualdad (OS10.6 y OS10.7) y la prevención de la violencia machista (VL11.6).

2. Aplicación del marco jurídico

La cuestión de cómo abordar el trabajo con hombres y sobre masculinidades sigue siendo un tema sensible que suscita recelos y dudas¹⁶. De hecho, “la experiencia ha demostrado que, aunque la participación de los hombres y los niños en el logro de la igualdad de género ofrece importantes oportunidades, también puede conllevar ciertos riesgos¹⁷”.

Por ello, es de gran trascendencia que la aplicación e interpretación del marco jurídico en este ámbito se realice siguiendo lo establecido por las normas y directrices internacionales que regulan el derecho a la igualdad y a la no discriminación¹⁸.

El alineamiento con el marco internacional es una seña de identidad del trabajo enfocado específicamente a los hombres desarrollado en el País Vasco.

Este trabajo se ha articulado fundamentalmente a través de Gizonduz¹⁹, una iniciativa de Emakunde que surgió en 2007 y que en 2024 pasó a configurar-

¹⁶ Sobre esta cuestión cabe destacar AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2022), donde se incluyen textos de Susana Covas, Luis Bonino, Luis Botello, Roberto Garda y Miguel Ángel Arconada.

¹⁷ Naciones Unidas (2018), pág. 4.

¹⁸ A este respecto, el artículo 10.2 de la Constitución Española establece que “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

¹⁹ “Gizonduz” en vasco se refiere al proceso de hacerse hombre, madurar o crecer. Precisamente, el programa busca incidir en el proceso de configuración de la identidad per-

se como el Servicio Vasco para el Trabajo con Hombres y Masculinidades por la Igualdad.

Como consta en la Estrategia Gizonduz 2030, adoptada en 2024 por Emakunde, el objetivo general de Gizonduz es promover la concienciación, responsabilidad, participación e implicación de los hombres a favor de la igualdad de mujeres y hombres, así como favorecer los buenos tratos a través del fomento de masculinidades diversas e igualitarias.

En el marco de Gizonduz, desde su creación se han llevado a cabo numerosas actividades y actuaciones: estudios, campañas, jornadas, materiales, formación, asesoramiento, proyectos específicos para jóvenes, mayores, migrantes y cargos políticos, colaboraciones y alianzas con agentes del País Vasco, del Estado y del ámbito internacional, etc. Como dato significativo, hasta diciembre de 2025 unas 42.000 personas (60% hombres) han participado en sus actividades formativas. Así, lo que surgió como un proyecto piloto, no exento de riesgos y críticas, en la actualidad es un proyecto consolidado que se ha convertido en el programa gubernamental de referencia para el trabajo con hombres y masculinidades por la igualdad en nuestro país y fuera de él.

2.A. Premisas o principios fundamentales

A partir de la experiencia de casi 20 años en el desarrollo de políticas sobre hombres y masculinidades, y tomando como referencia las normas y directrices establecidas internacionalmente, a continuación, se recogen una serie de premisas o principios fundamentales que han de ser tenidos en cuenta para en el diseño y aplicación de políticas y medidas dirigidas a hombres y sobre masculinidades²⁰.

- *El fin último es el derecho humano a la igualdad.* El objetivo último de las estrategias, programas y medidas relativas al papel de los hombres en las políticas de igualdad es lograr la igualdad de mujeres y hombres en la sociedad y eliminar todas las formas de discriminación por razón de género. Como ya se ha indicado, el artículo 3.13 de la Ley para la Igualdad expresamente señala que el fin del trabajo con los hombres es la consecución de la igualdad, que es un derecho humano y, como tal, se caracte-

sonal de los hombres para fomentar su crecimiento personal y desarrollo humano y la promoción de los derechos de las mujeres y la igualdad.

²⁰ Se han tenido en cuenta, por su especial relevancia, NACIONES UNIDAS (2004) y (2018) y CONSEJO DE EUROPA (2023).

riza por su universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Precisamente, el enfoque de derechos humanos se contempla en la Estrategia Gizonduz 2030 y en su implantación.

- *Enfoque dual.* Las políticas dirigidas a hombres y sobre masculinidades y los instrumentos en los que se formulen deben adoptar un doble enfoque: medidas específicas, incluida la acción positiva cuando proceda, y la transversalidad de género, es decir, la integración de la perspectiva de género en todas las políticas y medidas. Este enfoque dual se recoge, tanto en el artículo 3.13 de la ley como en el objetivo I-3.8 de la Estrategia 2030 para la Igualdad, cuando señalan que la implicación de los hombres se debe promover “de forma transversal y a través de acciones específicas”. Los retos que plantea la aplicación de este enfoque se abordarán más adelante.
- *Integración.* Las medidas para implicar a los hombres deben integrarse en los marcos políticos (legislativos, programáticos y conceptuales) globales de la igualdad de mujeres y hombres. Como ya se ha indicado, el trabajo con hombres a favor de la igualdad en el País Vasco se enmarca en la ley y en la estrategia vasca para la igualdad, así como en la ideología feminista que los inspira.
- *Transformación.* El trabajo con hombres y sobre masculinidades debe tener como objetivo cuestionar las desigualdades de género estructurales y corregir las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres. El enfoque feminista y transformador de género se recoge expresamente en la Estrategia Gizonduz 2030 y, en la práctica, se trabaja el cambio desde diferentes planos: a nivel individual con particulares; a nivel relacional con colectivos, grupos de personas o segmentos de población (familias, jóvenes, mayores, migrantes...); a nivel comunitario con centros educativos, empresas, instituciones públicas y otros colectivos y organizaciones; y a nivel estructural haciendo incidencia política y trabajando con hombres en puestos de toma de decisiones, sobre todo, con hombres políticos. Según la evaluación externa realizada en 2024, las políticas públicas dirigidas a hombres que se implementan en el País Vasco, a través de Gizonduz, se realizan en gran medida (un 75%) con un enfoque transformador de género²¹.

²¹ Para la evaluación se consultó a 17 entidades y 13 personas que habían colaborado o participado con Gizonduz a lo largo de los últimos años y se analizaron y puntuaron 20 criterios relacionados con el diseño, contenido, implementación, seguimiento y evaluación del

- *Interseccionalidad y diversidad.* El enfoque interseccional y de diversidad se debe aplicar también al trabajo con hombres y sobre masculinidades. No todos los hombres son poderosos, ni se benefician en la misma medida de los privilegios masculinos y, por tanto, tampoco tienen el mismo estatus social. Hay factores como la edad, el origen étnico, la clase social, el tener alguna discapacidad, la identidad sexual o de género, la orientación sexual y otros factores que interseccionan entre sí y con el sexo o el género y que determinan la posición social de las personas. El enfoque interseccional y de diversidad está contemplado expresamente en la Estrategia Gizonduz 2030 y, de hecho, Emakunde a través de Gizonduz viene considerando la diversidad y la influencia de los referidos factores para adecuar sus actuaciones generales y profundizar en el desarrollo de proyectos enfocados a segmentos de población o sectores específicos, que estén adaptados a sus características y especificidades. Prueba de esto último, son los proyectos específicos dirigidos a jóvenes, mayores o migrantes que se vienen desarrollando desde hace años.
- *Complementariedad.* Las medidas que impliquen a hombres deben servir para reforzar y no para sustituir las políticas de igualdad dirigidas principalmente a mujeres o los enfoques específicos de los movimientos feministas que prevén espacios sólo para mujeres y programas centrados en ellas. Este es el planteamiento que se sigue en el País Vasco, avalado por el artículo 3.13 de la ley, que expresamente establece que el trabajo con hombres y sobre masculinidades deben plantearse como un complemento y refuerzo al trabajo de empoderamiento de las mujeres y nunca en detrimento de éste. Así, las políticas públicas de igualdad en el País Vasco se articulan en tres líneas de trabajo integradas y complementarias: una específica y prioritaria con las mujeres, enfocada fundamentalmente a promover su empoderamiento y el acceso a los derechos y recursos; otra dirigida indistintamente a mujeres y hombres; y otra más modesta dirigida específicamente a los hombres, sobre todo, para promover la toma de conciencia y el abordaje de los privilegios masculinos y los costes que generan, como forma de contribuir a la justicia social y a su propio bienestar y libre desarrollo humano.

programa. La puntuación obtenida fue un 75% y la conclusión principal fue que “Gizonduz es una política pública pionera a nivel global que ha promovido el avance y compromiso de los hombres en el ámbito de la igualdad en Euskadi, pero que requiere de la colaboración de la sociedad civil para seguir fortaleciéndose” (EMAKUNDE, 2024).

- *Liderazgo de las mujeres.* El trabajo con hombres y sobre masculinidades deben reconocer el papel protagonista de las mujeres para avanzar hacia la igualdad de género y combatir la violencia contra las mujeres. La consecuencia lógica de este principio es que las políticas, programas o medidas en las que se sustancie dicho trabajo deben ser avaladas o lideradas por los organismos de igualdad competentes, como es el caso del País Vasco en las que están lideradas fundamentalmente por Emakunde.
- *Impacto positivo.* Las medidas que impliquen a hombres no deben tener un impacto negativo en la visibilidad de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres y no deben comprometer las oportunidades y los recursos asignados a la promoción de los derechos de las mujeres y a la lucha contra la violencia hacia ellas. Al contrario, el trabajo con hombres y sobre masculinidades debe tener un impacto positivo en sus derechos y en el cambio de las normas sociales y valores sobre los que se asienta el sexismo. En este sentido, gracias al sistema de seguimiento y evaluación establecido, se sabe que las intervenciones que se hacen en el País Vasco en el marco de Gizonduz incrementan de forma notable el grado de conocimiento y sensibilización de los hombres con la igualdad y que los indicadores de cambio social hasta la fecha están evolucionando positivamente²².
- *Fondos adicionales.* Se deben asignar fondos adicionales a medidas que impliquen a hombres, sin desviar recursos de la promoción de los derechos, el empoderamiento y el liderazgo de las mujeres y de la prevención y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Este principio se aplica en el caso de Gizonduz, que se creó a partir de nuevos recursos económicos que fueron destinados a Emakunde a tal fin, sin menoscabar los existentes para el desarrollo del resto de programas.
- *Cooperación.* Las medidas que impliquen a hombres deben diseñarse en cooperación con las organizaciones pertinentes que trabajan con hombres combatiendo activamente las desigualdades de género y la violencia contra las mujeres, así como con las correspondientes ONG de mujeres. En el País Vasco los documentos que configuran el marco jurídico y programático del trabajo con hombres y sobre masculinidades (Ley para la Igualdad, Estrategia 2030 para la Igualdad y Estrategia Gizonduz 2030) han sido elaborados por Emakunde, contando con la participa-

²² Ver lo señalado en los apartados sobre políticas basadas en datos y sobre la evaluación continua.

ción de organizaciones y personas expertas de ámbito del feminismo y la igualdad. De forma más específica, en 2024 Emakunde creó el Espacio Consultivo de Gizonduz con el fin de favorecer participación de personas y organizaciones que realicen aportaciones de mejora al trabajo de Gizonduz desde diferentes ámbitos y perspectivas. Están representados en dicho espacio el ámbito de la educación, seguridad, deporte, empresa, academia, movimiento feminista, asociaciones de hombres por la igualdad, organizaciones del ámbito de la diversidad cultural y de la diversidad sexual y de género, y organizaciones y personas del ámbito local, foral, autonómico, estatal e internacional.

- *Cuidados y violencia temas clave.* Es necesario abordar las normas de género, los estereotipos y el sexismo en relación con los cuidados no remunerados y las responsabilidades domésticas, en las que las mujeres asumen una parte desproporcionada, con el fin de lograr un reparto equitativo de estas responsabilidades entre mujeres y hombres. Por otra parte, las medidas relativas a los hombres deben contemplar el hecho de que la violencia contra las mujeres es perpetrada principalmente por hombres y que, por lo tanto, éstos tienen un papel especial en la prevención de dicha violencia, incluso como responsables de la toma de decisiones, modelos de conducta, agentes del cambio y defensores de la igualdad. Aunque las mujeres se ven afectadas de forma desproporcionada por la violencia doméstica, los hombres y los niños también pueden ser víctimas. En el trabajo desarrollado en el País Vasco, a través de Gizonduz, el fomento de la ética y práctica del cuidado y la prevención y erradicación de la violencia ha tenido siempre un papel protagónico. Además, se interviene teniendo en cuenta que se trata de temas interrelacionados, ya que se aborda el cuidado desde una perspectiva amplia, no sólo como una práctica que se materializa en la realización de determinados trabajos esenciales que sostienen la vida y el sistema social y económico, sino también como un principio ético y político básico en la configuración de las sociedades. Un principio que, entre otros aspectos, supone atender, proteger, confortar, apoyar y respetar y, en consecuencia, es la antítesis de la violencia. Se busca desarrollar el potencial de los hombres y los chicos para abrazar el cuidado y rechazar la violencia.
- *Enfoque positivo.* Las investigaciones sobre el trabajo con niños y hombres hacen hincapié en la necesidad de un enfoque «basado en los activos», que se apoye en las contribuciones positivas que ya están realizando, en lugar de un modelo deficitario, que los considera un “problema”

que hay que “solucionar”²³. Este enfoque está recogido en la Estrategia Gizonduz 2030, sobre la base de la experiencia acumulada en estos años, que muestra que resulta más efectivo atraer e involucrar a los hombres en la promoción de la igualdad si se evita recurrir a generalizaciones o enfoques esencialistas que puedan generar en ellos la sensación de ser tratados como culpables, sospechosos o agresores potenciales. Es fundamental adoptar una aproximación basada en la escucha activa, la empatía, el reconocimiento de su diversidad y la consideración de su rol como beneficiarios y posibles agentes de cambio hacia la igualdad. Este enfoque no es incompatible con que en el trabajo con hombres sea prioritario el cuestionamiento del poder y de los privilegios masculinos y los costes que generan, así como propiciar cambios personales, colectivos y en las estructuras sociales, que contribuyan a alcanzar la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres lo más rápidamente posible.

- *Políticas basadas en datos.* La legislación, las políticas y otras medidas en esta materia deben basarse en pruebas y reflejar datos científicos e investigaciones actuales, pertinentes y precisos en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres. El trabajo desarrollado en el País Vasco a través de Gizonduz se ha basado en datos. Tanto su documento constitutivo de 2007, como la Estrategia Gizonduz 2030, se basan en diagnósticos fundamentados en datos obtenidos de estadísticas oficiales, estudios, evaluaciones y otras fuentes de información propias y externas. Y a partir de esos diagnósticos, se establecen unos objetivos a alcanzar, unas acciones encaminadas a obtener dichos objetivos, con sus recursos, cronograma e indicadores de evaluación. Gracias a los datos, entre otras cosas, se sabe que, a lo largo de estos años, se ha producido también una evolución positiva en algunos indicadores que miden el cambio social de los hombres con relación a la igualdad. Así, el porcentaje del trabajo doméstico y de cuidado que realizan los hombres se ha incrementado de un 28,6 en 2008 a un 36,5 en 2023²⁴. También se ha aumentado el tiempo medio social dedicado por los hombres al trabajo doméstico y de cuidado, que ha pasado de 1,4 horas en 2008 a 1,7 horas en 2023 y la diferencia con relación a las mujeres se ha reducido en 1,3 horas, pasando de 2,2 a 0,9 (ellas de-

²³ BURRELL; WESTMARLAND (2025).

²⁴ EUSTAT-INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. Cuenta satélite del trabajo doméstico, 2025.

dicaban 3,6 en 2008 y 2,6 en 2023)²⁵. Asimismo, se han aumentado las excedencias solicitadas por hombres para el cuidado de hijas e hijos (del 5% en 2007 al 16% en 2024)²⁶. Y también es destacable el aumento del porcentaje de hombres vascos que manifiestan estar de acuerdo o muy de acuerdo con que la igualdad es importante (del 77% en 2007 al 99% en 2018)²⁷.

- *Evaluación continua.* Se debe garantizar que las intervenciones con hombres y sobre masculinidades se evalúen periódicamente. La evaluación es un instrumento fundamental, tanto para la rendición de cuentas, como para la mejora continua del trabajo que se realiza. En el marco de Gizonduz, anualmente se hace un seguimiento de los indicadores que miden los objetivos de Gizonduz, incluida la satisfacción de las organizaciones y personas participantes y del grado de incremento de los conocimientos y de la sensibilización de éstas. De este modo, se sabe que, hasta diciembre de 2025, han participado en las distintas formaciones y proyectos de Gizonduz cerca de 42.000 personas, el 60% hombres, y que los hombres valoran muy bien los cursos (4,8 sobre 6) y que la formación tiene un impacto notable en la autopercepción sobre el aumento de su sensibilización (4,6 sobre 6) y de sus conocimientos (4,7 sobre 6) en la materia²⁸. Asimismo, a través de las memorias de actividad del programa que son publicadas en la web de Emakunde, se hace una rendición de cuentas detallada las actuaciones desarrolladas cada año. Más específicamente, en 2016 se hizo un estudio del grado de satisfacción de los grupos de interés de Emakunde y cabe destacar que el personal técnico de igualdad de los municipios y las asociaciones de mujeres consultadas valoraron con un 7 sobre 10 la línea de trabajo con hombres desarrollada por Emakunde. Además, en 2015 se realizó una evaluación externa²⁹ que puso de manifiesto que el programa está teniendo una incidencia positiva en las personas que participan en la formación, en tanto que a través de los cursos adquieren un mayor conocimiento y sensibilización

²⁵ EUSTAT-INSTITUTO VASCO DE ESTADÍSTICA. Encuesta de presupuestos del tiempo, 2024.

²⁶ INSTITUTO DE LA MUJERES. Mujeres en cifras, 2025.

²⁷ GABINETE DE PROSPECCIÓN SOCIOLÓGICA DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO VASCO. Valores en torno a la igualdad de mujeres y hombres, 2018.

²⁸ EMAKUNDE-INSTITUTO VASCO DE LA MUJER (2025 b).

²⁹ EMAKUNDE (2017).

sobre la materia. A este respecto, cabe destacar el dato de que el 85% de los hombres manifestó que había aplicado o tenía previsto aplicar lo aprendido en los cursos. Como ya se ha indicado, la última evaluación externa se realizó en 2024, la cual concluyó que el trabajo que se hace en Gizonduz tiene un alto grado de enfoque transformador de género.

2.B. Estrategia dual

Hasta fechas recientes han existido dudas sobre si la vigente estrategia dual se debía aplicar al trabajo con hombres por la igualdad.

En el País Vasco estas dudas se han disipado gracias a que, tras su reforma de 2022, la Ley para la Igualdad del País Vasco establece por primera vez en un texto legal que la implicación de los hombres a favor de la igualdad se debe promover “de forma transversal y a través de acciones específicas”.

En el ámbito internacional, en concreto en el europeo, es el Consejo de Europa el que aclara esta cuestión, a través de las directrices de 2023, que son el primer texto jurídico de un organismo internacional que expresamente recoge esta cuestión, del siguiente modo: “Las políticas sobre el lugar de los hombres y los niños en la igualdad de género deben ajustarse las normas y criterios internacionales y los instrumentos pertinentes del Consejo de Europa y adoptar un enfoque dual: medidas específicas, incluida la acción positiva cuando proceda, en ámbitos críticos para la consecución de la igualdad de facto entre mujeres y hombres; y la aplicación de una perspectiva de integración de la perspectiva de género en todas las políticas y medidas.”³⁰

Por tanto, a nivel teórico, no hay dudas sobre la pertinencia de la aplicación de la estrategia dual en el trabajo con hombres y sobre masculinidades, pero la puesta en práctica no parece tan sencilla y requiere adecuar el modo en que se ha venido aplicando.

a) Medidas específicas.

Tradicionalmente las medidas o acciones específicas, incluidas las acciones positivas, no han estado concebidas para ser aplicadas a los hombres, sino a las mujeres, en tanto que grupo social desfavorecido. No obstante, como ya se ha mencionado anteriormente, la definición de la acción positiva de la CEDAW pone

³⁰ CONSEJO DE EUROPA (2023:15-16).

el acento en el objetivo de la medida especial o específica (“acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”) y no explícita a quién se le debe aplicar. Ese criterio es el seguido también por las normas y la doctrina de los tribunales en el ámbito europeo³¹. Por ello, aunque en su momento se sobreentendiera que las medidas o acciones positivas se dirigían a las mujeres y así se han venido aplicando de forma generalizada hasta la fecha, nada impide que dichas medidas o acciones puedan ser aplicadas a los hombres, siempre que tengan como fin acelerar la igualdad de facto entre mujeres y hombres, y cumplan con los requisitos que le son aplicables como la temporalidad, proporcionalidad, etc.

De hecho, la mayoría de las escasas medidas dirigidas a hombres y sobre masculinidades que se han venido desarrollando hasta el momento, se podrían incluir dentro de lo que se considera las medidas o acciones específicas, que muy rara vez son aplicadas con carácter de “exclusividad”.

Es decir, tomando como referencia el País Vasco, que es uno de los lugares donde más se ha trabajado con hombres y masculinidades desde el sector público, la mayoría de las medidas de sensibilización y formación están dirigidas o enfocadas a los hombres pero, salvo excepciones, no se impide la participación de las mujeres.

Algunos de los pocos ejemplos de medidas específicas dirigidas a hombres en el País Vasco que no se aplican a las mujeres, se han dado en el ámbito de los programas de intervención con hombres agresores o de prevención de las violencias machistas; en las actuaciones dirigidas a hombres en política o a la creación de grupos de hombres por la igualdad; y en el ámbito de las ayudas para la reducción de jornada y el uso de excedencias y otros permisos para el cuidado de menores y otras personas dependientes, mediante la promoción del uso de estas figuras por parte de los hombres, concediéndoles un trato más favorable que a ellas fundamentalmente a través de la extensión temporal de las ayudas³².

³¹ Entre otros, en los asuntos Comisión / Francia (1988), Francia (1995) y Marschal (1997). Sin embargo, en el Estado español el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, restringe esa definición general y específica que deben ser medidas a favor de las mujeres.

³² Estas ayudas están reguladas por Decreto 164/2019, de 22 de octubre, sobre ayudas para la conciliación de la vida familiar y laboral y, según los supuestos, se da a los hombres la posibilidad de disfrutar de las ayudas durante el doble de tiempo que las mujeres. Todo ello, a fin de corregir la realidad fáctica de que son mayoritariamente ellas las que se acogen a estas medidas y de mitigar los efectos negativos que esta circunstancia tiene con relación a los roles

b) *Transversalidad.*

Que se lleven a cabo más medidas dirigidas a hombres y sobre masculinidades para promover la igualdad por más instituciones públicas y en los diversos ámbitos sectoriales de intervención pública (educación, salud, trabajo, seguridad, etc.) es un gran reto que se está planteando en lugares como el País Vasco que ya tienen un destacable recorrido en la materia. Pero este ejercicio no colma las exigencias del principio de transversalidad aplicado al trabajo con hombres y masculinidades. La lógica del *mainstreaming* de género va más allá, y supone incorporar de forma sistemática este trabajo en todas las políticas y acciones, por todos los agentes involucrados, a todos los niveles y en todas sus fases de planificación, ejecución y evaluación, considerando las necesidades, problemas y aspectos relacionados con el género que pueden incidir de forma diferencial en los hombres en esta materia.

La incorporación progresiva de los hombres y la masculinidad ensancha la mirada de género en las políticas³³. Aunque la perspectiva de género incluye también una mirada hacia los hombres, se ha estado haciendo una interpretación del concepto género algo parcial o simplemente se ha querido priorizar (cuestión lógica) el trabajo con mujeres por la urgencia y necesidad que se veía en esto³⁴.

En este sentido, promover de forma transversal la inclusión de la cuestión de los hombres y masculinidades en las políticas de igualdad supone ampliar el foco para dar más cabida a ellos, en beneficio de ellas, de ellos y de sociedad en su conjunto. Se trata de sumar y no de restar.

Ello requiere hacer un uso más complejo y completo de las herramientas que se han venido utilizando para promover la incorporación de la perspectiva de género, de modo que esta integración sea más integral y, en esa medida, más efectiva y transformadora.

Así, los análisis de género deberían incluir preguntas que normalmente no se suelen plantear:

- ¿Además de las desigualdades, discriminaciones y privilegios masculinos que afectan negativamente a las mujeres y cuyo abordaje es priori-

y estereotipos de género, la contratación de mujeres, sus ingresos presentes y futuros y su trayectoria profesional.

³³ RANEA-TRIVIÑO, B. et al. (2025:56).

³⁴ ALONSO (2026:295).

tario, en el sector en el que se pretende intervenir, como consecuencia del sexismo existen “costos” o consecuencias negativas que afectan a los hombres?

- ¿Además de los ámbitos donde están infrarrepresentadas las mujeres y cuyo abordaje es prioritario, en el sector en el que se pretende intervenir, como consecuencia del sexismo existen ámbitos donde los hombres están infrarrepresentados en términos de presencia o de acceso al poder, a los recursos o a los derechos?
- ¿Además de las normas sociales que afectan negativamente a las mujeres y cuyo abordaje es prioritario, en el sector en el que se pretende intervenir, como consecuencia del sexismo existen normas sociales que afectan negativamente a los hombres?

De la misma manera, a la hora de plantear medidas correctoras derivadas de los correspondientes análisis de género se deberían incluir preguntas como:

- ¿Además de las medidas dirigidas a corregir los efectos negativos que el sexismo genera en las mujeres que tienen prioridad, en el sector en el que se pretende intervenir, se han planteado medidas para corregir los efectos negativos del sexismo en los hombres y promover la igualdad?
- ¿Además de las medidas dirigidas al empoderamiento de las mujeres que tienen prioridad, en el sector en el que se pretende intervenir, se han planteado medidas para implicar a los hombres como agentes de cambio a favor de la igualdad?
- ¿Además de analizar el previsible impacto que vayan a tener las medidas correctoras planteadas en las mujeres y en sus derechos, cuyo análisis es prioritario, se prevé el impacto que las medidas vayan a tener en los hombres y en la promoción de la igualdad?

Asimismo, para incorporar de forma integral la perspectiva de género en el diseño y aplicación de proyectos (normativos, programáticos y de otra índole), además de las cuestiones derivadas de poner el foco en las mujeres y que son prioritarias, se deberían tener en cuenta otros elementos relacionados con los hombres y las masculinidades.

- *Planteamiento.* Realizar un planteamiento integral del enfoque de las masculinidades, que no se limite a la inclusión de objetivos y acciones y que tenga en cuenta el resto de los elementos que integran un proyecto y que a continuación se refieren.

- *Estrategia.* Aplicar la estrategia dual. Es decir, a la hora de diseñar la intervención con hombres y masculinidades plantear, por un lado, medidas específicas, incluidas acciones positivas cuando procedan; y, por otro lado, medidas relacionadas con la transversalidad de género o mainstreaming de género.
- *Estructuras y equipos de trabajo.* Promover que, en los órganos, equipos o espacios de dirección, gestión, asesoramiento, contraste, participación seguimiento, evaluación... relacionados con el proyecto, haya un mínimo de hombres o de personas expertas o con formación en masculinidades.
- *Recursos económicos.* Consignar los recursos económicos necesarios para garantizar la viabilidad de las medidas relacionadas con los hombres y las masculinidades, buscar activamente posibles fuentes de financiación y si el proyecto se articula a través de subvenciones o contratos públicos, incluir cláusulas de igualdad que garanticen que se trabaje considerando el enfoque de las masculinidades. Por supuesto, sin menoscabo de los recursos dirigidos a sufragar las medidas dirigidas a promover los derechos de las mujeres.
- *Participación.* Promover que en los procesos participativos que se lleven a cabo para el desarrollo del proyecto participen un mínimo de hombres, de personas expertas o con formación en masculinidades, de organizaciones que tiene como finalidad la implicación de los hombres a favor de la igualdad, etc.
- *Justificación jurídica.* Tener en cuenta, cuando se refieran las normas en materia de igualdad de mujeres y hombres, las relativas a los hombres y las masculinidades por la igualdad.
- *Justificación social.* Promover que, en los diagnósticos de situación, a la hora de identificar las desigualdades entre mujeres y hombres, se identifiquen, tanto los ámbitos donde los hombres están sobrerrepresentados en términos de poder y recursos (dinero, tiempo, etc.), como aquellos en los que se producen impactos negativos para ellos (“costes”), así como los motivos de ello, incorporando el análisis de la influencia que la masculinidad tiene en dichas desigualdades y ámbitos.
- *Principios generales, objetivos y acciones.* Introducir como un principio general o inspirador del proyecto la consideración del enfoque de las masculinidades, incluir objetivos y acciones específicas sobre hombres y masculinidades, considerando, en particular, la cuestión del cuidado y la violencia machista, y plantear acciones dirigidas a implicar a los hom-

bres en el cumplimiento de aquellos objetivos que no traten dicha cuestión de forma específica.

- *Comunicación.* Promover, a la hora de elaborar los textos, imágenes y mensajes de los documentos internos, las publicaciones, las presentaciones públicas y otros actos relacionados con la comunicación interna y externa, que se cuente con los hombres y se les dé visibilidad, interpellando a su responsabilidad como posibles agentes de cambio por la igualdad y señalando las medidas dirigidas a ellos o en las que ellos pueden realizar una contribución más significativa.
- *Seguimiento y evaluación.* Promover que los sistemas de seguimiento y evaluación se diseñen de modo que se pueda medir el grado de ejecución de los objetivos y acciones relacionadas con hombres y sobre masculinidades, así como el impacto en ellos y en las mujeres.

2.C. Medidas

Aunque en la práctica no es tan sencillo deslindarlas y a veces las fronteras se diluyen o se superponen, para facilitar su comprensión, las medidas relacionadas con el trabajo con hombres y sobre masculinidades por la igualdad pueden clasificarse siguiendo diferentes criterios.

Uno de ellos es el tipo de intervención. Por un lado, están las *medidas específicas*, de las que ya se ha hablado, que son aquellas que se enmarcan en una intervención centrada en los hombres fundamentalmente, aunque no necesariamente de forma exclusiva. Por otro lado, están las *medidas transversales*, aquellas que, aunque se puedan dirigir a ellos, son parte de una intervención más amplia que involucra a mujeres y a hombres. Dentro de esta categoría se pueden incluir, por ejemplo, las siguientes medidas que se están llevando a cabo en el País Vasco como la inclusión de cuestiones relacionadas con los hombres y masculinidades por la igualdad en los temarios de acceso a la función pública o la inclusión de cursos, módulos o temas sobre hombres y masculinidades en ofertas formativas más amplias como las de la Universidad del País Vasco (EHU), el Departamento de Educación del Gobierno Vasco, el Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) o la Academia de Policía del País Vasco. También se incluirían en este apartado, los objetivos y acciones dirigidos a hombres y sobre masculinidades que se incluyen en planes más generales como los que se incluyen en las planificaciones del Gobierno Vasco en materia de brecha salarial, salud, educación, juventud o cambio climático, entre otros.

Otro criterio de clasificación es el objetivo perseguido. Siguiendo dicho criterio, el Consejo de Europa recoge una amplia batería de posibles medidas a adoptar por los Estados miembros:

- *Medidas centradas en los hombres y los niños como agentes del cambio y para contrarrestar la resistencia a la igualdad de género.* Se trata, sobre todo, de medidas enfocadas a implicar a hombres con responsabilidades públicas y en puestos de liderazgo o con capacidad de influencia en el ámbito político, económico, social, cultural..., así como a fomentar estrategias y programas dirigidos a hombres, considerando su diversidad, y a apoyar a las organizaciones que los llevan a cabo. En este apartado, se podrían incluir medidas implantadas en el País Vasco, en el marco de Gizonduz, como la Carta de los hombres vascos por la igualdad y contra la violencia hacia las mujeres o la campaña *Gizonok Esan eta Egin* que buscan el compromiso explícito de los hombres con la igualdad. También se podría incluir aquí los proyectos dirigidos a políticos, jóvenes y empresas.
- *Medidas para reducir el impacto negativo del sexismo, las normas sociales y los estereotipos de género sobre los hombres y los niños.* Se trata de medidas que buscar paliar los efectos negativos que el sexismo tiene en los hombres y que tienen un impacto positivo en las mujeres y en la igualdad. Se incluyen aquellas que tiene por objeto reducir la sobrerrepresentación que tienen los hombres en problemas como la violencia (como victimarios y víctimas), las adicciones (a drogas, pornografía...), el suicidio, la siniestralidad laboral, la vial... y, en particular, el fracaso escolar del que derivan muchos de los otros mencionados problemas³⁵, por lo que urge su abordaje. Este tipo de medidas son las que menos se han desarrollado y las más cuestionadas, pero son interesantes, porque muestran que las políticas de igualdad se preocupan también de las consecuencias que el sexismo y los modelos nocivos de masculinidad tienen también en ellos y ello puede favorecer su implicación. Eso sí, se deben realizar, explicando que el mayor impacto de los referidos problemas en los hombres tiene su raíz en las mismas normas sociales de género sobre las que se asienta la situación estructural de subordinación de las mujeres, y que la solución pasa por comprometerse de forma activa contra el sexismo y todas sus manifestaciones y consecuencias, las cuales están inexorablemente interrelacionadas, porque el género es algo relacional. Los pro-

³⁵ MORAN (2024:279).

blemas de las mujeres se convierten rápidamente en los problemas de los hombres, y viceversa. Todas y todos estamos interconectados³⁶. Se podrían encajar aquí algunas medidas desarrolladas en el País Vasco, en el marco de Gizonduz. Por un lado, los cursos y contenidos de su oferta formativa que tienen por objeto prevenir el delito, los riesgos laborales, la siniestralidad vial y las drogodependencias, desde un análisis crítico de los mandatos asociados a la masculinidad que los favorecen y que inciden negativamente, tanto en su salud y bienestar físico y emocional, como en el de las mujeres y el resto de las personas que las rodean. También cabría incluir en este tipo de medidas el proyecto piloto *Tratu-ON* (2024-2025) para el fomento de los buenos tratos y la prevención de la violencia machista, a través de una intervención psicoeducativa grupal con chicos jóvenes de entre 14 a 18 años con conductas machistas problemáticas, con el fin de abordarlas antes de que se asienten en su estructura funcional y de personalidad. Igualmente, se podría ubicar en este apartado el proyecto *Morrokotudak* de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo, por la que se conceden ayudas a empresas para la formación y contratación de hombres en sectores feminizados, como complemento a las que se conceden para la formación y contratación de mujeres y con la finalidad explicitada de reducir la brecha retributiva de género.

- *Medidas centradas en los hombres y los niños para promover la igualdad de género en los cuidados.* La división sexual del trabajo, en particular, el reparto desigual del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado entre mujeres y hombres, es uno de los mayores obstáculos para la igualdad. Abordar el sexismo y las normas y estereotipos de género es clave para revertir la insuficiente participación de los hombres en este ámbito. Por lo que respecta al País Vasco, es de resaltar que para el servicio Gizonduz de Emakunde el cuidado es una cuestión central, que se trabaja de forma transversal en sus estudios, actividades de sensibilización, formaciones y proyectos. Entre sus campañas, merecen especial mención la campaña de la mochila (2008-2011), en la que se les distribuyeron unas 30.000 mochilas con materiales para promover una paternidad igualitaria a los hombres que iban a ser padres; varias campañas realizadas con ocasión del Día del Padre o la campaña “En tiempo de Coronavirus, +cuidados. Hagamos nuestra parte” (2020). Más recientemente, cabe resaltar la participación de Emakunde en los proyectos internacionales *Dare to care* (2023-

³⁶ MORAN (2024:xxi).

2026) de liderado por ONU Mujeres y la colaboración en el proyecto europeo *Men in care* (2019-2022)³⁷. También merece ser destacado el proyecto de parentalidad positiva del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, con acciones dirigidas tanto a los padres como a las familias, los profesionales y a las instituciones responsables de la implantación de políticas familiares.

- *Medidas para reforzar el papel de los hombres y los niños en la acción para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres.* Aunque no todos los hombres son autores de actos violentos, la violencia contra las mujeres es una manifestación de las desiguales relaciones de poder entre mujeres y hombres y repercute en toda la sociedad. Los hombres tienen un papel esencial que desempeñar en la lucha contra todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, también como aliados, testigos o espectadores. Como ocurre con la cuestión de los cuidados, que como ya se ha señalado son dos cuestiones interrelacionadas, la prevención y erradicación de la violencia es algo que en el servicio Gizonduz de Emakunde se aborda forma central y transversal en sus distintos proyectos y actuaciones y, en particular, a través del proyecto piloto Tratu-ON que ya se ha mencionado. Más allá del trabajo realizado en el marco de Gizonduz, Emakunde también tiene presente a los hombres y a los niños en sus campañas y en proyectos para la prevención de la violencia dirigidos a la población infantil y juvenil como en el caso de los proyectos *Nahiko* y *Beldur Barik*. Asimismo, otras instituciones como las diputaciones forales y el Gobierno Vasco, a través de su departamento competente en justicia, prestan servicios psicológicos de atención psicosocial gratuitos dirigidos a personas agresoras, autoras de actos de maltrato o de delitos contra la libertad sexual.
- *Medidas para promover el desarrollo y la difusión de investigaciones y datos científicos sobre la igualdad de género y los derechos de las mujeres.* Contar con datos sólidos permite a las instituciones públicas diseñar, adaptar, supervisar y evaluar mejor las políticas y atender las necesidades específicas tanto de las mujeres como de los hombres. En el ámbito de las políticas de igualdad hasta la fecha ha habido un déficit de estudios centrados en las masculinidades y en los hombres como personas con “género”. Por lo que respecta al País Vasco, cabe resaltar los estudios ela-

³⁷ Para más información sobre el trabajo de Gizonduz en el ámbito de los cuidados ver Bergara (2024).

borados por Emakunde, en el marco de Gizonduz, como *Masculinidades e igualdad: estudio multidisciplinar* (2011) o el más reciente de *La caja de la masculinidad en el País Vasco* (2024) o las evaluaciones ya mencionadas realizadas en 2015 y 2024.

Para concluir con esta cuestión de las medidas, conviene remarcar que los planes para igualdad son la puerta de entrada natural y fundamental para la incorporación de las referidas medidas, en tanto que los planes son el instrumento principal, a través del cual se articulan las políticas de igualdad de mujeres y hombres. En este caso, el criterio de clasificación de las medidas suele ser el sector o ámbito intervención en el que se desarrollan: introducción de la perspectiva de género en la intervención pública; asociacionismo y participación política; educación; cultura, medios de comunicación y deporte; trabajo, conciliación y corresponsabilidad; transición digital y medio ambiente; salud, bienestar social, prevención de las violencias machistas, etc.

En este documento no se abordará dicha clasificación por limitaciones de espacio y porque ya existen documentos que lo hacen³⁸, pero sí que se recordará que la incorporación de este tipo de medidas favorece que los planes de igualdad sean más eficaces en su objetivo final de la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres y la consecución de la igualdad, porque ayudan a que se integre la perspectiva de género de un modo más integral que permita la identificación, en los diferentes ámbitos, de las desigualdades de género y los privilegios masculinos y los costos asociados a ellos (para las mujeres, los hombres y la sociedad en su conjunto) y la adopción de medidas para su erradicación que involucren también a los hombres como agentes de cambio para la igualdad³⁹.

III. REFLEXIÓN FINAL

“Si los feminismos proponen un ambicioso proyecto político que implica la transformación profunda de la sociedad, si se trata de cambiarlo todo y de cambiarlo para hacer una sociedad mejor, entonces los hombres no pueden ser meros aliados secundarios de las luchas feministas”⁴⁰. A medida que ha progresado el movimiento feminista, se ha hecho evidente que el sexismo y la explotación y

³⁸ NACIONES UNIDAS (2018) y BERGARA (2025), entre otros.

³⁹ BERGARA (2025:237).

⁴⁰ SERRA y ALMEDA (2021).

opresión sexista no cambiarán, salvo que los hombres también se comprometan profundamente con la resistencia feminista. Pero los hombres no cambiarán, a menos que tengan pautas y modelos para el cambio⁴¹. Se ha trabajado mucho sobre las mujeres, pero sobre quienes hay que trabajar es sobre los hombres⁴².

Desde los albores del siglo XXI, organismos internacionales como las Naciones Unidas y el Consejo de Europa, que guían las políticas de derechos humanos y de igualdad en el mundo y en Europa, respectivamente, insisten en la necesidad de incorporar en estas políticas el trabajo con hombres y el enfoque de las masculinidades, proporcionando directrices y ejemplos sobre cómo hacerlo.

Esta necesidad es cada día más acuciante, en la medida en que existe un contexto internacional de una fuerte y explícita reacción antifeminista, antiigualitaria y antidemocrática, que está conduciendo, sobre todo, en lo que se conoce como el “norte global”, a una vuelta a ideas y valores tradicionales y a modelos de feminidad, y, en especial de masculinidad, que se consideraban superados. Este fenómeno está calando en buena parte de la sociedad y, en particular, entre los hombres y, sobre todo, en los más jóvenes.

La cuestión de la masculinidad está profundamente implicada en esta involución reaccionaria, en la medida que busca: restaurar las jerarquías de poder tradicionales; la movilización de las “masculinidades agraviadas”⁴³; usar la masculinidad como instrumento para el autoritarismo y el nacionalismo; presentar la justicia social y el feminismo como algo que va en contra de los hombres; y aprovecharse de los espacios virtuales masculinizados y la radicalización”⁴⁴.

En un contexto en el que la narrativa de los “hombres en crisis” y la cuestión de los hombres y las masculinidades cobran cada vez más protagonismo en el discurso público y mediático, es fundamental reconocer y comprometerse con una agenda común, en la que los esfuerzos mejorar el bienestar de los hombres se alineen explícitamente con un enfoque feminista y se enmarquen en él⁴⁵.

De hecho, la única forma en que se puede mejorar la vida de los niños y los hombres es haciendo que se sumen a las mujeres y las niñas en la construcción de

⁴¹ HOOKS (2004: xiii; xvii).

⁴² SEGATO (2021).

⁴³ KIMMEL (2019).

⁴⁴ MENENGAGE GLOBAL ALLIANCE; FEIM; SVRI (2025).

⁴⁵ MENENGAGE GLOBAL ALLIANCE (2025).

una sociedad igualitaria en la que todas las personas sean libres de las expectativas de género que las encasillan y constriñen⁴⁶.

Precisamente, la construcción de esa sociedad igualitaria es el fin último recogido en el artículo 1 de la Ley para la Igualdad del País Vasco, uno de los pocos lugares donde se ha apostado de forma decidida por incorporar el enfoque de las masculinidades a las políticas públicas de igualdad y por hacerlo, además, con rigor y siguiendo las directrices internacionales en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres. Como se ha visto, este trabajo, no exento de dificultades, está dando sus frutos, pero todavía son muchos los retos pendientes.

Un importante desafío en estos momentos es que más organizaciones, públicas y privadas, se sumen al trabajo por hombres y masculinidades por la igualdad. Pero un desafío aún mayor, es el cumplir con la normativa vasca que establece el deber de los poderes públicos vascos de aplicar el principio de transversalidad al trabajo con hombres y sobre masculinidades. Esto supone ampliar el foco y ensanchar la forma en que se está integrando la perspectiva de género en las políticas públicas para hacerlas más complejas, pero a su vez más integrales, eficaces y, en definitiva, más transformadoras. Es hora de empezar a hablar menos de “políticas de igualdad específicas para hombres” y más de “políticas de igualdad que incorporan el enfoque de las masculinidades”.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ADICHIE, Chimamanda Nogzi (2014). *We should all be feminist*. London: Fourth State.
- ALONSO FERNÁNDEZ DE AVILÉS, Bakea (2026). “Proyecto y programas de intervención en el trabajo y la educación social con hombres”, *Manual de formación en masculinidades, género e igualdad*. Anastasia Téllez Infantes (coordinadora). Madrid: Tecnos, pp. 294-303.
- AYUNTAMIENTO DE GETAFE (2022). *Intervenciones con hombres: ¿Por qué, para qué y cómo? Un compromiso ético con la igualdad desde un enfoque feminista. Análisis crítico*. Madrid: Freepress Coop; 2022.
- Bell hooks (2004). *The Will to Change. Men, Masculinity, and Love*. New York: Washington Square Press.
- BERGARA SAUTUA, Ander (2021). “Políticas públicas de igualdad específicas para hombres: reflexiones y propuestas desde la práctica”, *De la teoría a la acción: en busca de masculini-*

⁴⁶ BURRELL; WESTMARLAND (2025:4).

dades igualitarias. Anastasia Téllez Infantes, Javier Eloy Martínez Guirao, Joan Sanfélix Albelda (eds.). Madrid: Dykinson, SL, pp. 95-112.

(2024). “Cómo implicar a los hombres en los cuidados. La experiencia de Euskadi”. *Revista Trabajadora*, marzo, 2024, pp. 34-39.

(2025) “Guía para la introducción de medidas destinadas a hombres y sobre masculinidades desde una perspectiva feminista y transformadora en los planes de igualdad”, *El trabajo con hombres y masculinidades en las políticas de igualdad de ámbito local*. Anastasia Téllez Infantes, Fernando Herranz Velázquez y M^a Amparo Calabuig Puig (coordinación). Elche: Universidad Miguel Hernández, pp. 236-245.

(2026). “Políticas públicas de igualdad específicas para hombres”, *Manual de formación en masculinidades, género e igualdad*. Anastasia Téllez Infantes (coordinadora). Madrid: Tecnos, pp. 170-179.

BURRELL, Stephen; WESTMARLAND, Nicole. 2025. *New Paths to Prevention: Engaging More Boys and Men in Ending Violence Against Women*. London: End Violence Against Women Coalition.

CONSEJO DE EUROPA (1998). *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”*, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid, 1999.

(2023). *Directrices sobre el papel de los hombres y los niños en las políticas de igualdad de género y de lucha contra violencia contra las mujeres*, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz, 2025.

EMAKUNDE-Instituto Vasco de la Mujer (2017). *Evaluación de proceso y resultados de la Iniciativa Gizonduz*. Vitoria-Gasteiz.

(2024). *Evaluación de la iniciativa gizonduz. ¿En qué medida se implementan en la CAE políticas públicas con un enfoque transformador de género con hombres y niños?* Vitoria-Gasteiz.

(2025 a). *La Caja de la Masculinidad en el País Vasco. Construcción, actitudes e impacto de las masculinidades en la población vasca* Informe 47. Vitoria-Gasteiz.

(2025.b). *Memoria de actuación 2024. Gizonduz, Servicio Vasco para el trabajo con hombres y masculinidades por la igualdad*. Vitoria-Gasteiz.

(2025 c). *Estrategia 2030. Gizonduz, Servicio Vasco para el trabajo con hombres y masculinidades por la igualdad*. Vitoria-Gasteiz.

(2025). *Cuenta Satélite de la Producción Doméstica*. Vitoria-Gasteiz.

FLOOD, Michael; GREIG, Alan (2020). *Working with Men and Boys for Gender Equality: State of Play and Future Directions*. Policy Brief No. 23. New York: UN Women.

GARCÍA PONCE, Evangelina (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming, ¿de qué estamos hablando? Marco conceptual*. Edición revisada y actualizada. San Salvador: PNUD.

KIMMEL, Michael (Ed.) (2019). *Angry White Men*. New York: Bold Type Books.

MENENGAGE GLOBAL ALLIANCE; FEIM; SVRI (2025). *10 Ways to Engage Men and Boys to Counter Backlash*. Men, Masculinities and Countering Backlash Collective.

- MENENGAGE GLOBAL ALLIANCE (2025). Violence against women and girls remains an urgent collective crisis of our time. Statement.
- MORAN, Caitlin (Ed.) (2024) *What about men?* Ebury Press.
- NACIONES UNIDAS (2004). *Conclusiones convenidas internacionalmente sobre el papel de los hombres y los niños en el logro de la igualdad de sexos*. 48º período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de Naciones Unidas (CEDAW).
- (2018) *Examen de las prácticas prometedoras y las enseñanzas extraídas, las estrategias existentes y las iniciativas puestas en marcha por las Naciones Unidas y otras instancias para que los hombres y los niños varones participen activamente en la promoción y el logro de la igualdad de género, en el contexto de la eliminación de la violencia contra la mujer*. Informe del Consejo de Derechos Humanos.
- RANEA-TRIVIÑO, Beatriz et al. (2025). *Políticas de igualdad, masculinidad, cuidados y violencias: Análisis de las políticas públicas dirigidas a hombres en España*. Investigaciones Feministas. Madrid: Instituto de las Mujeres.
- SALAZAR BENÍTEZ, Octavio (2025). *La masculinidad como dispositivo de poder*. Ediciones Universidad de Salamanca.
- SEGATO, Rita (2021). *Feminismos. Debates pendientes*. Buenos Aires: Malba.
- SERRA SÁNCHEZ, Clara; ALMEDA SAMARANCH, Pere (2021). “Repensar la masculinidad para transformar la sociedad”, *Ideas: Revista de temas contemporanis*, nº 54.

La presente monografía colectiva tiene su origen en la Jornada celebrada el día 2 de diciembre de 2025 en la Facultad de Derecho de Donostia de la Universidad del País Vasco (EHU), donde técnicas, asesores, juristas y expertas en materia de igualdad de mujeres y hombres analizaron las novedades incorporadas por el Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo de 2023, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, y sus efectos en la práctica de las agentes de igualdad, una figura clave para la consecución de la igualdad efectiva.

La finalidad de la obra es ofrecer una panorámica multidisciplinar que transita desde un análisis en abstracto de los avances normativos en materia de igualdad en la CAE, hasta aproximaciones más específicas que abordan cuestiones concretas en el contexto de la igualdad como: la perspectiva de género en la economía, el papel de la tecnología en el avance hacia la igualdad de mujeres y hombres, ciencia y género o el enfoque pluralista de las masculinidades en la igualdad de género frente a la masculinidad hegemónica de la independencia, autonomía y autorreferencialidad mono normativa del hombre-varón.



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa



Bizkaiko Foru Aldundia
Diputación Foral de Bizkaia