



Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España¹

Octavio Salazar Benítez²

Resumen. En la última década España se convirtió en un referente a nivel internacional en materia de políticas de igualdad de género. Sin embargo, la crisis económica ha provocado un aumento de desigualdad, lo que ha puesto de manifiesto la debilidad de los instrumentos adoptados. A pesar de la abundante legislación en esta materia, la realidad social no ha cambiado del todo, incluso se han producido evidentes retrocesos en los últimos años. Esta situación fue puesta de manifiesto en el Informe realizado en 2015 por el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la discriminación contra la Mujer (CEDAW). Por lo tanto, es urgente revisar el concepto de *mainstreaming* de género y la adopción de instrumentos de “*hard law*”. El objetivo debe ser alcanzar una justicia de género basada en tres elementos —identidad, redistribución y participación— y una real democracia paritaria.

Palabras clave: Igualdad; *gender mainstreaming*; *hard law*; justicia; crisis económica; democracia paritaria.

[en] Gender parity and justice. Some critical reflections on equality policies in Spain

Abstract. Within the last decade, Spain has become a model in legislative policies for gender equality at the international level. However, the economic crisis has led to a growth in inequality, which has revealed the weaknesses of the adopted instruments. Despite the large amount of legislation in this area, the social reality has not changed at all, even experiencing a setback over the past few years. This situation was exposed in our country by a report issued in 2015 by the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW). Therefore, it is imperative that the concept of gender mainstreaming and the adoption of instruments of “*hard law*” be revisited. The goal should be to achieve gender justice based on three elements —distribution, identity, and representation— and a real parity democracy.

Keywords: Equality; gender mainstreaming; hard law; justice; economic crisis; parity democracy.

Sumario. Introducción. 1. La estrategia dual de la legislación sobre igualdad de género en España. 2. La fragilidad del *mainstreaming* de género. 3. Las fragilidades de las leyes de igualdad. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía citada.

Cómo citar: Salazar, O. (2018). Paridad y justicia de género. Algunas reflexiones críticas sobre las políticas de igualdad en España. *Revista Comunicación y género*, 1 (1) 2018, 5-24.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación CONSTITUCIÓN FINANCIERA VS. CONSTITUCION SOCIAL. REDEFINICION DEL ESTADO AUTONOMICO Y SOCIAL A LA LUZ DE LA CLAUSULA DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA, Código: DER2013-48327-C3-3-R

² Universidad de Córdoba, España.
dp1sabeo@uco.es

Introducción

El 12 de mayo de 2009 el Comité de Ministros del Consejo de Europa proclamó la llamada Declaración de Madrid con el título “Convirtiendo la igualdad de género en una realidad”. En dicha declaración se ponía de manifiesto como “el estatus legal de las mujeres ha ganado con el tiempo, pero que, pasados 20 años desde la Declaración sobre la igualdad de mujeres y hombres (Consejo de Europa, 1988), todavía es un reto para los estados miembros salvar la distancia entre la igualdad legal y la real”. Sin embargo, esa distancia se ha acrecentado en los últimos años en Europa: “El Plan Europeo de Recuperación Económica no menciona ni el ‘género’, ni la ‘igualdad’, ni las ‘mujeres’, a pesar del impacto de género diferenciado que la crisis tiene en mujeres y hombres. Las Recomendaciones del Consejo Europeo para España del 2011 y 2012 para cumplir con los objetivos comunitarios acordados, incluyen medidas de consolidación fiscal y control del gasto público (por ejemplo, la reforma laboral y del sistema de pensiones, las subidas de impuestos, recortes en la provisión de los servicios públicos y mayor flexibilidad para empresas). En los programas de reforma nacionales y las Recomendaciones del Consejo a España en el 2011 y 2012, el *mainstreaming* de género no se llevó a cabo ni en el diseño de las reformas, ni en la ejecución de las medidas de austeridad. Esta falta de transversalidad de género en las recomendaciones de la UE a los estados miembros para cumplir los objetivos marcados por la Europa 2020 a través de los Planes Naciones de Reforma y Estabilidad, y en la interacción con las prioridades del gobierno español, ha afectado negativamente a las políticas de igualdad de género” (Lombardo y León, 2014: 26)

Este retroceso ha sido muy evidente en España. Así lo puso de manifiesto el Informe que el Comité de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres hizo público el 24 de julio de 2015. En dicho Informe, aunque se reconocían los esfuerzos hechos por el legislador español en la implementación de la *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979* (CEDAW), se subrayaba como la crisis económica y financiera y las medidas de austeridad adoptadas desde 2008 han tenido efectos negativos en todas las esferas de la vida de las mujeres. El Comité de Naciones Unidas insistía que precisamente en una época de crisis económica y de restricciones fiscales es cuando son más necesarios especiales esfuerzos para garantizar los derechos de las mujeres, dando prioridad a aquéllas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad³. Esos mismos efectos han sido puestos de manifiesto, a nivel mundial, por el último informe elaborado por ONU Mujeres (2015, 37), lo cual se traduce en la práctica en discriminaciones indirectas, es decir, se están adoptando políticas aparentemente neutras pero que inciden singularmente en la situación de desventaja de las mujeres.

Muchos de los aspectos negativos señalados por el Comité de Naciones Unidas coinciden con el diagnóstico que en 2010 realizó la Comisión Europea al presentar la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015, en la cual se fijaron cinco áreas prioritarias de actuación que ponen de manifiesto los ámbitos donde continúa habiendo desigualdad en los países europeos: la igual independencia económica, el salario igual a trabajo igual y de igual valor, la igualdad en la toma de decisiones, el fin de la violencia sexista y la igualdad en la acción exterior. Unos objetivos que difícilmente se alcanzarán si tenemos en cuenta “el declinar de los

³ Un análisis detallado de las observaciones del Informe puede verse en Salazar (2016).

compromisos europeos con la igualdad de género a la luz de prioridades económicas que se consideran más importantes” (Lombardo y León, 2014: 16).

El informe negativo del Comité de Naciones Unidas vendría a demostrarnos dos cuestiones interrelacionadas: 1ª) Las debilidades de buena parte de las políticas de igualdad adoptadas en España, muy singularmente de los instrumentos legislativos; 2ª) La supervivencia de unos patrones sociales, políticos, jurídicos, económicos y culturales que continúan prorrogando un orden patriarcal. Unos patrones que se refuerzan, como ha sucedido en el caso de España, cuando se suman una situación de crisis económica y un gobierno de centro-derecha. De ahí por lo tanto la conveniencia de analizar críticamente las políticas legislativas de igualdad de género adoptadas en España en la última década y plantear cuál es son sus puntos fuertes y débiles. A partir de ese estudio plantearemos la hoja de ruta a seguir para consolidar una auténtica democracia paritaria en la que esté garantizada la justicia de género. Unas conclusiones que plantearemos desde una perspectiva general de teoría de la democracia y, por tanto, aplicables a cualquier país que asuma la igualdad de mujeres y hombres como uno de los fundamentos de su régimen político. Para ello analizaremos qué tipo de políticas legislativas se han adoptado en España en la última década, en qué se ha traducido en la práctica el *gender mainstreaming* y cuáles son las debilidades que de dichas políticas se han puesto de manifiesto en el actual contexto de crisis económica⁴.

1. La estrategia dual de la legislación sobre igualdad de género en España

El avance en igualdad de género en la última década ha debido mucho no solo al impulso de determinados gobiernos sino también a la incidencia de las políticas de la Unión Europea. A pesar de que la realidad social y económica nos sigue mostrando la persistencia de desigualdades entre hombres y mujeres, y de que el desarrollo de políticas en este ámbito ha sido muy distinto según los países, no cabe duda de que el compromiso de las instituciones europeas ha sido esencial en el desarrollo de instrumentos normativos y de políticas públicas dirigidas a eliminar la discriminación de las mujeres. Como reconoció la Comisión Europea al establecer la Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2015, “los progresos de la Unión Europea hacia la igualdad entre mujeres y hombres han permitido mejorar las vidas de muchos ciudadanos europeos y sentar las bases sobre las que ahora hemos de cimentar una sociedad auténticamente igualitaria”. Ahora bien, la misma Comisión Europea, al plantear las áreas de actuación para esos 5 años, reconocía la persistencia de discriminaciones en el ámbito laboral o en los puestos de responsabilidad, así como la continuidad de roles y estereotipos asignados a los sexos.

España ha sido sin duda uno de los países en los que se han más producido los avances más rápidos y significativos en esta materia. Desde la aprobación de la Constitución de 1978 hemos asistido a una radical evolución del ordenamiento jurídico, de las políticas públicas y también de la misma sociedad. En este sentido fueron decisivos los organismos de igualdad que se fueron creando en la década de los 80. La creación en 1983 a nivel estatal del Instituto de la Mujer supuso un punto de inflexión en las políticas de género en España. Ese tipo de organismo sería después

⁴ Sobre las consecuencias de la crisis económica y de las medidas de austeridad adoptadas véase Castro (2017, 57-76).

imitado en la mayoría de las Comunidades Autónomas. La reproducción del modelo estatal también se observa en los instrumentos utilizados para el desarrollo de las políticas de igualdad, como por ejemplo los planes plurianuales de actuación que el Instituto de la Mujer aprueba desde finales de los 80. En la década siguiente, la inspiración para los planes autonómicos pasó a ser la Unión Europea (Alonso, 2015: 89) y se institucionalizaron las políticas de igualdad de género.

Las apuestas legislativas más contundentes han sido sin embargo relativamente recientes. Es en la VIII Legislatura, y con el impulso del gobierno presidido por José Luis Rodríguez Zapatero, que fue además el primer gobierno paritario de nuestra democracia, cuando se aprueban dos leyes que pueden considerarse complementarias y que llegarían a convertirse en un referente a nivel internacional. Me refiero a la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género* y a la *Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Además, en dicha legislatura se aprobó la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, conocida como Ley de Dependencia, mediante la cual se pretendía atender desde lo público los cuidados de las personas dependientes, un sector que tradicionalmente ha sido responsabilidad de las mujeres. Precisamente la práctica paralización de la ejecución de esta ley en los últimos años es la prueba más evidente del sacrificio de las políticas de igualdad a favor de los intereses económicos dominantes.

En los instrumentos citados, el legislador español se apoyó en las pautas previamente marcadas por el Derecho Internacional y muy especialmente por el Derecho Comunitario (Lombardo y León, 2014: 23-24). Así, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2004 señala expresamente que:

“La Ley pretende atender a las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. Al respecto se puede citar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación sobre la mujer de 1979; la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia sobre la mujer, proclamada en diciembre de 1993 por la Asamblea General; las Resoluciones de la última Cumbre Internacional sobre la Mujer celebrada en Pekín en septiembre de 1995; la Resolución WHA49.25 de la Asamblea Mundial de la Salud declarando la violencia como problema prioritario de salud pública proclamada en 1996 por la OMS; el informe del Parlamento Europeo de julio de 1997; la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas de 1997; y la Declaración de 1999 como Año Europeo de Lucha Contra la Violencia de Género, entre otros. Muy recientemente, la Decisión n.º 803/2004/CE del Parlamento Europeo, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne II), ha fijado la posición y estrategia de los representantes de la ciudadanía de la Unión al respecto.”

Por su parte, la Ley Orgánica 3/2007 parte del reconocimiento de la igualdad como un principio fundamental en la Unión Europea: “Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999, la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe inte-

grarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros.” En concreto, la Ley incorpora al ordenamiento español dos directivas en materia de igualdad de trato: la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

A los instrumentos legislativos y a las políticas ejecutadas desde el gobierno central habría que sumar la labor que en esta materia han realizado las Comunidades Autónomas (Alonso y Alba, 2014: 57-58). Con diferentes niveles de compromiso político, los parlamentos autonómicos, en algunos casos incluso antes que el estatal, han aprobado leyes de igualdad de género y contra la violencia machista. Todo ello junto a la consolidación de instituciones —como los Institutos de la Mujer— y la implementación de políticas —los diversos Planes de Igualdad, por ejemplo— que en un primer momento se centraron en el fomento de la “igualdad de oportunidades”. El compromiso con la igualdad de género de las instituciones autonómicas se ha plasmado incluso en las reformas estatutarias llevadas a cabo a partir de 2006, de manera que el principio se ha incorporado en la norma institucional básica de algunas Comunidades Autónomas.

De manera esquemática, se pueden distinguir dos tipos de leyes autonómicas (Bodelón, 2010: 99). Un primer tipo de leyes situaron el tema de la igualdad en el contexto de la igualdad de oportunidades y como un problema de equiparación “entre” los derechos de mujeres y hombres. Estas leyes adoptaron un análisis liberal de la desigualdad: no incidieron tanto en las causas de la misma sino en las dificultades de las mujeres para adaptarse al marco de derechos existente. Un segundo tipo de leyes presentan un análisis más complejo de la desigualdad sexual, superando la mera “igualdad de oportunidades” y hablan ya de “igualdad de mujeres y hombres”.

Todos estos instrumentos legislativos, claramente inspirados en el Derecho de la Unión Europea y en el Derecho Internacional, se apoyan básicamente en el uso de dos herramientas: las acciones positivas y el denominado *mainstreaming* de género. La Exposición de Motivos de la LO 3/2007 lo explica claramente: “La mayor novedad de esta Ley radica, con todo, en la prevención de esas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Tal opción implica necesariamente una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad. De ahí la consideración de la dimensión transversal de la igualdad, seña de identidad del moderno derecho antidiscriminatorio, como principio fundamental del presente texto.” El *gender mainstreaming* ya había usado con anterioridad en algunos Planes de Igualdad y en leyes autonómicas como Navarra 32/2002, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la vasca 4/2005, para la igualdad entre mujeres y hombres. Posteriormente se incorporaría en algunas de las reformas estatutarias llevadas a cabo a partir de 2006. Por ejemplo, el art. 41.2 del Estatuto catalán dispone que “los poderes públicos deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres”.

De acuerdo con esta proclamación, el art. 15 de la Ley Orgánica 3/2007 recoge el denominado principio de transversalidad de la igualdad de género: “El principio de

igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.” Por su parte, el art. 11 otorga legitimidad a las acciones positivas: “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.”

La legislación autonómica ha seguido también esa “estrategia dual”, tal y como la definió la *Ley valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, es decir, el uso complementario de las medidas de acción positiva y de las que respondan a la transversalidad de género (art. 2) (Salazar, 2006). La regulación más completa en la materia, antes de que el legislador estatal aprobara la ley de 2007, fue la realizada por el Parlamento Vasco a través de la *Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres*, la cual parte de “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”.

Toda esta legislación, además, ha reproducido de manera literal los conceptos y las definiciones ya acuñadas en el Derecho de la Unión Europea en esta materia. Así, por ejemplo, se suelen incluir la diferenciación que a nivel europeo se ha consolidado entre “discriminaciones directas” e “indirectas”, o la distinción entre “acoso sexual” y “acoso por razón de sexo”.

Como ejemplo de norma institucional básica de una Comunidad Autónoma en la que se incluye como uno de sus principios articuladores la igualdad de género cabe citar el Estatuto de Autonomía para Andalucía, tras la reforma llevada a cabo por la *Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo*. Su art 10.2 incluye entre los objetivos básicos de la Comunidad “la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, promoviendo la democracia paritaria y la plena incorporación de aquélla en la vida social, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social.” El art. 15 dispone que ha de garantizarse “la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos”. Además, de manera expresa, el art. 16 reconoce el derecho de las mujeres “a una protección integral contra la violencia de género, que incluirá medidas preventivas, medidas asistenciales y ayudas públicas.”

De manera casi inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la reforma estatutaria, el Parlamento andaluz aprobó la *Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía*. La Exposición de Motivos deja clara la ubicación de esta ley en el contexto del Derecho de la Unión Europea:

“En el ámbito de la Unión Europea han sido numerosas las directivas, recomendaciones, resoluciones y decisiones relativas a la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, habiéndose desarrollado igualmente diversos programas de acción comunitaria para la igualdad de oportunidades. El Tratado de Amsterdam, aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam el 16 y 17 de junio de 1997,

en sus modificaciones al Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Europea, incluye en su artículo 2 una referencia específica a la igualdad entre el hombre y la mujer como misión de la Comunidad. Igualmente, en el apartado 2 del artículo 3 se incorpora el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad, que deberá inspirar todas las acciones y políticas comunitarias. También hay que destacar que los artículos 20 y 21 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea establecen tanto el principio de igualdad ante la ley como la prohibición de discriminación. Además, la Carta contiene un artículo específico, el 23, dedicado a la igualdad entre mujeres y hombres y a las acciones positivas como medidas compatibles con la igualdad de trato. Asimismo, se han aprobado normas comunitarias específicas, como la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, y la Directiva 2004/113/CE del Consejo, de 13 de diciembre de 2004, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, y la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.”

El art. 5 de la Ley andaluza apuesta claramente por la aplicación del principio de transversalidad de género: “Los poderes públicos potenciarán que la perspectiva de la igualdad de género esté presente en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, de las políticas en todos los ámbitos de actuación, considerando sistemáticamente las prioridades y necesidades propias de las mujeres y de los hombres, teniendo en cuenta su incidencia en la situación específica de unas y otros, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y fomentar la igualdad de género.”

2. La fragilidad del *mainstreaming* de género

De manera general, y a efectos sistemáticos, podemos distinguir cuatro grandes etapas en el desarrollo de la legislación de igualdad en Europa (Bodelón, 2010): 1) Fase de la legislación antidiscriminación liberal, en la que las políticas se basaron en el concepto de igualdad de trato y se dirigieron fundamentalmente a la protección de la desigualdad en el ámbito público y, especialmente, en el mercado de trabajo; 2) Fase de la legislación a favor de la igualdad de oportunidades, centrada en el ámbito laboral; 3) Fase de la legislación de *gender mainstreaming*; 4) Fase de la legislación de la igualdad de género y la interseccionalidad, en la que se tengan presente la diversidad de mujeres y los diferentes aspectos relacionados con dicha diversidad. La mayor parte de los países europeos, entre ellos España, estarían situados en la tercera fase, plasmada en la práctica de forma incompleta e insatisfactoria. La meta sería pues completar esa tercera fase y al menos iniciar la cuarta. La crisis económica no cabe duda que ha afectado de manera singular a la aplicación de este principio y, en general, a las políticas de igualdad: “En primer lugar, muchas de las leyes de igualdad de reciente aprobación cuentan con un desarrollo normativo todavía parcial y muy limitado (...) Paralelamente, este

mismo contexto de progresivo desmantelamiento del Estado de Bienestar ha tenido sus efectos en uno de los elementos clave para el desarrollo del *mainstreaming* como son los organismos de igualdad” (Alonso, 2015: 136).

Buena parte de las debilidades de las políticas de igualdad de género en nuestro país derivan de la incorrecta aplicación del principio en el que dicen basarse, el denominado principio de *mainstreaming* de género. En la mayoría de las ocasiones su introducción no ha pasado de ser meramente retórica. Por otra parte, tampoco existe un consenso acerca de qué sea dicho principio y de cómo aplicarlo. Más bien lo que encontramos son múltiples opciones adaptadas a los respectivos contextos nacionales. En este sentido se llega incluso a hablar de un *mainstreaming* “a la carta” (Alonso, 2015: 49).

La misma traducción que por ejemplo se ha hecho al español revela su deficiente interpretación. *Mainstreaming* no es simplemente *transversalidad*. Es decir, el objetivo de este principio no es solo que la igualdad de género esté presente en todas las políticas públicas, sino que lo esté “de manera principal”. Así se dejó claro en el punto IV de la Plataforma de acción aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995: “promover una política activa y visible que eleve a *corriente principal* la perspectiva de género en todas las políticas y programas”. Ello obliga a que el género como herramienta analítica esté presente en todas las fases de desarrollo de dichas políticas —diseño, ejecución, evaluación— y a que en todas ellas intervengan actores y actrices con la debida formación en la materia. Y todo ese proceso debe entenderse como parte esencial, y obligatoria, no como una mera recomendación que se deje en manos de la voluntad política. Como señala Juana Gil (2012, 17), “para conseguir los objetivos perseguidos por el *gender mainstreaming* se requieren cambios catárticos, no conseguibles de manera inmediata, a saber: revisión profunda de la gestión de las políticas, compromiso serio con la igualdad efectiva y formación en género de todo el personal implicado en su puesta en marcha”.

Una de las definiciones más completas de *mainstreaming* de género es la ofrecida por el grupo de expertos del Consejo de Europa (Consejo de Europa, 1999: 26), para los cuales “El *mainstreaming* de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas”.

Esta definición implica tener en cuenta cinco elementos clave (Lombardo, 2003: 7): 1º) Un cambio en el concepto de igualdad de género, más amplio del existente, de tal manera que tengamos en cuenta no solo la igualdad formal, sino también material, además de cómo el género incide en las oportunidades de mujeres y hombres así como en las relaciones entre ambos; 2º) La incorporación de la perspectiva de género en la agenda política dominante. 3º) La inclusión y la participación de las mujeres en instituciones y procesos de toma de decisiones. 4º) La prioridad dada a las políticas de igualdad de género y a las que tienen especial relevancia para las mujeres. 5º) Un cambio en las culturas institucional y organizativa, el cual debe afectar al proceso político, a los mecanismos políticos y a los actores políticos: a) Un cambio en el proceso político quiere decir que este último “se reconstruye para que los actores comúnmente involucrados tengan en cuenta una perspectiva de género y se alcance la meta de la igualdad de género”. b) Un cambio en los mecanismos políticos exige dos condiciones: 1ª) Una

cooperación horizontal en asuntos de género entre todos los ámbitos, departamentos y niveles (nacional, regional, local) políticos; 2º) El uso de herramientas y técnicas adecuadas para integrar la variable de género en todas las políticas, hacer un seguimiento y evaluar estas últimas desde la perspectiva de género. c) Un cambio en los actores que participan en el proceso político requiere la ampliación de estos que incluya no solamente los actores ordinarios de la política y de la administración, sino también las personas expertas en igualdad de género y la sociedad civil.

Por lo tanto, el *gender mainstreaming* “incluye formar y sensibilizar al personal político y técnico de las administraciones, generar herramientas analíticas e informativas, revisar los objetivos de las políticas, incorporar a expertos/as, movimiento feminista y sociedad civil, transformar las culturas organizativas, expresar el liderazgo y el compromiso público con la igualdad, y crear espacios de cooperación transversal que permitan superar un acercamiento sectorial al género, entre otras cuestiones. Se trata, por lo tanto, de una estrategia de transformación en profundidad de los valores y rutinas de las administraciones públicas que de una forma más o menos explícita cuestiona y reta los valores y prioridades hegemónicas” (Alfama, Cruells, De la Fuente, 2014: 72).

La estrategia que supone el *mainstreaming* habría de desarrollarse en cuatro fases (Alonso, 2015: 39-43): 1º) *Mandato*: en esta fase entenderíamos el *mainstreaming* en un sentido retórico o declarativo; 2º) *Herramientas* o desarrollo de instrumentos concretos que tengan como objeto facilitar la revisión de todas las políticas desde la perspectiva de género; 3º) *Resultados* o constatación de que cambios concretos en las políticas sectoriales; 4º) *Impacto* o existencia de cambios en la situación de hombres y mujeres derivados de los resultados arriba mencionados.

El análisis de la aplicación del *mainstreaming* de género por los poderes públicos españoles demuestra que, en la mayoría de las ocasiones, la misma se ha limitado a su dimensión formal o procedimental, sin avanzar en la dimensión sustantiva. Esta supondría “cambios en la forma de legislar y construir las políticas públicas que permitan una mayor democracia y un mayor empoderamiento de las mujeres (...), una renovación en las formas y contenidos de la ciudadanía” (Bodelón, 2010: 94). No podemos olvidar que el *gender mainstreaming* puede acabar siendo un significativo vacío que puede dar cabida a múltiples opciones de que se entiendan por políticas de igualdad de género, no necesariamente transformadoras (Alonso, 2015: 50).

Es decir, el *mainstreaming* ha de implicar no solo una mera introducción de una fase en el procedimiento de elaboración de las leyes o de cualquier política pública sino la integración del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres en los contenidos y en cada uno de los ejes a través de los que la política se implemente. Por lo tanto, el principio debería estar presente en todas las fases de las políticas públicas: elaboración, ejecución, evaluación periódica y actualización. Además la correcta aplicación del mismo exigiría un diálogo continuo con las empresas, los interlocutores sociales, los organismos responsables de igualdad y los representantes de la sociedad civil. Ambas exigencias deben conectarse con el enfoque que en la actualidad nos exigen los mismos procesos legislativos, los cuales no pueden continuar contemplándose como actos aislados de los parlamentos sino como toda una suma de actuaciones que se desarrollan desde la fase de elaboración hasta el control de su ejecución y la evaluación de sus resultados. Todo ello exige además “desarrollar herramientas que favorezcan la generación y transmisión de conocimiento sobre las desigualdades y sobre como tenerlas en cuenta durante la elaboración de políticas”

(Alonso, 2015: 107). Con esta finalidad se han creado en España, tanto a nivel estatal como autonómico, organismos como las Unidades de Igualdad o los Observatorios de Igualdad.

En este sentido, por ejemplo, debería ser esencial que todos los proyectos de leyes y disposiciones generales elaborados por el gobierno, así como todas las proposiciones procedentes del legislativo, incorporaran un informe de impacto de género. Una previsión que en el primer caso existe en el ordenamiento jurídico español, pero que en la práctica es obviada o mal ejecutada. En concreto, el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007 obliga a que se incorpore este informe en todos los proyectos de disposiciones de carácter general y en los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros, ampliando así las previsiones que se habían hecho en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Posteriormente, el 3 de julio de 2009, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del análisis del Impacto Normativo. Ese informe debería ser clave no solo en la preparación del proyecto, sino también en su ejecución y en la evolución posterior de los resultados. Por supuesto, no debería limitarse a incorporar un simple documento al expediente correspondiente, sino que debería “tener un impacto profundo en el procedimiento de elaboración de las normas” (Gil, 2012: 79).

Dicho informe debería ser especialmente relevante en determinadas leyes como por ejemplo la de Presupuestos, ya que ésta es el principal instrumento de definición de las prioridades de un gobierno, para lo que sería conveniente crear en el Parlamento la correspondiente Comisión —tal y como existe por ejemplo en la Comunidad autónoma de Andalucía— encargada no solo de velar por dicha exigencia en la elaboración de la ley sino también, y muy especialmente, en su desarrollo y aplicación. En unos momentos en los que la situación económica acrecienta la feminización de la pobreza y dificulta el ejercicio pleno de la ciudadanía a las mujeres, es más necesario que nunca tener presente su situación en la adopción de cualquier política —muy especialmente las de índole social y económica— y, en este sentido, valorar la discriminación de tipo interseccional que afecta a la mayoría de ellas. Para garantizar este enfoque de género, es precisa la creación de Unidades de género en todos los departamentos de las Administraciones Públicas, así como de, tal y como sucede en la Comunidad autónoma andaluza, de una Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres. A su vez, todos esos procesos deberían contar con la participación de las mujeres. Sin embargo, en la práctica dicha exigencia se ha planteado (Alonso, 2015: 49-50): “como un procedimiento de cariz exclusivamente técnico, en el cual los actores habituales de las políticas reciben todo el protagonismo. Este hecho desplaza no solo al movimiento feminista que queda en un segundo plano, sino en algunas ocasiones a las propias expertas en género que dejan de gozar del rol privilegiado que les otorgaba su conocimiento (...) El *mainstreaming* se ha convertido en muchas ocasiones en un procedimiento administrativo más, que se lleva a cabo para ‘cubrir el expediente’. Tiene por lo tanto un efecto más bien despolitizante por el cual en lugar de generar debate sobre las desigualdades y su impacto en las políticas habituales, acaba por derivar en una revisión minimalista de las mismas, sospechosamente consensual y carente de conflicto”. En este sentido hay que tener presente como en los últimos años en algunas Comunidades Autónomas se han suprimido los organismos creados específicamente para el desarrollo de

las políticas de igualdad, una medida que se ha justificado por el contexto de crisis económica y financiera, así como por la necesidad de racionalizar el funcionamiento y tamaño del sector público.

Por otra parte, el *mainstreaming* de género debería obligar a todos los poderes del Estado, no solo al legislativo (Gil, 2012: 66). También debería estar presente en la labor del poder ejecutivo y, por tanto, en toda actividad administrativa, así como de manera muy especial en la actuación del poder judicial. En relación a éste desde una doble perspectiva: a) los jueces deben controlar que las normas integren la perspectiva de género en su contenido; b) los jueces también deben controlar que en los procedimientos, tanto legislativos como administrativos, se haya tenido presente dicha perspectiva y, por ejemplo, se hayan cubierto satisfactoriamente la exigencia formal del informe de impacto de género.

Sería por lo tanto esencial garantizar la participación de las mujeres en la definición, implementación y evaluación de las políticas de igualdad, así como de las personas expertas en género en el desarrollo de la estrategia del *mainstreaming*. Para ello habría que consolidar, desde el punto de vista de su estatuto jurídico y muy especialmente de su ámbito competencial, los órganos de participación de los colectivos de mujeres, así como garantizar la permanencia y continuidad de los organismos encargados de estas políticas. Como demuestran recientes investigaciones, “la separación entre las dilucidaciones académicas y el proceder administrativo, en primer lugar, la escasa presencia del movimiento feminista en el toma de decisiones, en segundo, y la debilidad de las estructuras administrativas de igualdad, en tercero, terminan horadando al conjunto de agentes a favor de la igualdad de género y su capacidad a la hora de decidir sobre cuestiones estructurales de la desigualdad que vayan más allá de las consideradas «específicas de mujeres»” (Calvo, Gutiérrez, Mena, Murillo, 2014: 181)

El principio de *mainstreaming* de género ha de servir de fundamento de todas las políticas públicas y, en virtud de él, será necesario continuar acudiendo a la aplicación de acciones positivas en determinados ámbitos en los que la desigualdad de las mujeres continúa siendo evidente. Es el caso por ejemplo de los espacios de representación política, en los que precisamente si se ha avanzado en los últimos años ha sido por la obligatoriedad de respetar el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos e instituciones públicas, así como en las candidaturas que los partidos presentan a las elecciones. Junto al ámbito de la representación política, no deberíamos olvidar el del poder económico. En este sentido hay que recordar el fracaso de la Unión Europea en establecer unas cuotas obligatorias en los Consejos de Administración de las empresas.

Desde este punto de vista hay una clara conexión entre *mainstreaming* de género y democracia paritaria, desde el momento en que para cambiar el sentido de las políticas públicas es necesario que mujeres y hombres participen de manera equilibrada a ser posible en su definición. En concreto, la Ley Orgánica 3/2007 entiende como composición equilibrada “la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60% ni sean menos del 40%” (disposición adicional primera). De acuerdo con esta previsión, se procedió una reforma de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, por la que las candidaturas electorales deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento.

3. Las fragilidades de las leyes de igualdad

Las consecuencias negativas que la crisis económica y las medidas de austeridad han provocado en las políticas de igualdad han venido a demostrar las debilidades de los instrumentos jurídicos utilizados hasta el momento. A pesar de lo ambicioso de la mayoría de las leyes aprobadas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas, su virtualidad ha quedado en entredicho en un período en el que la estabilidad presupuestaria ha tenido más peso que las políticas propias de un Estado Social. De hecho, en 2011 se reformó la Constitución española para incluir el principio de estabilidad presupuestaria, el cual obviamente supone un condicionante para el desarrollo y ejecución de políticas sociales y de igualdad. De alguna manera, la crisis económica, así como la política y la institucional que la primera ha contribuido a provocar, ha desvelado la insuficiencia de unas herramientas legales que han intentado alcanzar una nueva realidad partiendo de viejos paradigmas. Es decir, se ha demostrado que no basta con tener buenas leyes para transformar una realidad que sigue respondiendo a “un sistema patriarcal potente, escurridizo, travestido de formalismo jurídico, que reposa en el contexto socio-cultural y en los estereotipos heredados y alimentados de generación en generación; cuando no en actitudes tradicionales, históricas, religiosas o culturales como pretexto para justificar la vulneración del derecho de la mujer a la igualdad ante la ley” (Gil, 2012: 13) Por lo tanto, “las leyes que establecen la igualdad de derechos para hombres y mujeres ofrecen una base muy importante para exigir y lograr la igualdad en la práctica. Pero la igualdad ante la ley no basta para garantizar el disfrute de sus derechos por parte de las mujeres: también es necesario abordar las desigualdades en términos de poder, las limitaciones estructurales y las normas y prácticas sociales discriminatorias” (ONU Mujeres, 2015, 24).

A lo anterior habría que añadir que en estos años se ha producido cambios relevantes en la dimensión legislativa: “Así, por un lado, se ha paralizado la aprobación de diversas leyes de igualdad autonómicas y, por otro, se ha introducido en la agenda política la protección de la mujer embarazada y del derecho a la vida. Este tipo de temáticas se han incorporado en normas que suponen un cambio de paradigma en relación con las leyes precedentes, dado que se focalizan en el rol de las mujeres como madres, limitan su capacidad de decisión respecto a la interrupción del embarazo y obvian completamente la transformación de los roles de género. De manera complementaria, el gobierno central inició un proceso de reforma de la ley del aborto con el objeto de restringir notablemente este derecho” (Alonso y Alba, 2015: 38).

Por otra parte, se han paralizado muchos de los objetivos que se planteaban en las leyes de igualdad: “La propuesta de una ley de igualdad de trato y no discriminación por múltiples desigualdades, presentada en enero de 2011 para completar la trasposición de la normativa comunitaria en materia de igualdad hasta la fecha se ha quedado fuera de una agenda política centrada en las medidas de austeridad. De manera similar, la extensión del permiso de paternidad de dos a cuatro semanas a conseguir en 2011, propuesta por Zapatero en la ley 9/2009, ha quedado estancada con el argumento de la crisis económica. Los derechos del trabajo y la ley de Dependencia también se han visto recortados de diferentes maneras, en perjuicio de la igualdad. La posibilidad de disfrutar de los derechos a conciliar el trabajo con la vida familiar se ha visto reducida por la Ley 3/2012 del 6 de Julio de Reforma Laboral” (Lombardo y León, 2014: 28).

Podemos concretar las insuficiencias de los instrumentos legislativos en tres aspectos esenciales:

1ª) El predominio en las leyes de igualdad de previsiones que responde a la técnica que se ha denominado de *soft law*. Como ha explicado Ana Rubio (2014, 50-51), el *soft law* se caracteriza por no tener carácter vinculante y por su difícil integración en la teoría tradicional de las normas jurídicas. Se acomodaría a lo que Bobbio denominó “función promocional del derecho”: “Esto es, un derecho cuyo fin es proponer, no imponer determinadas conductas o prácticas; es decir, un derecho que trata de buscar, dada la naturaleza de su fin, la adhesión voluntaria de los diferentes sujetos normativos a quienes se dirige (...) El valor y la funcionalidad del *soft law* radica en su capacidad para generar nuevas formas de cooperación, participación e integración en contextos y en relaciones en las que confluyen diversos sujetos, intereses y niveles de regulación, que además están abiertos a fuertes incertidumbres y cambios, y ante los que la Administración encuentra dificultades de legitimidad para regularlos.”

Pueden distinguirse varios tipos de *soft law* (Rubio, 2014: 59) : a) *Soft law público ad intra* cuyo objeto está dirigido a la autoorganización de la administración; b) *Soft law privado*, cuyo objeto es la autorregulación, y c) *soft law privado-público*, en el que se mezcla la naturaleza pública con elementos contractuales propios de las relaciones entre particulares. Además, “en el interior de cada una de estas modalidades de *soft law* podemos encontrar formas unilaterales y formas convencionales establecidas a través de procesos de negociación. Los efectos jurídicos de cada una de estas modalidades dependerán de la técnica empleada para su incorporación”.

En la práctica, el predominio de este tipo de técnica legislativa se ha traducido en que la mayor parte de los instrumentos previstos por el legislador no tienen carácter directamente obligatorio y carecen de la correspondiente sanción en caso de incumplimiento. Por el contrario, se limitan a establecer meras recomendaciones, a abrir procesos normativos que tendrán que ser completados posteriormente por poderes públicos o privados, o a fijar principios que solo se harán realidad mediante la acción política o mediante la colaboración de los agentes sociales y económicos. El predominio de este tipo de instrumentos hace depender su aplicación y desarrollo de la voluntad política de cada momento y con ellos se corre el riesgo, como se ha demostrado en estos últimos años, que pasen a un lugar secundario cuando sean otras las prioridades de los gobiernos. Por otra parte, se trata de un tipo de instrumento legislativo que requiere de unos actores sociales que estén podríamos decir “sensibilizados” en la materia, en este caso en la igualdad de género, y que tengan claro que su participación en la efectividad de la norma va a reportarles beneficios a ellos mismos y a la sociedad en su conjunto. Esta especial sensibilidad de los agentes sociales y económicos, y la consiguiente responsabilidad, están lejos de alcanzarse, sobre todo si tenemos en cuenta que las estructuras dominantes de nuestras sociedades continúan respondiendo a un orden patriarcal.

En este sentido, comparto las conclusiones de Ana Rubio (2014, 68) cuando señala que “utilizar el *soft law* o el *hard law* según los casos ha permitido al Estado llevar a cabo un importante proceso de actuación en materia de igualdad de género, con legitimidad, en contextos que no siempre encontrarían respaldo constitucional. Se ha utilizado esta técnica, con todos sus límites, para atribuir legitimidad a la actuación de los poderes públicos, sin la responsabilidad que le reportaría una norma integrada en el sistema de fuentes, al desplazar a los actores privados la capacidad de decidir

y de autorregularse. Si los sujetos normativos referidos en la ley hubiesen tomado el soft law como guía para la acción, como ha ocurrido en otros contextos (contexto energético, contabilidad fiscal de las empresas, ley del suelo) su efectividad normativa y social hubiese estado garantizada”. Los obstáculos, por lo tanto, parecen encontrar sus raíces en los dos factores que comento a continuación.

2ª) La mayoría de las previsiones dirigidas a corregir o evitar la discriminación de las mujeres en las distintas esferas de la vida social han partido de una concepción formal de la igualdad, de tipo liberal, en la que el sujeto de referencia ha continuado siendo el hombre. Eso ha llevado a que hayan predominado las políticas de igualdad de oportunidades y las medidas dirigidas a corregir situaciones concretas, aplicando herramientas que han presupuesto la consideración de las mujeres como un colectivo o un grupo social. Sin embargo, tal y como ha desarrollado el feminismo jurídico, la clave estaría en partir de la consideración de las mujeres como “mitad” de la ciudadanía y de las causas estructurales que continúan provocando su discriminación. Es decir, el Derecho debería partir de la situación de subordinación en la que se hallan las mujeres en un orden político, jurídico, económico y cultural que sigue respondiendo a las características principales del patriarcado. Ello pasa por tener presente las relaciones de poder que se establecen entre hombres y mujeres, y por tanto la necesidad de revisar los binomios que continúan articulando nuestras sociedades —masculino/femenino, público/privado, proveedor/cuidadora, razón/emoción— y que legitiman distintas funciones sociales de hombres y mujeres.

La CEDAW define la discriminación como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos fundamentales y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Como vemos, “la definición no dice que se deba tratar a la mujer igual que al hombre para eliminar la discriminación. Todo lo contrario (...) si a una mujer se le da un trato idéntico al del hombre y ese trato la deja en una posición inferior, ese trato en sí es discriminatorio aunque su objetivo haya sido la igualdad” [Gil, 2012: 37].

Desde esa dimensión estructural de la desigualdad de género, los instrumentos antidiscriminatorios deberían tener en cuenta que las mujeres suelen ser víctimas de diferentes factores que las colocan en situaciones de desventaja, lo que obliga a dar respuestas jurídicas específicas a esos supuestos de discriminación interseccional. Solo de esta manera, por ejemplo, sería posible abordar con éxito la erradicación de los distintos tipos de violencia —física, psicológica, sexual, económica, simbólica— que sufren las mujeres.

3ª) En estrecha conexión con el punto anterior, nuestros ordenamientos jurídicos aún continúan construyéndose sobre la referencia masculina como prototipo de sujeto. Es decir, el sujeto de derechos, el ciudadano, continúa siendo el hombre, el individuo que responde además a las exigencias propias del patriarcado. Los espacios público y privado, así como las relaciones entre ambos, se continúan organizando de acuerdo con ese modelo de sujeto, lo cual sitúa a las mujeres en una posición devaluada o, en el mejor de los casos, extremadamente frágil. En los Estados democráticos no hemos revisado aún, por ejemplo, toda una teoría de los derechos humanos que continúan respondiendo al modelo del sujeto varón, heterosexual, propietario y

de raza blanca. De la misma forma, las relaciones laborales continúan respondiendo a los parámetros que dividen las tareas entre las propias de un hombre “proveedor” y una mujer “cuidadora”. Esta división condiciona a su vez todo nuestro modelo de producción y nuestro sistema económico, en el que las mujeres sufren unas condiciones que se han hecho todavía más precarias en estos momentos de crisis económica.

La construcción de la ciudadanía se ha continuado haciendo desde el paradigma dominante, es decir, desde la óptica patriarcal del capital. De esta manera, el sujeto que se acaba insertando en los regímenes constitucionales es un sujeto plenamente disponible a los intereses del capital y que tiene plena autonomía y libertad para pactar (Torres, 2013: 23). Incluso el modelo de Estado Social que a finales del siglo XX se implantó en países como España se apoyó en “un modelo de trabajo productivo prototípicamente masculino” (Bodelón, 2010: 88) y en la continuidad del papel de las mujeres como cuidadoras. Es decir, se ha tratado de un Estado social donde determinadas prestaciones vinculadas a los trabajos de cuidado —por ejemplo, de niños, de enfermos o de personas mayores— se han mantenido en el ámbito familiar y sostenidas, en su caso, con alguna ayuda económica por parte del Estado. Este tipo de ayudas han ido desapareciendo con el progresivo desmantelamiento de las políticas de igualdad en estos años de crisis, lo cual ha repercutido de manera negativa singularmente en la posición de las mujeres.

Es urgente por lo tanto no solo transformar desde el punto de vista social y cultural las subjetividades masculina y femenina, y las relaciones entre ambas, sino también la construcción de los sujetos jurídicos. Ello debería provocar una revisión del mismo concepto liberal de ciudadanía y, en consecuencia, de la titularidad y de los contenidos de los derechos y libertades. Por ejemplo, solo desde los cambios propuestos sería posible proclamar y garantizar de manera efectiva el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. De lo contrario, seguiremos prisioneros del “eterno” dilema: “la (im)posibilidad de que un Estado inherentemente *generizado* contribuya a promover la igualdad” (Alonso, 2015: 211).

4. Conclusiones

1ª) En un régimen constitucional, precisamente para evitar que suceda lo que hemos denunciado en las páginas anteriores, es decir, que las políticas de igualdad se hagan depender de las coyunturas económicas y de las voluntades políticas, es necesario que el principio de democracia paritaria esté constitucionalizado. Solo así será posible atender el reto que marcó la Conferencia de Atenas de 1992: “Las mujeres representan más de la mitad de la población. La democracia exige la paridad de la representación y en la administración de las naciones. Las mujeres constituyen la mitad de las inteligencias y de las capacidades potenciales de la humanidad y su infrarrepresentación en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad”.

2ª) El objetivo de la paridad no tiene solo una dimensión cuantitativa: “la paridad no es cuestión de números. Es, por el contrario, una condición cualitativa, la condición de ser un *par*, de estar *a la par* que otros, de interactuar con ellos en condiciones de igualdad” (Fraser, 2015: 196). Es decir, no implica solo que mujeres y hombres seamos iguales en el acceso al poder y en su ejercicio, sino que también revisemos el

estatuto mismo de la ciudadanía. Ello pasa por “formular el género como categoría teórica, como la herramienta analítica mediante la cual la división de la experiencia social en consonancia con el género tiene a dar a los hombres y a las mujeres unas concepciones diferentes de sí mismos, de sus actividades y creencias y del mundo que los rodea a ellos y a ellas” (Harding, 1999: 29).

Es decir, la clave para hablar de democracia paritaria no es tanto el sexo, sino el género o, lo que es lo mismo, el sistema de poder que construye las subjetividades masculina y femenina, las relaciones entre ambas, así como las oportunidades de unos y de otras para el ejercicio de sus derechos fundamentales. Desde este punto de vista, la democracia paritaria implica incidir en el corazón mismo de los sistemas constitucionales ya que supone revisar sus dos ejes principales: el poder y la ciudadanía. No supone por lo tanto un ataque al modelo representativo liberal, sino más bien un perfeccionamiento democrático de unas estructuras que se crearon para responder a los intereses del *varón blanco, propietario y heterosexual*. Implica una mirada crítica sobre la democracia liberal, tal y como lleva tres siglos haciéndola el feminismo, o lo que es lo mismo, sobre las cláusulas de un pacto que “primero las excluyó *de iure* y luego las ha mantenido excluidas *de facto*” (Barrère, 2013: 45). Un pacto que se apoya en una lógica pretendidamente universal y abstracta que difícilmente ya oculta que ha existido siempre una mitad privilegiada, la masculina, frente a otra, la femenina, mantenida en condiciones de *subdiscriminación*. (Barrère, 2008). La superación de esos obstáculos pasa por restituir a las mujeres con voz propia al lugar del que fueron excluidas, es decir, al “pacto originario”, al poder constituyente (Rubio, 2006: 39). Solo de esta manera será posible alcanzar la “paridad de participación”, es decir, que todas y todos podamos intervenir “como interlocutores plenos en la interacción social” (Fraser, 2015: 225).

3ª) La dimensión cualitativa de la democracia paritaria necesita garantizar no solo la presencia de mujeres en el ejercicio del poder sino también su capacidad de influir en los procesos de decisión política. Como bien ha señalado el último informe de ONU Mujeres (2015, 52), un objetivo clave para lograr la igualdad real deber el fortalecimiento del poder de acción, la voz y la participación de las mujeres. Para ello serán necesarias no solo mujeres sino también hombres comprometidos con una “agenda feminista”, es decir, con la urgencia de romper con las limitaciones que impone el sistema sexo/género, lo cual exige cambios en las instituciones, en la política económica o en las relaciones entre los ámbitos público y privado. Es decir, el compromiso con una “agenda de género” implica “pretensiones más ambiciosas y transversales: la reestructuración tanto del espacio público-estatal (las decisiones políticas), como el público-no estatal (el mercado), alcanzando inclusive a la esfera doméstica” (Zúñiga, 2013: 89). Todo ello implica tomarse el *mainstreaming* de género en serio o, lo que es lo mismo, “priorizar en la transversalidad la eliminación de la discriminación producida por una estructura sistémica que es, precisamente, el *sexo-género*” (Barrère, 2010: 247). Debemos tener en cuenta que “modificar la agenda necesariamente deviene más complejo cuando cada vez más las decisiones se toman fuera de los espacios democráticos públicos, que son donde se ha desplegado el *mainstreaming* de género. En esta dirección, parece ineludible que si se quiere provocar un cambio de agenda una prioridad fundamental debería ser recuperar los espacios democráticos de decisión en los que se rinde cuentas a la ciudadanía y se eligen colectivamente las prioridades públicas” (Alfama, Cruells, De la Fuente, 2014: 90).

4ª) La paridad debería incorporarse a los regímenes constitucionales como un principio, es decir, como un “mandato de optimización” que debería por lo tanto presidir la actuación de todos los poderes públicos y que, por lo tanto, tendría también sus efectos en la ciudadanía y en las relaciones entre particulares (por ejemplo, en el ámbito del mercado o de las relaciones laborales). La incorporación de este principio obligaría en países como España a continuar el trabajo iniciado por el legislador y que ha tenido unos efectos desiguales en la práctica. El objetivo último sería la revisión de un contrato social que continúan apoyándose en el previo “sexual” y romper por tanto con el modelo de ciudadanía tradicional. Ello supondría un triple proceso (Bodelón, 2010: 103-104): a) romper la estructura dual de la ciudadanía, basada en la dicotomía de la esfera pública y privada; b) articular un modelo de ciudadanía plural y diversa; c) pasar de la ciudadanía a la “*cuidanía*”. Como señala Nancy Fraser [2015, 164-165], es necesario implantar un Estado social basado en un modelo de individuo, el *cuidador universal*, en el que “los actuales patrones de vida de las mujeres se conviertan en la norma para todos”, de manera que se desmonte “la oposición sexista entre la actividad de proveedor y la actividad de cuidador”, lo cual animaría a los hombres a realizar también esta última.

5ª) En consecuencia es necesario consolidar un modelo de relaciones familiares y productivas en el que ya no exista una separación entre los papeles de proveedor y cuidador, de manera que todas las personas, mujeres y hombres, seamos “sustentadoras/cuidadoras en igualdad” (Pazos, 2013: 28). Todo ello tendría unas evidentes repercusiones en las políticas económicas. Es decir, difícilmente avanzaremos en igualdad entre mujeres y hombres si no actuamos sobre unas estructuras económicas que contribuyen a mantener las desigualdades. Como bien ha señalado el último informe de ONU Mujeres, titulado muy significativamente “Transformando las economías, realizando derechos” (2015, 13), “para respaldar el logro de la igualdad sustantiva, las políticas económicas y sociales deben trabajar al unísono. Por lo general se considera que la función de las políticas económicas es fomentar el crecimiento económico y que las políticas sociales, por su parte, persiguen corregir los fallos de este crecimiento, es decir, luchar contra la pobreza y reducir la desigualdad. Sin embargo, las políticas macroeconómicas pueden ir dirigidas a lograr un conjunto de objetivos más amplio, que incluye la igualdad de género y la justicia social. Y a la inversa: las políticas sociales bien diseñadas pueden potenciar el crecimiento macroeconómico y la recuperación posterior a una crisis a través de la adopción de medidas redistributivas que incrementen el empleo, la productividad y la demanda agregada”. Debemos tener en cuenta que hoy por hoy “los análisis macroeconómicos predominantes obvian las complejas interrelaciones existentes entre la economía formal, la informal y la doméstica, así como el rol económico que en estos ámbitos juegan mujeres y hombres. Esto condiciona el alcance de todas las políticas que se enmarquen en dichos análisis —ya sean expansivas o restrictivas—, y dificulta por lo tanto la inclusión de la perspectiva de género en estos campos” (Alfama, Cruells, De la Fuente, 2014: 74).

Por ello, y como antes apuntaba, sería esencial que la perspectiva de género estuviese presente en la Ley de Presupuestos y, en general, en todos los planes económicos que aprueben los gobiernos. No hay que olvidar que en España en los últimos años se ha experimentado una notable reducción de los presupuestos dedicados a las políticas de igualdad: “al analizar las variaciones totales que se producen en los

presupuestos del Estado y de las Comunidades Autónomas en los dos periodos antes y durante la crisis se puede observar que en el periodo 2002-2008 en todos los casos analizados el presupuesto destinado a las políticas de género aumenta considerablemente, llegando a 57,2% a nivel estatal, mientras que en el periodo 2009-2013 el presupuesto disminuye en todos los niveles de gobierno (llegando a -34,1% para la Administración Central del Estado), con la excepción de Andalucía donde el presupuesto destinado a las políticas de género aumenta un 15,5%” (Lombardo y León, 2014: 28)

El último informe elaborado por ONU Mujeres (2015, 194-195) insiste en la importancia que por ejemplo tienen las políticas macroeconómicas en la mejora de la situación de desventaja de las mujeres: 1º) Las políticas macroeconómicas tienen efectos directos tanto en la cantidad como en la calidad de las oportunidades de empleo para las mujeres y los hombres; 2) Afectan a la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado a través de sus efectos sobre el empleo, los ingresos de los hogares y los niveles de vida; 3) Tienen consecuencias distributivas —por ejemplo, a través de los impuestos— que afectan a las mujeres y a los hombres de manera diferente; 4) Afectan a los recursos de los disponen los gobiernos para financiar las políticas sociales y los programas de protección social que pueden usarse para reducir la desventaja socioeconómica de las mujeres.

6ª) En la elaboración, ejecución y evaluación de todas estas políticas sería fundamental establecer diálogos continuos entre los poderes públicos y la sociedad civil, por ejemplo entre las Administraciones y las empresas, o entre los órganos representativos y los colectivos ciudadanos. Además, en países como España en los que existe una descentralización territorial del poder, sería fundamental que el principio de paridad estuviese presente en todos los niveles territoriales y que hubiese una adecuada cooperación entre ellos. Hay que tener en cuenta que en muchas cuestiones el reparto competencial entre distintas Administraciones obligará a la actuación conjunta de todas ellas. Por ello habría que desarrollar una *gobernanza* propia de un “federalismo cooperativo”: “El aprendizaje entre regiones no se ve mermado, sino que también se produce la difusión de políticas e instituciones. Es más, la tendencia hacia la cooperación ha permitido evitar duplicidades y ha favorecido la implementación de políticas complejas como las referidas a la violencia de género” [Alonso, 2015: 75].

7ª) Los cambios sociales que se persiguen con las propuestas comentadas no serán posibles, o tendrán en todo caso una eficacia limitada, si no se acompañan de transformaciones culturales. Es decir, si la democracia paritaria no se extiende más allá de la Constitución y del ordenamiento jurídico. El sustento cultural de los cambios que demanda la igualdad de género no sería otro que la superación de una construcción de las subjetividades masculinas y femenina, y de las relaciones entra ambas, marcada por una diferenciación jerárquica entre unos y otras, así como por la oposición entre razón/emoción. Como bien indicó la Comisión Europea en la Estrategia para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2010-2015, “la atribución a hombres y mujeres de roles tradiciones rígidos puede restringir las opciones individuales y limitar el potencial de unos y otras. Por ello, una contribución esencial en pro de la igualdad es fomentar los roles no discriminatorios en todos los ámbitos de la vida, como la educación, la promoción profesional, el empleo o el deporte”. En la base por ejemplo de la lucha contra la violencia está precisamente el cambio de esos estereotipos, tal y como puso de manifiesto el Convenio del Consejo de Europa sobre la

prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, adoptado el 11 de mayo de 2011 en Turquía: “adoptar las medidas necesarias para promover cambios en los patrones sociales y culturales de comportamiento de las mujeres y de los hombres para erradicar los prejuicios, costumbres, tradiciones y otras prácticas que están basadas en la idea de la inferioridad de las mujeres o en los roles estereotipados de mujeres y hombres” (art. 12).

Para ello habría que modificar buena parte de las pautas socializadoras que continúan vigentes y que siguen educando de manera distinta a hombres y mujeres. De ahí la importancia de que el sistema educativo incorpore, y se tome en serio, la tarea de formar ciudadanos y ciudadanas corresponsables tanto en lo público como en lo privado. Ello obliga a la incorporación del género como categoría transversal en el currículo educativo, así como de asignaturas en las que de manera específica se aborde la situación de mujeres y hombres en nuestras sociedades. Estos cambios no serán posibles si, a su vez, no incorporamos a las mujeres como sujetos del conocimiento y si no revisamos un modelo científico que también ha partido siempre de referencia masculina. Es decir, los saberes y la ciencia se han construido siempre con parámetros androcéntricos y no han tenido en cuenta ni la experiencia de las mujeres ni sus aportaciones como sujetos creadores. Solo si cambiamos esta perspectiva del pensamiento será posible llegar a un modelo educativo distinto. Además, debe haber una actuación de los poderes públicos mucho más contundente sobre el resto de factores que nos socializan —medios de comunicación, publicidad— y que de forma mayoritaria continúan proyectando valores androcéntricos y patriarcales.

Como plantea Nancy Fraser (2015, 31), la justicia de género ha de ser necesariamente tridimensional, “incorporando la dimensión política de la *representación*, junto con la dimensión económica de la distribución y la dimensión cultural del reconocimiento”. A una conclusión similar llega ONU Mujeres (2015, 43) cuando señala que para alcanzar la igualdad sustantiva será necesario sumar tres estrategias —corregir la desventaja económica, abordar los estereotipos, el estigma y la violencia— y fortalecer el poder de acción, la voz y la participación de las mujeres. Todo ello supone incidir en las estructuras políticas, socio-económicas y culturales de unos regímenes constitucionales que, pese a todos los avances legislativos, continúan respondiendo a la alianza entre patriarcado y capitalismo neoliberal. En consecuencia, la democracia paritaria no significará pues otra cosa que la profundización en las esencias de, por una parte, la democracia y, por otra, del Estado Social. En ambos casos teniendo presente que la mitad de la ciudadanía somos hombres y la otra mitad mujeres, y que las relaciones entre ambas debe basarse en la equivalencia y no en la jerarquía. Una jerarquía, que es la que sustenta el orden de género, que solo podremos desmantelar si incorporamos a todas las políticas públicas, de manera transversal y principal, la *potencialidad género-transformativa* (Castro, 2017: 133).

5. Bibliografía citada

- Alfama, Eva; Cruells, Marta and De la Fuente, María (2014). “¿Qué ha cambiado con esta crisis? El mainstreaming de género en la encrucijada”, *Investigaciones Feministas*, 5, pp. 69-95.
- Alonso Álvarez, Alba (2015), *El mainstreaming de género en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.

- Barrère Unzueta, María Ángeles, (2008), “Iusfeminismo y derecho antidiscriminatorio: Hacia la igualdad por la discriminación”, en Mestre, Ruth (ed.), *Mujeres, derechos y ciudadanía*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 45-72; (2010), “La interseccionalidad como desafío al mainstreaming de género en las políticas públicas”. *Revista Vasca de Administración Pública*, 87-88, pp. 225-52; (2013). “Versiones de la democracia, feminismo y política radical”, en Mestre, Ruth y Zúñiga, Yanira (ed.), *Democracia y Participación Política de las Mujeres. Visiones Desde Europa y América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 45-80.
- Bodelón, Encarna (2010), “Las leyes de igualdad de género en España y Europa: ¿Hacia una nueva ciudadanía?”, *Anuario de la Facultad de Derecho*, 26, pp. 85-106.
- Calvo, Kerman; Gutiérrez, Marta; Mena, Luis and Murillo, Soledad (2014), “El papel del conocimiento experto en las políticas públicas de igualdad en España”, *Investigaciones Feministas*, 5, pp. 157-183.
- Castro García, Carmen (2017), *Políticas para la igualdad*. Madrid, ediciones de La Catarata.
- Consejo de Europa, (1999) “Gender Mainstreaming.” *In Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practises*. Estrasburgo: Group of Specialists on Mainstreaming.
- Fraser, Nancy. *Fortunas del Feminismo*. Madrid: Traficantes de sueños, 2015
- Gil Ruiz, Juana. *Las Nuevas Técnicas Legislativas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2012.
- Harding, Sandra. *Ciencia y Feminismo*. Madrid: Morata, 1996.
- Lombardo, Emanuela (2003), “El mainstreaming: La aplicación de la transversalidad en la Unión Europea.” *Aequalitas, Revista de Igualdad de Oportunidades Entre Mujeres y Hombres*, 10-11, pp. 6-11.
- Lombardo, Emanuela, y León, Margarita, (2014) “Políticas de igualdad de género y sociales en España: Origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica.” *Investigaciones Feministas*, 5, pp. 13-55.
- Pazos María (2013), *Desiguales por la ley*, Madrid. Ed. La Catarata.
- Rubio Castro, Ana (2014). “Los efectos jurídicos del soft law en materia de igualdad efectiva: la experiencia española.” *Anuario de Filosofía del Derecho*, 30, pp. 37-68.
- Rubio Castro, Ana María y Herrera Flores, Joaquín (2006), *Lo Público y lo Privado en el Contexto de la Globalización*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.
- 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*, 75, pp. 161-212; (2017), “The fragility of gender equality policies in Spain”, *Social Sciences*, 5(2), 17 (<http://www.mdpi.com/2076-0760/5/2/17/htm>, consultada: 30/12/17)
- Torres, Concepción (2013). “La fundamentalidad del derecho a una vida libre de violencia de género: La necesidad de un marco jurídico conceptual/despatriarcalizador inserto en el texto constitucional.” *Themis, Revista de Igualdad de Género*, 13, pp. 20-33.
- ONU MUJERES, “Progress of the World’s Women 2015-2016, Transforming Economies, Realizing Rights”, <http://progress.unwomen.org/en/2015/> (consultada: 01/09/17).
- Zúñiga, Yanira (2013), “Cuotas y paridad. Un análisis de sus estrategias teórico-normativas y de su efectividad práctica”, en Mestre, Ruth y Zúñiga, Yanira (ed.), *Democracia y Participación Política de las Mujeres. Visiones Desde Europa y América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 81-110.