POLÍTICAS Y PLANES DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA GESTIÓN LOCAL

Tania Martínez Portugal, Ainhoa Lasa López, Maite Zelaia Garagarza y Ander Bergara Sautua



VIOLENCIAS MACHISTAS: intervención en red

EHU

UPV/EHUko BERDINTASUNERAKO ZUZENDARITZA
DIRECCIÓN PARA LA IGUALDAD DE LA UPV/EHU

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral

CIP. Biblioteca Universitaria

Políticas y planes de igualdad entre mujeres y hombres en la gestión local [Recurso electrónico]: Violencias machistas: intervención en red / [directora, Leire Imaz Zubiaur] ; autoras, Tania Martínez Portugal ...[et al.]. – Datos. – [Leioa]: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco = Euskal Herriko Unibertsitateko Argitalpen Zerbitzua, [2026]. – 1 recurso en línea: PDF (118 p.)

Modo de acceso: World Wide Web.
Incluye referencias bibliográficas.
ISBN: 978-84-1319-836-1

1. Feminismo. 2. Igualdad – País Vasco. 3. Discriminación sexual – Derecho. 4. Administración local. 5. Programas de acción positiva. I. Imaz Zubiaur, Leire, dir. II. Martínez Portugal, Tania, coaut.

(0.034)396(460.15)

Directora

Leire Imaz Zubiaur. Departamento Derecho de la Empresa y Derecho Civil.
Profesora Titular de Derecho Civil UPV/EHU. Directora del Máster «Violencias Machistas: intervención en red»

Autoras

Tania Martínez Portugal, Ainhoa Lasa López, Maite Zelaia Garagarza y Ander Bergara Sautua

ISBN: 978-84-1319-836-1

Ilustración: **Eneko Fullaondo Garcia**

Diseño y maquetación: **Belén Moreno Zaldibar**

Índice

Tema I. ***Genealogías feministas: pensamiento, interseccionalidad y desafíos contemporáneos.*** Tania Martínez Portugal

1. Introducción 7
2. Genealogía del pensamiento feminista 8
3. ¿Qué es la interseccionalidad? 26
4. Retos actuales: la agenda anti-género global 31
5. Bibliografía 34

Tema II. ***La igualdad de mujeres y hombres: marco teórico y normativo.*** Ainhoa Lasa López y Maite Zelaia Garagarza

1. Introducción 39
2. Marco normativo e institucional internacional (universal y regional) 39
3. Marco normativo supranacional europeo 46
4. Marco normativo estatal español 51
5. Marco normativo autonómico vasco 59
6. Bibliografía 65

Tema III. ***Las políticas locales de igualdad en Euskadi: marco jurídico, competencial, organizativo y financiero.*** Ander Bergara Sautua

1. Introducción 68
2. Origen y evolución de las políticas locales de igualdad en Euskadi 68
3. Objeto, sujeto, finalidad y principios generales de las políticas locales de igualdad 70
4. Marco competencial y funcional de las políticas locales de igualdad 73
5. Marco organizativo de las políticas locales de igualdad 76
6. Marco financiero de las políticas locales de igualdad 88
7. Conclusiones 91
8. Bibliografía 91

Tema IV. ***Integración de la perspectiva de género en la gestión pública local vasca.***

Ander Bergara Sautua

1. Introducción 94
2. Planificación 95
3. Estadísticas y estudios 97
4. Capacitación del personal 100
5. Normativa y actividad administrativa 103
6. Conclusiones 115
5. Bibliografía 117

POLÍTICAS Y PLANES DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA GESTIÓN LOCAL



Tema I

GENEALOGÍAS FEMINISTAS: PENSAMIENTO, INTERSECCIONALIDAD Y DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS

Tania Martínez Portugal

VIOLENCIAS MACHISTAS: intervención en red

EHU

UPV/EHUko BERDINTASUNERAKO ZUZENDARITZA
DIRECCIÓN PARA LA IGUALDAD DE LA UPV/EHU

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral

Índice

Tema I. *Genealogías feministas: pensamiento, interseccionalidad y desafíos contemporáneos.*
Tania Martínez Portugal

1. Introducción 7
2. Genealogía del pensamiento feminista 8
   - 2.1. Los antecedentes premodernos: la defensa de las capacidades de las mujeres 8
   - 2.2. El feminismo ilustrado y la universalidad incompleta de los derechos 9
   - 2.3. La primera ola feminista: sufragismo, socialismo, anarquismo y feminismo negro 10
   - 2.4. El feminismo islámico 14
   - 2.5. No se nace mujer: se llega a serlo 15
   - 2.6. El malestar que no tiene nombre 16
   - 2.7. Nuevas corrientes feministas desde los años sesenta del siglo XX 16
   - 2.8. Los feminismos negros 20
   - 2.9. El feminismo gitano o *romaní* ***21***
   - 2.10. El feminismo decolonial: repensar el feminismo desde la crítica al colonialismo 22
   - 2.11. A vueltas con el género: cuerpos y disidencias 24
3. ¿Qué es la interseccionalidad? 26
   - 3.1. Orígenes de la interseccionalidad 26
   - 3.2. Las categorías sociales, la constitución mutua y los efectos de las intersecciones 27
   - 3.3. Interseccionalidad y políticas públicas: más allá del enfoque monofocal 31
4. Retos actuales: la agenda anti-género global 31
   - 4.1. La dimensión transnacional y glocal del movimiento anti-género 31
   - 4.2. La teoría del «Gran Reemplazo» 33
   - 4.3. Los feminismos frente al *backlash* de género 34
5. Bibliografía 34

1. Introducción

El objetivo de este módulo es analizar la genealogía del pensamiento y del movimiento feminista, entendiendo el feminismo no solo como un movimiento social orientado a la transformación de las relaciones de género, sino también como una teoría crítica de la sociedad y como un agente de cambio social. Desde sus primeras expresiones hasta las corrientes contemporáneas, el feminismo ha generado marcos analíticos que permiten comprender las distintas formas de desigualdad y subordinación que han afectado históricamente a las mujeres y aquellas disidencias sexuales que desafían la heteronorma y el sistema heteropatriarcal. En la actualidad, la teoría y la praxis feministas no solo han consolidado su capacidad de análisis crítico en distintos campos del conocimiento, sino que también han ampliado su horizonte político hacia diversas luchas sociales atravesadas por otros sistemas de dominación y opresión, entre ellos el capitalismo, el colonialismo y el racismo.

No obstante, sería poco riguroso (e incluso poco feminista) obviar las tensiones y debates que históricamente han atravesado las distintas formas de conceptualizar tanto las opresiones como las estrategias de emancipación vinculadas al sujeto político feminista. De acuerdo con Buttler, «insistir en la coherencia y la unidad de la categoría de las mujeres ha negado, en efecto, la multitud de intersecciones culturales, sociales y políticas en que se construye el conjunto concreto de *mujeres*» (1990:67). En consecuencia, a partir de ahora emplearemos el término «feminismos» para referirnos al conjunto heterogéneo de corrientes teóricas y políticas que han surgido de la diversidad de sujetos subordinados no solo por el sistema heteropatriarcal, sino también por otros sistemas de opresión que se entrecruzan y configuran de manera diferenciada su posición frente a las estructuras de poder. En palabras de Angela Davies (1944-):

> *«Rara vez hablo de feminismo en singular. Hablo de feminismos. E, incluso cuando yo misma me negaba a identificarme con el feminismo, me di cuenta de que era un determinado tipo de feminismo el que rechazaba... Era el feminismo de aquellas mujeres que, en realidad, no estaban preocupadas por la igualdad de todas las mujeres...»*
>
> Angela Davies. (2019, 5 de agosto). *Oral History Interview*. National Museum of African American History and Culture.

Por otro lado, Haraway (1995) advierte de la necesidad de mostrar más allá de la contingencia histórica radical[1] para «insistir en una mejor descripción del mundo». Es decir, según esta autora, sería preciso proponer formas más justas y habitables de comprender y organizar el mundo, una versión «más adecuada, rica y mejor, con vistas a vivir bien en él y en relación crítica y reflexiva con nuestras prácticas de dominación y con las de otros y con las partes desiguales de privilegio y de opresión que configuran todas las posiciones».

Conviene señalar desde el inicio que el objetivo de este módulo no es realizar una revisión sistemática y exhaustiva de todas las pensadoras, corrientes y debates que, a lo largo de más de cinco siglos, han contribuido a la construcción y expansión del pensamiento feminista en sus dimensiones teórica y política. Esto nos llevaría a otro tipo de texto, mucho más arduo y extenso. El propósito de este módulo es ofrecer una aproximación situada, que permita contextualizar el marco histórico, social y político en el que se han configurado las distintas formas de violencia y opresión frente a las que, a lo largo de los siglos, han resistido y luchado las mujeres y las disidencias sexuales. Se trata de visibilizar las dinámicas de dominación ejercidas por el sistema heteropatriarcal en su intersección con otras estructuras de poder, y señalar algunos de los retos actuales.

1 La «contingencia histórica radical» procede de corrientes posestructuralistas y feministas. Significa que las categorías, identidades, instituciones y formas de organización social que solemos considerar naturales, universales o inevitables son en realidad el resultado de procesos históricos concretos y, por tanto, podrían haber sido diferentes.

2. Genealogía del pensamiento feminista

La historia del feminismo suele presentarse a través de distintas etapas u *olas*, aunque esta periodización no debe entenderse de forma rígida. Más bien, se trata de un proceso complejo en el que diferentes corrientes teóricas y políticas han dialogado, se han complementado y, en ocasiones, se han cuestionado mutuamente. Es por ello que algunas autoras han criticado hasta qué punto esta metáfora resulta adecuada para representar el desarrollo histórico y político del pensamiento feminista (Nicholson, 2010). En este módulo, si bien se hará referencia ocasionalmente a la vinculación de determinadas corrientes de pensamiento con una u otra «ola» del feminismo, se optará por el concepto de «genealogía» en su sentido *foucaultiano* para analizar el origen y la evolución de ideas, discursos, prácticas y movimientos, atendiendo a las relaciones de poder, las rupturas y las condiciones históricas que han configurado su desarrollo.

El recorrido que se propone comienza con los antecedentes premodernos del feminismo y continúa con el surgimiento del feminismo ilustrado, el sufragismo, el feminismo socialista y los orígenes del feminismo negro. Posteriormente, en la segunda mitad del siglo XX y las primeras dos décadas del siglo XXI han surgido distintas corrientes y debates que, a hombros de las ya mencionadas, han ampliado y enriquecido el corpus teórico y político del pensamiento feminista. Nos referimos al feminismo radical, a las corrientes *queer* y transfeministas, el feminismo negro, islámico, lesbiano, o decolonial, entre otros. En esta primera parte nos detendremos en cada una de estas corrientes para dar cuenta de su contribución a la genealogía del pensamiento feminista.

2.1. Los antecedentes premodernos: la defensa de las capacidades de las mujeres

Los primeros antecedentes del feminismo en Europa pueden situarse entre los siglos XV y XVIII, en un contexto marcado por profundas desigualdades jurídicas, sociales y educativas entre hombres y mujeres. Durante este periodo surgieron autoras que comenzaron a cuestionar las representaciones misóginas dominantes y a reivindicar la capacidad intelectual y moral de las mujeres. Entre ellas destaca Christine de Pizan (1364-1430), considerada una de las pioneras del pensamiento proto feminista europeo. En *La ciudad de las damas* (1405), la autora -perteneciente a una clase privilegiada- responde a los discursos que presentaban a las mujeres como seres inferiores y abre un debate intelectual conocido como la *Querella de las Mujeres*, que se prolongará durante varios siglos. Su aportación resulta especialmente relevante porque cuestiona el supuesto carácter natural de la subordinación femenina y reivindica la dignidad de las mujeres como sujetos racionales:

> *Dando vueltas atentamente a estas cosas en mi espíritu, empecé a reflexionar sobre mi conducta; yo que he nacido mujer, pensaba también en las otras numerosas mujeres que he podido tratar, tanto princesas y grandes damas como mujeres de mediana y baja condición (...) Por más que pensaba y daba vueltas a estas cosas (...), no podía ni comprender ni admitir la fundamentación de su juicio sobre la naturaleza y la conducta de las mujeres.*

Posteriormente, Mary Astell (1666-1731) profundizó en esta misma línea de reflexión al defender que mujeres y hombres poseen la misma capacidad para desarrollar la razón. Desde esta perspectiva, argumentó que la exclusión femenina de la educación constituía un mecanismo central en la reproducción de la desigualdad. Aunque sus planteamientos seguían condicionados por su clase social y el contexto político de la época (ella era monárquica y no favorable a la extensión de los derechos políticos a todas las clases), representan un antecedente fundamental para las reivindicaciones ilustradas posteriores.

La aparición de estas primeras voces críticas debe analizarse en relación con las transformaciones económicas y sociales que acompañaron el tránsito hacia la modernidad. La progresiva consolidación de formas de producción capitalistas implicó una reorganización de la vida social basada en la diferenciación entre espacio público y espacio privado. Mientras la producción económica pasó a identificarse con el ámbito masculino, el trabajo doméstico y de cuidados quedó cada vez más asociado a las mujeres. Desde perspectivas feministas contemporáneas, como la desarrollada por Silvia Federici (2004), este proceso no puede entenderse únicamente como una transformación económica. También supuso una reconfiguración de las relaciones de género y del control sobre los cuerpos de las mujeres. En este marco, fenómenos históricos como la caza de brujas, el colonialismo, o la represión del campesinado europeo, pueden interpretarse como mecanismos de disciplinamiento social dirigidos a consolidar un nuevo orden económico, político y reproductivo.

2.2. El feminismo ilustrado y la universalidad incompleta de los derechos

La Ilustración europea constituye un momento decisivo en la genealogía feminista. Durante los siglos XVIII y comienzos del XIX se consolidaron ideas fundamentales para la modernidad política, tales como la libertad, la igualdad y los derechos universales. Sin embargo, la proclamada universalidad de estos principios encontró importantes límites cuando se trataba de las mujeres. Muchos de los principales filósofos ilustrados sostuvieron que las mujeres estaban naturalmente inclinadas hacia la emoción y carecían de las capacidades racionales necesarias para el ejercicio pleno de la ciudadanía. Este es el caso de los llamados *grandes nombres* de la Ilustración, como Diderot, Voltaire, Montesquieu o Rousseau, cuyas obras a menudo continúan siendo estudiadas al margen de una lectura crítica feminista. Una notable excepción fue Nicolás de Condorcet, quien sostuvo que las mujeres eran plenamente capaces de razonar y que, en consecuencia, debían tener acceso a la misma educación que los hombres. Solo de este modo podrían ejercer en igualdad de condiciones sus derechos políticos. Privarlas de ellos suponía, según este filósofo, una «tiranía inaceptable».

Frente a las primeras posiciones surgieron pensadoras que denunciaron las contradicciones internas del proyecto ilustrado: Olympe de Gouges (1748-1793) mediante la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* (1791), y Mary Wollstonecraft (1759-1797), a través de *Vindicación de los derechos de la mujer* (1792), pusieron de manifiesto que no era posible defender la igualdad universal mientras se mantenía la exclusión de la mitad de la población.

> *Me parece necesario extenderme en estas verdades obvias, ya que las mujeres han sido aisladas, por así decirlo. Y cuando se las ha despojado de las virtudes que visten a la humanidad, se las ha engalanado con gracias artificiales que les posibilitan ejercer una breve tiranía. Como el amor ocupa en su pecho el lugar de toda pasión más noble, su única ambición es ser hermosa para suscitar emociones en vez de inspirar respeto; y este deseo innoble, igual que el servilismo en las monarquías absolutas, destruye toda fortaleza de carácter. La libertad es la madre de la virtud y si por su misma constitución las mujeres son esclavas y no se les permite respirar el aire vigoroso de la libertad, deben languidecer por siempre y ser consideradas como exóticas y hermosas imperfecciones de la naturaleza.*
>
> Olympe de Gouges, *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* (1791).

> *En cuanto al argumento sobre la sujeción en la que siempre se ha mantenido a nuestro sexo, lo devuelvo al hombre. La mayoría siempre ha sido subyugada por una minoría y han tiranizado a cientos de sus semejantes monstruos que apenas han mostrado algún discernimiento de la excelencia humana.*
>
> Mary Wollstonecraft, *Vindicación de los derechos de la mujer* (1792).

Sus obras constituyen uno de los pilares fundamentales del feminismo moderno, al trasladar la reivindicación de la igualdad desde el terreno moral al ámbito político y jurídico.

2.3. La primera ola feminista: sufragismo, socialismo, anarquismo y feminismo negro

Durante la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, los feminismos se consolidaron como movimientos colectivos y organizados. La historiadora Mary Nash (1994) sitúa en este periodo los orígenes del movimiento feminista, entendido como una manifestación colectiva orientada a superar las situaciones de discriminación y desigualdad social, política y cultural derivadas de las relaciones de género.

Esta etapa, conocida habitualmente como *primera ola feminista*, estuvo protagonizada por cuatro grandes corrientes: el sufragismo, el feminismo socialista, el anarcofeminismo y los orígenes del feminismo negro.

El sufragismo

El movimiento sufragista fue sucesor de las demandas de igualdad articuladas durante la Ilustración, pero marcado por un carácter individualista: la reivindicación de los derechos de las mujeres implicaba la extensión a la mujer, en el terreno legal, político y económico, de los derechos individuales del hombre blanco. La Convención de Seneca Falls, celebrada en 1848 en Nueva York (Estados Unidos) suele considerarse el punto de partida simbólico de este movimiento. En dicha convención se promulgó la «Declaración de Sentimientos y Resoluciones de Seneca Falls» un documento colectivo con el que se pretendía poner en evidencia la tiranía que se estaba ejerciendo contra *la mujer*:

> *La historia de la humanidad es la historia de las repetidas vejaciones y usurpaciones perpetradas por el hombre contra la mujer, con el objetivo directo de establecer una tiranía absoluta sobre ella. Para demostrarlo vamos a presentarle estos hechos al ingenuo mundo.*
>
> *Nunca le ha permitido que la mujer disfrute del derecho inalienable del voto.*
>
> *La ha obligado a acatar leyes en cuya elaboración no ha tenido participación alguna.*
>
> *Le ha negado derechos reconocidos a los hombres más ignorantes e inmorales, tanto americanos como extranjeros.*
>
> *Habiéndola privado de este primer derecho como ciudadano, el del sufragio, y habiéndola dejado; por tanto, sin representación en las asambleas legislativas, la ha oprimido por todas partes.*
>
> *Si está casada, la ha convertido civilmente muerta, ante los ojos de la ley.*
>
> *La ha despojado de todo derecho de propiedad, incluso a los jornales que ella misma gana.*
>
> *La ha convertido en un ser moralmente irresponsable, ya que, con la sola condición de que no sean cometidos ante el marido, puede perpetrar todo tipo de delitos. En el contrato de matrimonio se le exige obediencia al marido, convirtiéndose éste, a todos los efectos, en su amo, ya que la ley le reconoce el derecho de privarle de libertad y someterla a castigos.*
>
> *Extracto de la Declaración de Sentimientos y Resoluciones de Seneca Falls* (1848)

Las sufragistas denunciaron la contradicción existente entre los principios democráticos emergentes y la exclusión de las mujeres de la ciudadanía política, centrándose en la reivindicación del derecho al voto.

Orígenes del feminismo negro

No obstante, pronto se hizo evidente que la categoría «mujer» no constituía una experiencia homogénea. El célebre discurso de Sojourner Truth (1797- 1983) en Akron (Ohio, Estados Unidos) en 1851, representa uno de los hitos fundacionales de esta crítica, al poner de relieve la invisibilización de las experiencias de las mujeres negras.

> *Ese hombre de ahí dice que las mujeres necesitan ayuda para subir a las carrozas y para sortear las zanjas, y para que tengan los mejores sitios en todas partes. Nunca nadie me ha ayudado a subir a las carrozas o a saltar un charco de barro, o me ha ofrecido el mejor sitio. ¿Acaso no soy una mujer? ¡Mírenme! ¡Miren mi brazo! ¡He arado y cultivado, y he recolectado todo en el granero, y nunca ningún hombre lo ha hecho mejor que yo! ¿Y acaso no soy una mujer?*
>
> *Extracto de ¿Acaso no soy una mujer?* (1851)

En el discurso de Truth, se pone de manifiesto cómo la interrelación entre las desigualdades de raza, clase y género configura una experiencia particular de opresión para las mujeres negras. El feminismo negro (del cual nos ocuparemos debidamente más adelante) ubica tanto sus orígenes como los del concepto de interseccionalidad en este contexto histórico, marcado por las críticas al colonialismo y las luchas por los derechos civiles.

El feminismo socialista y la cuestión de la clase

De manera paralela, el feminismo socialista incorporó una dimensión fundamental al análisis de la desigualdad de género: la estructura económica. En este contexto, Flora Tristán (1803-1844) se consolidó como una figura de transición entre el feminismo de inspiración ilustrada y el feminismo de clase. Para la autora, la subordinación de las mujeres no podía comprenderse únicamente a partir de factores culturales o jurídicos, sino que debía analizarse también en relación con las condiciones materiales de existencia. Asimismo, cuestionó que los movimientos socialistas y comunistas defendieran un proyecto de igualdad social que, pese a su pretensión universalista, excluía a las mujeres y relegaba sus demandas a un plano secundario.

Con su obra *Unión Obrera* (1843), Flora Tristán persiguió «el mejoramiento de la situación de miseria e ignorancia de los trabajadores». En ella incluyó un capítulo titulado *Por qué menciono a las mujeres*, cuya respuesta resulta contundente: «todas las desgracias del mundo provienen del olvido y el desprecio que hasta hoy se ha hecho de los derechos naturales e imprescriptibles del ser mujer». Al igual que otras pensadoras feministas ilustradas, Tristán sostenía que la situación de subordinación de las mujeres tenía su origen en la aceptación de un falso principio: la supuesta inferioridad de la naturaleza femenina. Este discurso ideológico, legitimado por la ley, la ciencia y la religión, no solo justificaba la exclusión de las mujeres de una educación racional, sino que también las confinaba a una posición de dependencia y sometimiento respecto de los hombres.

La principal novedad de su planteamiento fue la incorporación de una perspectiva de clase. Tristán dirigió su análisis hacia la realidad de las mujeres proletarias y campesinas, mostrando cómo la desigualdad de género estaba estrechamente vinculada a la explotación económica.

En este sentido, denunció que la falta de acceso a la educación de niñas y jóvenes respondía a su utilidad como fuerza de trabajo dentro del hogar y del sistema productivo. Como ella misma señaló:

> *...porque se le saca mejor partido en las tareas de la casa, ya sea para acunar a los niños, hacer recados, cuidar la comida, etc. (...) A los doce años se la coloca de aprendiza: allí continúa siendo explotada por la patrona y a menudo también maltratada como cuando estaba en casa de sus padres.*
>
> *Unión Obrera* (1843)

A través de este análisis, Tristán vinculó la emancipación femenina con la transformación de las estructuras económicas y sociales que sostenían tanto la opresión de clase, como la de género.

Cinco años más tarde, Karl Marx publicaría *El Capital* (1848). En sus tres volúmenes, no se encuentra ningún análisis sobre el trabajo de reproducción. Años más tarde, su compañero e ideólogo Friedrich Engels escribiría *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1884), tratado en el que sí se menciona la doble opresión histórica a la que habían estado sujetas las mujeres, tanto por parte del Estado, como por el matrimonio. No obstante, son otras dos pensadoras las que abundarán en este aspecto dentro del socialismo-marxista: Clara Zetkin y Alexandra Kollontai.

Clara Zetkin (1857-1933) desempeñó un papel muy relevante dentro del Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD). Fue una de las principales dirigentes de la corriente marxista revolucionaria del partido y la figura más influyente de su «movimiento femenino». Destacó más por su labor práctica y de difusión de las ideas que por la elaboración de una teoría feminista, utilizando principalmente conferencias y panfletos como herramientas de intervención política. Sus escritos y discursos constituyen un importante testimonio de la posición de las mujeres socialistas que alcanzaron responsabilidades dentro de los partidos comunistas y del movimiento obrero. Entre sus principales aportaciones, se encuentra la defensa de que las mujeres no forman un grupo homogéneo, ya que sus intereses están condicionados por su pertenencia a distintas clases sociales. Asimismo, sostenía que las mujeres -la mitad de la población- eran la parte más «retrógrada» de la clase trabajadora. Esto, según Zetkin, debía cambiar: la incorporación activa de las mujeres trabajadoras a la lucha política era indispensable para fortalecer al proletariado y hacer posible la superación del capitalismo.

Finalmente, Alexandra Kollontai (1872-1945) amplió este horizonte al sostener que la emancipación de las mujeres requería una transformación mucho más profunda. La autora critica explícitamente a la tesis de ortodoxa de que los problemas entre los sexos no eran sino problemas de superestructura, que se solucionarían mecánicamente con el cambio de la base económica de la sociedad. En consecuencia, Kollontai no se limita a incluir a las mujeres en la revolución socialista, sino que piensa y teoriza el tipo de revolución que las mujeres necesitan para romper con siglos de servidumbre material y espiritual. Más allá de la abolición de la propiedad privada, la autora defiende la necesidad de una revolución de la vida cotidiana y de las costumbres. Mientras Marx reflexionaba sobre la formación del «hombre nuevo» en la sociedad socialista, Alexandra Kollontai desarrolló la idea de la «mujer nueva»: una mujer emancipada que, mediante la toma de conciencia, cuestionara las formas de opresión tradicionalmente inscritas en las relaciones afectivas y sexuales.

> *...las nuevas heroínas huyen de todo cuanto pudiera ligarlas exteriormente al hombre amado. La dependencia material con respecto al hombre, la completa impotencia en el mundo sin el apoyo seguro del brazo masculino obligan a la mujer de la antigua especie a preocuparse, ante todo, por la consolidación de los lazos amorosos. Sólo entonces se sentía a salvo. Por contra, la mujer nueva, empujada a llevar a solas la carga de la vida, guarda una actitud, ya negativa, ya indiferente, hacia las formalidades. Ni siquiera se angustia por dar una forma determinada a sus relaciones amorosas. En respuesta a la amiga que le pregunta acerca de la forma de sus relaciones con el hombre que ama: «¿Se trata de una unión legal, o de un contacto amoroso momentáneo?», Renée, la «vagabunda», sólo ofrece un encogerse de hombros: «¿Nosotros? Sólo nos estudiamos el uno al otro.» «¿Y el futuro?» «Oh, Margot, no me gusta el futuro.»*
>
> *El amor y la mujer nueva. Textos Escogidos* (2017)

Para Kollontai, el amor y la sexualidad constituían espacios fundamentales en los que se habían reproducido la desigualdad y la subordinación de las mujeres, por lo que en sus trabajos incorpora al materialismo histórico el análisis de la categoría de amor. En este sentido, anticipó debates que adquirirían una enorme relevancia para el feminismo de la segunda mitad del siglo XX.

El anarcofeminismo

Antes de finalizar este apartado, cabe señalar otra pensadora relevante, coetánea de Zetkin y Kollontai. Nos referimos a Edma Goldman (1869-1949). Vinculada principalmente con el movimiento anarquista y sindicalista, Goldman criticó al movimiento sufragista por defender una «democracia burguesa», y se pronunció a favor de la *autonomía económica y vital de la mujer*:

> *...su libertad, su independencia, deben de surgir de ella misma, y es ella quien deberá llevarlos a cabo (...) Primero, afirmándose como personalidad y no como mercancía sexual. Segundo, rechazando el derecho de cualquiera que pretenda ejercer sobre su cuerpo; negándose a engendrar hijos, a menos que sea ella quien los desee; negándose a ser la sierva de Dios, del Estado, de la sociedad, de la familia, etc. (...) Sólo eso, y no el voto, hará a la mujer libre.*

El anarcofeminismo cuenta con una importante tradición en el Estado español, cuyos antecedentes pueden rastrearse hasta la Primera República, cuando las mujeres comenzaron a organizarse para reclamar una participación más activa en la vida social y política. Sin embargo, fue durante las primeras décadas del siglo XX cuando este movimiento adquirió una mayor proyección y capacidad de movilización, especialmente en el seno del movimiento libertario y obrero.

La proclamación de la Segunda República supuso un avance significativo para sus derechos y favoreció su incorporación a la esfera política, aunque persistían numerosas formas de discriminación y desigualdad. En este contexto, un grupo de militantes vinculadas a la CNT (entre ellas, Lucía Sánchez Saornil, Mercedes Comaposada y Amparo Poch Gascón) impulsó la creación de «Mujeres Libres» (1936), una organización propia que buscaba defender los derechos de las mujeres y promover su emancipación frente a la ignorancia, la explotación laboral y la subordinación derivada de su condición de género. Con el estallido de la Guerra Civil, «Mujeres Libres» no solo se comprometió con la lucha antifascista, sino que también cuestionó las actitudes sexistas presentes dentro del propio movimiento anarquista[2].

2 Señalar aquí la funesta afirmación de Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) en *La pornocratie ou les femmes dans les temps modernes* (1875): «Por mi parte, puedo decir que, cuanto más pienso en ello, menos me explico el destino de la mujer fuera de la familia y el hogar. Cortesana o ama de llaves (ama de llaves, digo, y no criada); yo no veo término medio.»

Tal y como recoge la académica Laura Sánchez Blanco (2007):

> *En las primeras décadas del siglo XX existían dos corrientes de pensamiento en el anarquismo español respecto a la concepción de las mujeres. Por un lado, la tendencia que se inspiraba en los escritos de Proudhon, y que destacaba que las mujeres sólo ayudaban a la sociedad con su función reproductora. Mientras que la otra corriente se basaba en los escritos de Bakunin y defendía la igualdad de géneros. (...) Esta última concepción era la que predominaba en la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). Sin embargo, se trataba de una teoría que los anarcosindicalistas no llevaron a la práctica. Aunque reconocían la existencia de unas relaciones de dominación y subordinación no se preocuparon de cambiarlas. Ante esta situación, las mujeres anarquistas decidieron crear su propia organización para conseguir la igualdad no sólo económica, sino también política, social y cultural. En 1936, Mujeres Libres se convierte en la primera organización femenina que introduce en España el anarcofeminismo.*

Para alcanzar la emancipación femenina, la organización otorgó un papel central a la educación y a la formación profesional, consideradas herramientas fundamentales para capacitar a las mujeres y favorecer su autonomía (Sánchez Blanco, 2007). Parafraseando a Mary Nash (1975), «Mujeres Libres» planteó por primera vez en España la problemática de la mujer desde una perspectiva de clase: es decir, la liberación femenina desde la perspectiva de la emancipación de la clase obrera. En febrero de 1939, «Mujeres Libres» desapareció en el exilio, no sin antes extender, junto a otras muchas organizaciones de mujeres surgidas al calor de las ideas libertarias, el germen de su pensamiento al mundo.

2.4. El feminismo islámico

Los orígenes del feminismo islámico pueden situarse entre finales del siglo XIX y principios del XX, en el contexto de los movimientos reformistas y nacionalistas que emergieron en Egipto, Siria y Líbano y que posteriormente se difundieron por otros países árabes. Una de sus pioneras fue Huda Sha´arawi (1882-1947). De origen aristocrático, trabajó durante toda su vida en favor de la educación de las mujeres y de conseguir dotarlas de un marco organizativo. En 1923, fundó la Unión Feminista Egipcia y representó por vez primera a su país en el congreso feminista *Alianza Internacional de Mujeres* (1923), celebrado en Roma.

En esta primera etapa, se trató fundamentalmente de un feminismo impulsado por mujeres de las clases medias y altas urbanas, estrechamente vinculado al pensamiento ilustrado, al nacionalismo anticolonial y a los propios proyectos reformistas de la época. Es importante comprender a qué nos referimos con proyectos o movimientos «reformistas» para entender la lucha del feminismo islámico en este ámbito. El movimiento reformista en el Islam ha estado impulsado por un número creciente de estudiosas y estudiosos que han promovido lecturas alternativas de la tradición islámica, tanto a través de sus elaboraciones teóricas como de sus propuestas prácticas (Salem, 2014). En palabras de Sara Salem, el feminismo islámico puede ser definido de forma amplia como «un intento de ejercer poder sobre la producción del conocimiento y la creación de significado dentro del Islam» (2014:118). Desde esta perspectiva, las feministas islámicas sostienen que muchas de las desigualdades de género asociadas al islam son el resultado de interpretaciones patriarcales construidas históricamente y no de los textos sagrados en sí mismos. Defienden la necesidad de contextualizar históricamente los textos y de revisar las lecturas tradicionales que han legitimado la desigualdad entre hombres y mujeres (Wadud, 1999). Asimismo, denuncian la hegemonía masculina que ha caracterizado durante siglos la producción del conocimiento religioso, jurídico y teológico, reivindicando la participación de las mujeres como sujetos legítimos en la interpretación del islam. De este modo, plantean que es posible construir lecturas de la tradición islámica compatibles con la igualdad de género y la justicia social, sin renunciar a la fe ni a la identidad religiosa. Por ello, el análisis y la reinterpretación de las fuentes religiosas se convierten en un elemento central de su propuesta política e intelectual.

En las últimas décadas, el feminismo islámico ha cuestionado asimismo las miradas etnocéntricas presentes en determinados sectores del feminismo occidental, que tienden a representar a las mujeres musulmanas como un colectivo homogéneo caracterizado por la pasividad, la subordinación y la ausencia de autonomía. Frente a ello, las feministas islámicas han reivindicado la agencia de las mujeres musulmanas y han denunciado las lógicas occidentalocéntricas y colonialistas presentes en estos discursos (Sirin Adlbi Sibai, 2017). Un ejemplo de este discurso occidental sesgado, victimista y homogeneizante, aparece reflejado en el trabajo de Nazanín Amirian y Martha Zein *El islam sin velo* (2009). En su obra explican que objetos como el velo poseen significados diversos según los contextos históricos y culturales, y advierte contra las interpretaciones simplificadoras que lo convierten en un símbolo único y homogéneo. Desde su perspectiva, la lucha contra el patriarcado debe ir acompañada de una crítica a las miradas etnocéntricas que simplifican la diversidad de las sociedades musulmanas.

2.5. No se nace mujer: se llega a serlo

En 1949 ve la luz una de las obras más famosas del pensamiento feminista[3] del siglo XX: El segundo sexo, escrito por la pensadora francesa Simone de Beauvoir. Se trata de una obra que, a modo de tratado, pretende demostrar que la posición subordinada de las mujeres no responde a una condición natural, sino a un destino impuesto mediante la construcción sociohistórica de unas relaciones de dominación instituidas por los hombres. En palabras de la historiadora Rosa María Cid, la autora «acaba desenmascarando las trampas de los discursos que habían propiciado la posición inferior de las mujeres, sacando a la luz la responsabilidad de las autoridades eclesiásticas católicas, sin olvidar las falacias científicas, la importancia de la psicología o las aportaciones, así como la crítica, del materialismo histórico, junto al análisis de los mitos presentes en la literatura» (2009:68). Según esta autora, uno de los aportes más novedosos de Beauvoir, más allá de una primera formulación de la categoría de género, radica en su mirada al pasado. Mientras que las pensadoras que la precedieron se habían centrado fundamentalmente en los problemas que afectaban a las mujeres de su tiempo, en *El segundo sexo* Beauvoir incorpora además una perspectiva sociohistórica que reconstruye el proceso mediante el cual, a lo largo de los siglos, se ha ido configurando la categoría social de *mujer*. De ahí surge una de sus afirmaciones más célebres: «No se nace mujer: se llega a serlo»:

> *No se nace mujer: se llega a serlo. Ningún destino biológico, psíquico o económico define la figura que reviste en el seno de la sociedad la hembra humana; es el conjunto de la civilización el que elabora ese producto intermedio entre el macho y el castrado al que se califica de femenino. Únicamente la mediación de otro puede constituir a un individuo como un Otro.*
>
> *El segundo sexo* (1949)

Entre las principales críticas formuladas por otras autoras feministas destacan el carácter eurocéntrico de la obra y su tendencia a privilegiar la experiencia de las mujeres de clase media, relegando otras realidades sociales.

3 La historiadora Rosa María Cid, entre otras investigadoras, nos recuerda que, en sus comienzos de intelectual comprometida, Simone de Beauvoir no parecía estar especialmente interesada por el feminismo.

2.6. El malestar que no tiene nombre

Años más tarde, Betty Naomi Goldstein (1921-2006), más conocida como Betty Friedan, escribiría *La mística de la feminidad* (1963). Tras graduarse con excelentes calificaciones en Psicología por la Universidad de Berkeley (Estados Unidos), Betty contrajo matrimonio con Carl Friedan. Durante los años que duró la relación, experimentó de primera mano las limitaciones que el modelo tradicional de feminidad imponía a las mujeres: su tiempo disponible se reducía progresivamente y sus aspiraciones profesionales quedaban relegadas a un segundo plano frente a las responsabilidades domésticas y la crianza de su progenie.

Tras su divorcio y ya alejada de la violencia ejercida por su exmarido, un encuentro casual con una antigua compañera del Smith College actuó como catalizador de una profunda reflexión. Aquella experiencia encendió la chispa que daría lugar a *La mística de la feminidad* y al desarrollo de una crítica intelectual centrada en aquello que Friedan se atrevió a nombrar y analizar como: «el malestar que no tiene nombre». En su obra, Friedan sostenía que este modelo social dominante surgió como respuesta a la incertidumbre generada por la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Este modelo asignaba al hombre el papel de proveedor económico (*breadwinner*) y a la mujer el de ama de casa, presentando dicha división como garantía de estabilidad social. Friedan cuestionó este ideal doméstico, denunciando que la figura de la «ama de casa feliz» era un mito y que el sistema educativo contribuía a perpetuarlo al orientar a las mujeres principalmente hacia el matrimonio y la vida familiar.

Tal y como recoge Luengo López (2011) en su revisión del legado de Friedan, sus postulados:

> *...rebatían el diagnóstico oficial de los médicos de entonces que lo denominaban «síndrome de fatiga crónica» porque, en palabras de la misma autora, «aquello era peor que el asma». Este fenómeno era inquietante, difuso, sin ápice alguno de nitidez conceptual que permitiera definir con propiedad el angustioso e inconsciente hecho de que muchas amas de casa se sintieran vacías, carentes de ánimo y de personalidad. Un algo que se hallaba latente en aquellos idílicos barrios residenciales estadounidenses.*

La obra de Friedan también fue objeto de diversas críticas. Entre ellas, destaca su visión peyorativa de las lesbianas, a quienes consideraba un obstáculo para el avance del movimiento feminista. Asimismo, al igual que ocurrió con *El segundo sexo* de Beauvoir, *La mística de la feminidad* ha sido cuestionada por centrarse principalmente en la experiencia de las mujeres blancas de clase media, relegando las problemáticas específicas de las mujeres pertenecientes a otros contextos sociales, económicos y culturales (Embryo Project Encyclopedia, 2015).

2.7. Nuevas corrientes feministas desde los años sesenta del siglo XX

A finales de la década de 1960 el movimiento feminista experimentó importantes transformaciones. Muchas mujeres que participaban activamente en los nuevos movimientos sociales, como el ecologismo, el pacifismo, el movimiento estudiantil o la lucha antirracista, comenzaron a cuestionar el papel secundario que ocupaban incluso dentro de organizaciones que defendían la igualdad. Así lo expresaría Alice Echols (1989) años más tarde:

> *Comoquiera que creíamos estar metidas en la lucha por construir una nueva sociedad, fue para nosotras un lento despertar y una deprimente constatación descubrir que realizábamos el mismo trabajo en el Movimiento que fuera de él: pasando a máquina los discursos de los varones, haciendo café, pero no política, siendo auxiliares de los hombres, cuya política, supuestamente, reemplazaría al viejo orden.*
>
> *Daring to be bad: Radical Feminism in America* (1967-1975).

Esta experiencia dio lugar a nuevas corrientes feministas que ampliaron el análisis sobre las causas de la subordinación de las mujeres y propusieron nuevas herramientas teóricas y políticas para combatirla. Sus representantes más destacadas fueron autoras estadounidenses y francesas como Shulamith Firestone, Kate Millett, Angela Davis, Audre Lorde, Adrienne Rich o Monique Wittig. Algunas de ellas desempeñaron un papel central en el feminismo radical, mientras que otras desarrollaron propuestas vinculadas a corrientes contemporáneas como los feminismos negros, lesbianos o decoloniales. Estas últimas reivindicaron «la legitimación y el análisis de las demandas y propuestas de las *otras mujeres*: racializadas, empobrecidas, migrantes e indígenas» (Medina Martín, 2013). Vamos una por una.

El feminismo radical (EEUU)

Esta forma de feminismo se autodenominó como *radical*[4] porque, tal y como defendían sus protagonistas, su objetivo central era la búsqueda de la raíz de la opresión patriarcal: el sexo-género y las relaciones de poder que se ejercían en la esfera íntima. Al mismo tiempo, se ejercía una crítica feroz al feminismo liberal que se contentaba con la igualdad formal, sin ahondar en las relaciones de poder. Nos gusta la síntesis que de este posicionamiento realiza Shulamith Firestone (1945-2012) en *La dialéctica del sexo* (1970)[5]:

> *De acuerdo con la concepción feminista radical, el nuevo feminismo no se limita a ser el renacimiento de un movimiento político organizado a la búsqueda de la igualdad social. Es la segunda ola de la revolución más importante de la historia. Objetivo: la destrucción del sistema más antiguo y rígido de clases/castas existentes, el sistema de clases basado en el sexo –sistema fosilizado en el curso de miles de años y que presta a las funciones tipo varón/hembra una falsa legitimidad y una permanencia aparente.*



Fuente: National Women's History Museum

4 No confundir esta corriente radical con la que actualmente ha reivindicado el término, en oposición al feminismo transincluyente.

5 Nótese la marcada influencia de las ideas marxistas en ésta y otras autoras de este periodo. Muchas de ellas, entre las que se encuentran Gayle Rubin, Catharine McKinnon, Monique Wittig o la propia Firestone, utilizaron la dialéctica marxista para explicar las relaciones de poder del sistema (hetero) patriarcal.

El mismo año en que se publicó la obra de Firestone, otra de las cofundadoras del feminismo radical, Kate Millett (1934-2017), dio a conocer *Política sexual*. En esta obra, la autora teoriza el patriarcado en términos políticos, y no históricos o antropológicos. Millett lo define como un sistema sociopolítico complejo y dinámico, sujeto a transformaciones constantes, a través del cual los hombres ejercen poder y control sobre las mujeres. Esta conceptualización proporciona un marco analítico para comprender las desigualdades de género, al situar a los hombres como el grupo social dominante y principal beneficiario de la subordinación de las mujeres. Además, Millett sostiene que la violencia se encuentra en la base del control de los hombres sobre las mujeres incluso si no se hace uso de sus expresiones más visibles y extremas:

> *Su sistema socializador es tan perfecto, la aceptación general de sus valores tan firme y su historia en la sociedad humana tan larga y universal, que apenas necesita el respaldo de la violencia [directa](...) Sin embargo, al igual que otras ideologías dominantes, tales como el racismo y el colonialismo, la sociedad patriarcal ejercería un control insuficiente, e incluso ineficaz, de no contar con el apoyo de la fuerza, que no sólo constituye una medida de emergencia, sino también un instrumento de intimidación constante (1969:63)*

Esta forma de entender el sistema patriarcal constituye una herramienta teórica fundamental para el estudio y la comprensión de las causas estructurales de la violencia contra las mujeres[6], dado que el potencial analítico del concepto –que hoy en día denominaríamos heteropatriarcado– reside principalmente en su teorización en términos políticos, y no antropológicos o históricos. Esto nos brinda la posibilidad de ubicar la violencia sexista en un sistema basado en el poder, que nos permite a su vez desarrollar un discurso teórico –y su reivindicación en la praxis– en términos de violencia política contra las mujeres (Martínez Portugal, 2021).

La teorización del patriarcado por parte del feminismo radical estuvo estrechamente vinculada al desarrollo de los grupos de *consciousness-raising* o autoconciencia feminista. Aunque estos grupos surgieron como tal en el seno del feminismo radical estadounidense a finales de la década de 1960, sus antecedentes pueden rastrearse en las experiencias de organización colectiva impulsadas por mujeres negras en el marco del *Black Clubwomen's Movement* tras la Guerra de Secesión y la abolición de la esclavitud en 1865.

Los grupos de autoconciencia se concibieron como espacios en los que las mujeres compartían y analizaban colectivamente sus experiencias cotidianas con el objetivo de identificar las formas de opresión que atravesaban sus vidas. Como señala Malo (2004), su propósito era «despertar la conciencia latente» que las mujeres tenían de su propia subordinación, favoreciendo una reinterpretación política de sus experiencias personales y sentando las bases para su transformación. Asimismo, aspiraban a que las participantes se convirtieran en auténticas expertas de su propia opresión, construyendo conocimiento y teoría a partir de la experiencia vivida, en lugar de hacerlo desde marcos ideológicos previamente establecidos. De este modo, los grupos de autoconciencia contribuyeron también a revalorizar la palabra y las experiencias de un colectivo históricamente inferiorizado y silenciado.

Kathie Sarachild, integrante de *New York Radical Women*, formuló en 1967 algunas de las ideas fundamentales que guiaron esta práctica política. Frente a la autoridad del conocimiento académico tradicional, defendió la necesidad de «estudiar la naturaleza, no los libros» y de «retar viejas

6 Utilizamos deliberadamente el término violencia contra las mujeres en lugar de violencias machistas, por la misma razón que hemos optado por emplear los términos mujer y/o mujeres en los apartados anteriores. Con ello, hemos querido mantenernos fieles a la concepción del sujeto feminista que cada una de las autoras mencionadas ha plasmado en su pensamiento y en sus aportaciones teóricas.

ideas para construir nuevas». Bajo esta premisa, cuestiones tradicionalmente consideradas privadas o carentes de relevancia política, como el trabajo doméstico, la maternidad, la infancia o la sexualidad, se convirtieron en objetos centrales de reflexión y análisis colectivo.

La importancia metodológica y epistemológica de la autoconciencia feminista fue destacada posteriormente por Catharine MacKinnon (1982), quien afirmó que el *consciousness raising* era para el feminismo lo que el materialismo dialéctico para el marxismo: el método fundamental para producir conocimiento sobre la realidad de la opresión y para orientar la acción política transformadora.

Pese a su relevancia, los grupos de autoconciencia fueron objeto de numerosas críticas dirigidas a deslegitimar su potencial político. Con frecuencia se los caricaturizó como simples grupos de terapia o reuniones informales de mujeres para «tomar el té», se acusó a sus integrantes de centrarse en cuestiones mundanas y apolíticas y, en ocasiones, se las etiquetó despectivamente como «odia-hombres». Sin embargo, tales críticas ignoraban que uno de los principales hallazgos de la autoconciencia feminista consistía precisamente en demostrar que las experiencias consideradas privadas o individuales eran, en realidad, manifestaciones de estructuras colectivas de dominación.

El feminismo lesbiano: cuestionar la heterosexualidad obligatoria

Durante los años setenta y en el contexto del feminismo radical, algunas autoras comenzaron a analizar la heterosexualidad no solo como una orientación sexual, sino también como una institución social que contribuía a mantener determinadas relaciones de poder. Con sus discursos, hicieron frente a la patologización del lesbianismo imperante en la sociedad y comunidad médica de la época.

Monique Wittig (1935-2003) fue una de las teóricas más influyentes de esta corriente, así como del feminismo materialista francés. En obras como *El cuerpo lesbiano* (1973) y *El pensamiento heterosexual* (1992), sostuvo que las categorías «hombre» y «mujer» no eran realidades naturales, sino construcciones sociales producidas dentro de un sistema heterosexual que generaba relaciones jerárquicas entre los sexos. Desde este enfoque, que la autora denomina *lesbianismo materialista*, la heterosexualidad no es una mera institución, sino un régimen político que se basa en la sumisión y la apropiación de las mujeres. Suya es la afirmación que ha pasado a la historia por su potencia subversiva y su desafío a la lógica heterosexual:

> *Sería impropio decir que las lesbianas viven, se asocian, hacen el amor con mujeres porque la mujer no tiene sentido más que en los sistemas heterosexuales de pensamiento y en los sistemas económicos heterosexuales. Las lesbianas no son mujeres.*
>
> *El pensamiento heterosexual* (1992).

En 1980 Adrienne Rich (1929-2012) publica *Heterosexualidad obligatoria y existencia lesbiana*. Al igual que Wittig, interpretaba la heterosexualidad como un mecanismo social orientado a mantener a las mujeres en una posición subordinada. Rich sostuvo que la heterosexualidad no debía entenderse únicamente como una orientación sexual, sino también como una institución social y política que contribuye a la subordinación de las mujeres al garantizar su dependencia emocional, económica y reproductiva respecto de los hombres. En este marco, el lesbianismo no constituía únicamente una forma de resistencia, sino también un retorno a aquello que consideraba más originario y, en consecuencia, más natural para las mujeres: los vínculos establecidos con otras

mujeres, incluidas las madres y las hermanas, que preceden a la socialización heterosexual obligatoria. Rich sostiene, además, que el lesbianismo no puede entenderse como una simple preferencia individual, sino como una p osición situada entre una inclinación considerada natural y un compromiso ético y político (Radner, 2008).

Llegamos así a una de las obras más influyentes y citadas de otra prolífica pensadora feminista, Gayle Rubin (1949-). En *El tráfico de mujeres: notas sobre la economía política del sexo* (1975), Rubin aborda las causas de la opresión de las mujeres desde una perspectiva que combina la antropología, el psicoanálisis y el marxismo. Para ello, toma como punto de partida la ya mencionada obra de Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado* (1891), así como la obra de Levi-Strauss, Freud o Lacan.

La propuesta de Rubin constituyó una de las contribuciones más importantes a la teoría feminista contemporánea: para esta autora, las diferencias biológicas entre hombres y mujeres no explican por sí mismas la desigualdad social. Su concepto de *sistema sexo-género* permitió explicar cómo cada sociedad transforma las diferencias biológicas en normas, expectativas y comportamientos socialmente construidos. Sostiene que la organización social de los sexos se fundamenta en un sistema de género que articula la heterosexualidad obligatoria y la construcción social de la sexualidad femenina. Desde esta perspectiva, el género es una construcción social que regula tanto la división del trabajo como las relaciones afectivas y sexuales. Asimismo, señala que los sistemas de parentesco desempeñan un papel central en la reproducción de este orden social, en la medida en que promueven y refuerzan la heterosexualidad obligatoria.

2.8. Los feminismos negros

El feminismo negro puede entenderse como un conjunto de prácticas intelectuales, artísticas, filosóficas y políticas fundamentadas en las experiencias de vida de las mujeres negras. Dada diversidad de enfoques y posiciones desarrollados por sus pensadoras y activistas, hace que resulte más apropiado referirse a los *feminismos negros* en plural, en lugar de concebirlos como una corriente homogénea.

Las pensadoras feministas negras estadounidenses pusieron de manifiesto que las experiencias de las mujeres negras no podían comprenderse adecuadamente separando las distintas formas de opresión que atravesaban sus vidas. Para ellas, el racismo, el sexismo y el clasismo no actuaban de manera independiente, sino que conformaban una experiencia social inseparable y específica. Esta realidad daba lugar a necesidades, intereses y perspectivas propias, diferentes tanto de las de los hombres negros como de las de las mujeres blancas, cuyas experiencias estaban marcadas por otras posiciones sociales. Sostuvieron que la lucha contra el racismo no podía desvincularse de la lucha contra el sexismo (una crítica explicita de las feministas afroamericanas a sus compañeros del movimiento por los derechos civiles), ni esta de la lucha contra el clasismo y otras formas de opresión. Lejos de existir contradicciones entre estos objetivos, consideraban que todos ellos debían abordarse de manera simultánea para hacer posible una transformación social verdaderamente emancipadora. Ejemplo de este posicionamiento es la Declaración del *Combahee River Colective* (1977):

> *[E]stamos activamente comprometidas a luchar contra la opresión racial, sexual, heterosexual y de clase y consideramos como nuestra tarea particular el desarrollo de un análisis y una práctica integrados basados en el hecho de que los principales sistemas de opresión están entrelazados. La síntesis de estas opresiones crea las condiciones de nuestras vidas. Como mujeres negras vemos el feminismo negro como el movimiento político lógico para combatir las múltiples y simultáneas opresiones que enfrentan todas las mujeres de color.*

El feminismo negro está estrechamente ligado a la noción de interseccionalidad, tal y como se desprende de este ejemplo. En la segunda parte de este módulo abordaremos adecuadamente esta perspectiva.

Tal y cómo advertíamos más arriba, los feminismos negros, lejos de constituir una corriente homogénea, se han desarrollado en una amplia diversidad de contextos. Su influencia se extiende tanto al continente africano como a los movimientos impulsados por mujeres afrodescendientes en América Latina, estrechamente vinculados a las perspectivas decoloniales. Como ocurre con cualquier tradición de pensamiento amplia y plural, estas corrientes no han estado exentas de debates y tensiones internas en torno a cuestiones teóricas, políticas y estratégicas. En relación con los feminismos africanos, el Colectivo Afroféminas (2024) señala:

> *Las estudiosas africanas (...) miraban con ojos críticos el feminismo negro afroamericano, primero porque dejaba problemas y particularidades propios de su cultura y segundo porque desaprobaban el lesbianismo tan difundido por las womanists*[7]*. En un intento de adecuar las teorías feministas a la visión de las africanas, la crítica nigeriana literaria Chikwenge Okonjo Ogunyemi comenzó a emplear el término «African Womanism» en 1985. Esta teoría afrocéntrica pretende alejarse tanto del Womanism como del feminismo blanco u occidental. Para Ogunyemi el womanism aparcó temas importantes para las africanas como la pobreza, problemas con la familia del marido, presión de las mujeres ancianas sobre las jóvenes, los problemas de la poligamia, el integrismo religioso del islam, el cristiano u otras creencias tradicionales.*

Para concluir esta breve aproximación a los feminismos negros, resulta especialmente pertinente recuperar una reflexión de la escritora y activista bell hooks (1952-2021), que pone de manifiesto las tensiones históricas existentes entre los feminismos negros y el feminismo blanco hegemónico. Sus palabras nos invitan a reflexionar sobre las relaciones de poder y los privilegios que las mujeres blancas podemos reproducir desde nuestra posición de *blanquitud*, incluso en espacios que se reivindican como emancipadores.

> *Las mujeres blancas que se dedican a publicar ensayos y libros sobre cómo «desaprender el racismo» continúan teniendo una actitud paternalista y condescendiente cuando se relacionan con mujeres negras (...). Nos convierten en el «objeto» de su discurso privilegiado sobre la raza. Como «objetos» continuamos siendo diferentes, inferiores (Bell Hooks, 2003: 46).*

2.9. El feminismo gitano o *romaní*

El feminismo gitano o romaní no constituye una realidad homogénea, sino espacios diversos de movilización política desarrollados en contextos históricos y sociales distintos. Engloba una pluralidad de actores, experiencias y formas de lucha orientadas a la defensa de los derechos del pueblo gitano y a la mejora de las condiciones de vida de las mujeres gitanas. Por ello, las reivindicaciones y estrategias impulsadas por las mujeres romaníes no responden a una única agenda ni a un recorrido común, sino que reflejan la diversidad existente dentro de sus experiencias y formas de organización política (Jovanović, Kóczé y Balogh, 2015). A continuación, esbozaremos algunos de los principales ejes que caracterizan al feminismo gitano en el Estado español.

El feminismo gitano se configura como un proyecto político y epistemológico que busca visibilizar y combatir las múltiples formas de opresión que han afectado históricamente a las mujeres gitanas. Para ello, adopta una perspectiva interseccional que analiza la interacción entre raza, género y clase social, entendidas como dimensiones inseparables en la producción de desigualdades.

7 La distancia que muchas mujeres negras estadounidenses percibían respecto del feminismo hegemónico blanco fue tal, que llegaron a acuñar un término propio para definir su experiencia y su proyecto político: *Womanism*.

Esta aproximación permite identificar el *antigitanismo de género* como una forma específica de opresión y denunciar las violencias derivadas de la actuación conjunta de sistemas de dominación patriarcales, racistas, clasistas y capitalistas. Dentro de este entramado, sitúan el antirracismo como el eje vertebrador de su lucha, al considerar que el racismo es el sistema de opresión que mayor impacto tiene en las condiciones de vida de las mujeres y del Pueblo gitano en su conjunto.

En la base del movimiento se encuentra la visibilización, reconocimiento y la reparación de las injusticias históricas sufridas, así como la reivindicación de las múltiples formas de resistencia desarrolladas, especialmente, por las mujeres gitanas. Junto a ello, se propone una mirada intergeneracional que pone en valor los saberes y la autoridad de las mujeres gitanas mayores, promueve la defensa de los derechos de las niñas gitanas y reclama la garantía de derechos y condiciones de vida dignas para las personas gitanas en todas las etapas de su existencia (Declaración del Movimiento de Mujeres Gitanas, 2024). En palabras de Silvia Agüero (2020):

> *Nuestro feminismo surge de nuestras madres y abuelas; de esas mujeres que nos anteceden y que nos han criado; aquellas a quienes hemos visto dar un golpe en la mesa y decir basta; esas mujeres gitanas que luchan cada día por dar de comer a toda la familia; aquellas otras que han sido capaces de romper barreras y salir a comerse el mundo en las diversas esferas del arte y el espectáculo; y, por supuesto, las que han dedicado su vida a formarse y a construir el pensamiento feminista gitano.*

En línea con las palabras de Agüero, en la *Declaración del Movimiento de Mujeres Gitanas* (2024) firmado por varios colectivos de mujeres gitanas feministas en el Estado español, explican que la lucha de las mujeres gitanas «no sigue los ritmos, los dictados ni las lógicas del feminismo occidental hegemónico: nace mucho antes, como forma de resistencia ante un sistema que nos oprime, que ha querido borrar nuestra cultura, nuestros saberes, nuestra identidad y nuestra propia existencia». Desde esta posición, las diferencias y críticas al feminismo blanco o hegemónico se hacen evidentes. Entre ellas, denuncian que mientras las mujeres gitanas han reconocido y dialogado con las reivindicaciones feministas, el feminismo hegemónico ha tendido con frecuencia a invisibilizar sus experiencias, instrumentalizar sus demandas o cuestionar su legitimidad como sujetos políticos. Como respuesta, el feminismo gitano reivindica la construcción de un sujeto político propio, capaz de articular la lucha contra el racismo, el machismo, el clasismo y otras formas de dominación que atraviesan sus vidas. Asimismo, apuesta por la creación de alianzas con otros movimientos críticos, especialmente con los feminismos decoloniales, comunitarios, campesinos, sindicales y antirracistas, desde una lógica de solidaridad basada en el reconocimiento de las diferencias y en la lucha compartida contra las múltiples formas de desigualdad.

2.10. El feminismo decolonial: repensar el feminismo desde la crítica al colonialismo

El feminismo decolonial surge en el marco del proyecto decolonial[8], impulsado por intelectuales y activistas de origen latinoamericano vinculadas, en su mayoría, a universidades de Estados Unidos y América Latina, y se desarrolló principalmente en América Latina y el Caribe, en estrecho diálogo con los movimientos indígenas, afrodescendientes y anticoloniales.

8 Corriente de pensamiento y acción política que busca cuestionar y transformar las estructuras de dominación coloniales y postcoloniales.



Imagen: Pintada realizada por el grupo Mujeres Creando (La Paz, Bolivia)

Desde sus inicios, las feministas decoloniales cuestionaron la escasa atención que los enfoques poscoloniales y decoloniales dominantes habían prestado a las categorías de sexo y género, señalando sus limitaciones. María Lugones (1944-2020) acuñó el concepto de *colonialidad del género*, con el que explica cómo el colonialismo exportó determinadas formas de entender las diferencias sexuales y organizó nuevas jerarquías sociales basadas simultáneamente en la raza y el género. Yuderkis Espinosa (2017) lo explica de la siguiente manera:

> *Si Quijano afirma que con la conquista e invasión del continente (re)nombrado por los colonizadores como «América» se produjeron las nuevas formas de clasificación social e identidades binarias que se impondrán a nivel mundial desde entonces, tales como: indio, negro, mestizo, Europa/no Europa, civilizado/bárbaro, naturaleza/cultura, humano/no humano, el feminismo descolonial vendrá a señalar que la idea misma de género, la idea misma de sexo y sexualidad, de normal/ anormal, tal como las entendemos hoy, son constitutivas del mismo proceso histórico.*

Las autoras del feminismo decolonial se reconocen herederas de diversas tradiciones críticas, entre ellas, los feminismos negros, el feminismo materialista francés[9], y el feminismo poscolonial. Por un lado, recuperan los aportes de los feminismos negros, particularmente su contribución al análisis de la interrelación entre las distintas formas de opresión, como la clase, la raza, el género y la sexualidad. Al mismo tiempo, reivindican el legado de las mujeres afrodescendientes e indígenas de América Latina y el Caribe, quienes denunciaron su invisibilización tanto en los movimientos sociales de los que formaban parte como en el propio movimiento feminista. Junto a estas influencias, los feminismos decoloniales incorporan herramientas conceptuales procedentes de distintas corrientes de la teoría feminista occidental. Entre ellas destacan las aportaciones del feminismo materialista francés, especialmente su crítica a las nociones naturalizadas de la diferencia sexual y su análisis de la heterosexualidad como régimen político. Del feminismo poscolonial recupera igualmente elementos fundamentales, como la crítica a la *violencia epistémica*[10], la reflexión sobre el esencialismo estratégico, la reivindicación de una solidaridad feminista entre el Norte y el Sur globales y el cuestionamiento de las dinámicas coloniales presentes en la producción académica de conocimiento feminista (Curiel Pichardo, 2014; Espinosa, 2013).

9 Se trata de una corriente teórica y política surgida en Francia en la década de 1970. Sostiene que la opresión de las mujeres no nace de la biología, sino de bases económicas y sociales concretas. Dentro de esta corriente se sitúan dos de las autoras que aparecen en este módulo: Simone de Beauvoir y Monique Wittig.

10 En palabras de Raquel Torres, la violencia epistémica es «el conjunto de prácticas científicas, disciplinares y cognitivas que, intencionadamente o no, invisibilizan la aportación de determinados sujetos sociales a la construcción, discusión y difusión del conocimiento científico.» (2017:2).

Al igual que otras corrientes feministas no hegemónicas, el feminismo decolonial critica al feminismo occidental por su carácter etnocéntrico, clasista y racista; por la invisibilización de otros ejes de opresión frente al género en sus análisis y reivindicaciones; la construcción (sesgada y objetualizada) que realiza de las mujeres del mal llamado *tercer mundo*; y su complicidad con el colonialismo, entre otras cuestiones.

2.11. A vueltas con el género: cuerpos y disidencias

A finales del XX, los debates sobre género, cuerpos y disidencias sexuales pusieron de relieve la necesidad de revisar las categorías tradicionales con las que se han analizado las diferencias entre mujeres y hombres, así como el propio precepto binario[11].

La categoría de género, desarrollada especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, había permitido comprender que las desigualdades entre los sexos no son el resultado de diferencias biológicas naturales, sino de un largo proceso histórico y cultural de construcción social. Asimismo, facilitó denunciar la lógica binaria que organiza de forma jerárquica las relaciones entre hombres y mujeres y distribuye el poder de manera desigual.

En este marco, el género se definió en oposición al sexo: mientras que el sexo era entendido como una realidad biológica fija y natural, el género hacía referencia al conjunto de significados, roles y expectativas socialmente atribuidos a mujeres y hombres. El cuerpo, por otra parte, quedaba así concebido como una superficie sobre la que la cultura inscribe normas y significados relativos al género.

Sin embargo, los desarrollos teóricos posteriores cuestionaron esta distinción aparentemente clara entre sexo y género. Las aportaciones de Gayle Rubin (1975), Judith Butler (1990) o la antropóloga Anne Fausto-Sterling (2003), entre otras, pusieron en duda la idea de que el sexo constituya una realidad puramente natural previa a la cultura, argumentando que la propia diferencia sexual es también producto de procesos sociales e históricos. Desde esta perspectiva, el género no se limita a organizar una diferencia biológica preexistente, sino que participa activamente en la producción de aquello que entendemos como masculino y femenino.

Es decir, según esta nueva concepción teórica, el *sexo* no constituye la base sobre la cual el género se deposita a través de la socialización para recubrir «armónicamente» su superficie, el *género* instituye la diferencia sexual anatómica como hecho natural. El *binarismo de género* o la estricta división dualista (masculino y femenino) entre los cuerpos, no es compatible con la la compleja organización del cuerpo humano, suficientemente fuerte para contrarrestar la evidencia que cuestiona su organización dicotómica (Fausto-Sterling, 2003). La intersexualidad y la transexualidad, por ejemplo, desafían fuertemente las concepciones de cuerpo que subyacen al binario sexo/género. En este sentido, el *discurso de la diferencia sexual* -como hecho natural- apelaría a un aspecto particular de la biología: la reproducción sexual.

11 El binarismo de género es un dispositivo de poder que organiza la vida social mediante la construcción de una división dicotómica y jerárquica entre masculino y femenino, presentada como natural, pero producida históricamente a través de normas, discursos e instituciones que regulan los cuerpos, las identidades y las relaciones sociales.

Paralelamente, el análisis feminista incorporó una atención creciente al *cuerpo* como objeto de regulación social y política. Inspiradas en el concepto de *biopoder*[12] de Michel Focault (1976), estas perspectivas mostraron cómo las instituciones y discursos sociales intervienen en los cuerpos, gestionando la vida, la sexualidad y los procesos biológicos. Frente a una visión del cuerpo como objeto pasivo, la teoría feminista propuso considerarlo como un sujeto activo, capaz de agencia, resistencia y transformación. Ello supuso un importante desplazamiento epistemológico que permitió comprender las identidades corporales y de género como procesos dinámicos y abiertos, más que como realidades fijas e inmutables. En palabras de Judith Buttler:

> *El género es una complejidad cuya totalidad se posterga de manera permanente, nunca aparece completa en una determinada coyuntura en el tiempo. Así, una coalición abierta creará identidades que alternadamente se instauren y se abandonen en función de los objetivos del momento; se tratará de un conjunto abierto que permita múltiples coincidencias y discrepancias sin obediencia a un* ***telos*** *normativo de definición cerrada. (1990:70)*

Estas transformaciones conceptuales tuvieron también importantes consecuencias políticas. En las últimas décadas han adquirido visibilidad identidades que desbordan el modelo binario tradicional, como las personas no binarias, de género fluido, *genderqueer*, *genderfuck*, tercer género, agénero, género neutro... o pertenecientes a otras expresiones de género disidentes. No obstante, la falta de reconocimiento social y jurídico de estas identidades produce situaciones específicas de vulnerabilidad y violencia (López y Platero, 2018), reforzadas por el desconocimiento histórico de la diversidad de géneros y sexualidades presente en distintas culturas y contextos históricos.

En este contexto surge la *teoría queer* o los movimientos sociales orientados a la despatologización de las identidades *trans* (finales del XX) y al reconocimiento del derecho a la autodeterminación de género. Estas reivindicaciones han impulsado cambios legislativos dirigidos a eliminar barreras médicas y psicológicas para el reconocimiento legal de la identidad de las personas trans, así como a ampliar la protección de los derechos de las personas LGTBIQ+.

Teoría queer

Tal y como explican sus autores en *Teoría queer: políticas bolleras, maricas, trans, mestizas* (2005), más que una teoría cerrada o un cuerpo doctrinal homogéneo, lo *queer* surge de las experiencias de personas y colectivos históricamente marginados, excluidos o situados en los márgenes de las normas sexuales y de género dominantes. El análisis de los procesos de exclusión y vulnerabilidad que afectan a estas poblaciones es el que da lugar al desarrollo de la *teoría queer,* entendida fundamentalmente como un conjunto de herramientas críticas para el análisis y la intervención política. O, en palabras de Teresa de Lauretis (2015):

> *[E]l término* ***queer*** *tiene una larga historia; en inglés existe desde hace más de cuatro siglos, y siempre con denotaciones y connotaciones negativas: extraño, raro, excéntrico, de carácter dudoso o cuestionable, vulgar. En las novelas de Charles Dickens,* ***Queer Street*** *denominaba una parte de Londres en la que vivía gente pobre, enferma y endeudada. En el siglo pasado, después del célebre juicio y posterior encarcelamiento de Oscar Wilde, la palabra* ***queer*** *se asoció principalmente con la homosexualidad como estigma. Fue el movimiento de liberación gay de la década de 1970 el que la convirtió en una palabra de orgullo y en un signo de resistencia política. Al igual que las palabras* ***gay*** *y* ***lesbiana, queer*** *ha designado, en primer lugar, una protesta social, y sólo en segundo lugar una identidad personal.*

12 Michel Focault (1926-1984) teorizó y definió este concepto en su obra *Historia de la sexualidad, Vol. I: La voluntad de saber*, cómo: «El establecimiento, durante la edad clásica, de esa gran tecnología de doble faz -anatómica y biológica, individualizante y especificante, vuelta a las relaciones del cuerpo y atenta a los procesos de la vida- caracteriza un poder cuya más alta función no es ya matar sino invadir la vida eternamente» (1976:169).

Nos interesa señalar muy especialmente, cómo las teorías *queer* han cuestionado la centralidad de *la mujer* entendida como una categoría homogénea, estable y universal, que habría actuado tradicionalmente como sujeto político privilegiado del feminismo. En su lugar, proponen reconocer la diversidad de sujetos y experiencias que atraviesan las relaciones de género y sexualidad, otorgando visibilidad y legitimidad a voces, identidades y trayectorias históricamente marginadas o excluidas de los relatos feministas dominantes. Desde esta perspectiva, los denominados «relatos menores» dejan de ocupar una posición periférica para convertirse en fuentes fundamentales de producción de conocimiento y de acción política (González, 2008). En este contexto, Teresa de Lauretis (1991) sostiene que se ha producido una «ruptura constitutiva del sujeto del feminismo», que da lugar a formas de subjetividad múltiples y heterogéneas. Para dar cuenta de esta transformación, la autora propone la noción de *subjetividad excéntrica*.

Tensiones frente a la ampliación y diversificación del sujeto político del feminismo

Desde una perspectiva más amplia -en la que incluiríamos a las mujeres *trans*- esta ruptura del *sujeto fuerte* del feminismo ha sido objeto de críticas, debates y fuertes tensiones. Una de las expresiones más visibles ha sido el denominado feminismo transexcluyente, frecuentemente identificado mediante el acrónimo TERF (*Trans-Exclusionary Radical Feminist*). Aunque el término comenzó a popularizarse a finales de la década de 2000, sus antecedentes se encuentran en debates surgidos en determinados sectores del feminismo radical de los años setenta. La denominación surgió para distinguir entre aquellas feministas radicales que reconocían e incorporaban a las mujeres *trans* dentro del sujeto político feminista y aquellas que rechazaban dicha inclusión (Santillán Sosa, 2025).

A día de hoy, las tensiones y rupturas entre el feminismo transexcluyente y el transinclusivo (es decir, quienes integran los derechos de las personas *trans* en su lucha por la igualdad) constituyen uno de los debates más polarizantes y divisorios del movimiento feminista.

3. ¿Qué es la interseccionalidad?

La interseccionalidad es una perspectiva teórica, metodológica y política que nos ayuda a comprender cómo se producen las desigualdades sociales y por qué algunas personas experimentan formas específicas de discriminación o privilegio que no pueden explicarse a partir de una única categoría social. Desde este enfoque, ejes como la raza, el género, la clase social, la edad, la orientación sexual o la diversidad funcional no actúan de manera aislada, sino que interactúan entre sí configurando experiencias particulares de privilegio y desigualdad.

La metáfora del «cesto de manzanas», propuesta por Maria Rodó-Zárate (2021), ayuda a comprender esta idea: del mismo modo que una manzana posee simultáneamente color, tamaño, textura y sabor, las personas están atravesadas por múltiples categorías sociales (racializada, mujer, hombre, clase trabajadora, homosexual...) que se relacionan entre sí y producen experiencias únicas. La interseccionalidad pone el foco sobre las intersecciones que se producen entre diversas categorías y en los efectos que estas generan sobre la vida de las personas.

3.1. Orígenes de la interseccionalidad

Aunque el término «interseccionalidad» fue acuñado a finales del siglo XX, sus antecedentes pueden encontrarse mucho antes. Uno de los referentes más importantes -tal y como ya hemos señalado en la primera parte- es Sojourner Truth (1797- 1983), activista afroamericana contra la

esclavitud y el colonialismo, que en 1851 denunció cómo las experiencias de las mujeres negras quedaban excluidas de los discursos sobre los derechos de las mujeres. A través de sus palabras, Truth trata de visibilizar la particular posición en la que se encuentran las mujeres negras, atravesadas por su raza y clase social:

> *Ese hombre de ahí dice que las mujeres necesitan ayuda para subir a las carrozas y para sortear las zanjas, y para que tengan los mejores sitios en todas partes. Nunca nadie me ha ayudado a subir a las carrozas o a saltar un charco de barro, o me ha ofrecido el mejor sitio. ¿Acaso no soy una mujer? ¡Mírenme! ¡Miren mi brazo! He arado y cultivado, y he recolectado todo en el granero, ¡y nunca ningún hombre lo ha hecho mejor que yo! ¿Y acaso no soy una mujer?*
>
> *Extracto de ¿Acaso no soy una mujer?* (Sojourner Truth, 1851)

Durante las décadas de 1970 y 1980, los feminismos negros, lesbianos y poscoloniales cuestionaron la tendencia del feminismo dominante a tomar como referencia la experiencia de las mujeres blancas de clase media. Organizaciones como el *Combahee River Collective* (1977) señalaron que las opresiones raciales, sexuales, clase y orientación sexual no podían entenderse por separado, ya que se encontraban profundamente interrelacionadas. Así, en la década de los 80 el concepto se introduce en otros ámbitos cómo un término heurístico[13] que busca:

> *(I) Focalizar la atención sobre las dinámicas de la diferencia y solidaridad*[14] *en el contexto de los movimientos sociales y otros grupos políticos.*
>
> *(II) Exponer cómo el pensamiento de un solo eje (agendas organizadas en función de una sola dimensión) socaban la lucha por la justicia social, así como la praxis jurídica y producción de conocimiento.*

La incorporación formal del concepto se atribuye a la jurista Kimberlé Crenshaw (1989), quien utilizó la *metáfora de la intersección* para explicar cómo las mujeres negras sufrían discriminaciones que no eran reconocidas ni por las políticas antirracistas ni por las políticas de igualdad de género. Crenshaw denunció que las iniciativas para combatir el racismo estaban centradas en hombres negros, mientras que las iniciativas para combatir el sexismo se centraban en las mujeres blancas; en ambos casos, los más privilegiados entre los marginados dentro de su categoría. Estos enfoques hacían que las mujeres negras quedaran invisibilizadas y sin cobertura legal.

3.2. Las categorías sociales, la constitución mutua y los efectos de las intersecciones

En este apartado vamos a profundizar un poco más en algunos conceptos y dimensiones que forman parte del análisis interseccional.

Las *categorías sociales* son clasificaciones construidas socialmente que organizan a las personas en torno a características o ejes como el género, la clase social, la etnia, la edad o la orientación sexual, entre otras. Las categorías *no son estáticas*, no pueden separarse del contexto en el que se producen y mantienen. Es decir, no son realidades naturales ni inmutables, sino construcciones históricas y culturales sujetas a transformación.

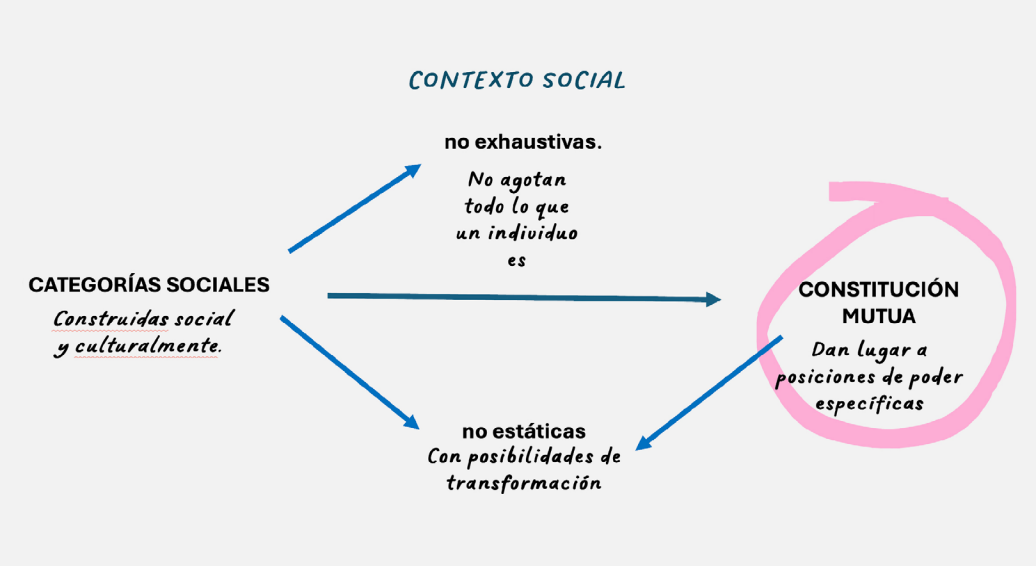
13 Método para aumentar el conocimiento. Conjunto de técnicas empleadas para resolver problemas.

14 Las dinámicas de la diferencia y la solidaridad aluden a los procesos mediante los cuales las identidades sociales se diferencian y, a la vez, pueden dar lugar a formas de reconocimiento mutuo y cooperación para objetivos comunes.

Además, como venimos explicando, una única categoría no puede explicar por sí sola la posición (o experiencia de opresión y/o privilegio) de una persona o grupo social. Es decir, las categorías *no son exhaustivas*. Una *mujer* no es únicamente *mujer;* también puede ser migrante, joven, gitana, trabajadora o con diversidad funcional. Todas estas dimensiones interactúan y contribuyen a configurar su posición social.

> *Si una es una mujer, es evidente que eso no es todo lo que una es; el concepto no es exhaustivo (...) porque el género no siempre se constituye de forma coherente o consistente en contextos históricos distintos, y porque se entrecruza con modalidades raciales, de clase, étnicas, sexuales y regionales de identidades discursivamente constituidas. Así, es imposible separar el género de las intersecciones políticas y culturales en las que constantemente se produce y mantiene. (Butler, 2007:49)*

En el siguiente esquema resumimos las principales ideas y la relación entre los conceptos que acabamos de exponer.



Fuente: Elaboración propia

En 2005, Leslie McCall propuso tres enfoques metodológicos para el estudio y la aplicación de la perspectiva interseccional. El enfoque *anticategorial* cuestiona la validez de las categorías sociales fijas; el enfoque *intercategorial* compara distintas categorías con el fin de examinar y comprender las desigualdades sociales (por ejemplo, hombres vs. mujeres); y, finalmente, el enfoque *intracategorial* se centra en el análisis de grupos situados en la intersección de múltiples categorías sociales. Vamos a explicar brevemente este último, puesto que creemos que puede ser el más interesante a la hora de aproximarnos al análisis y elaboración de políticas públicas y protocolos de intervención.

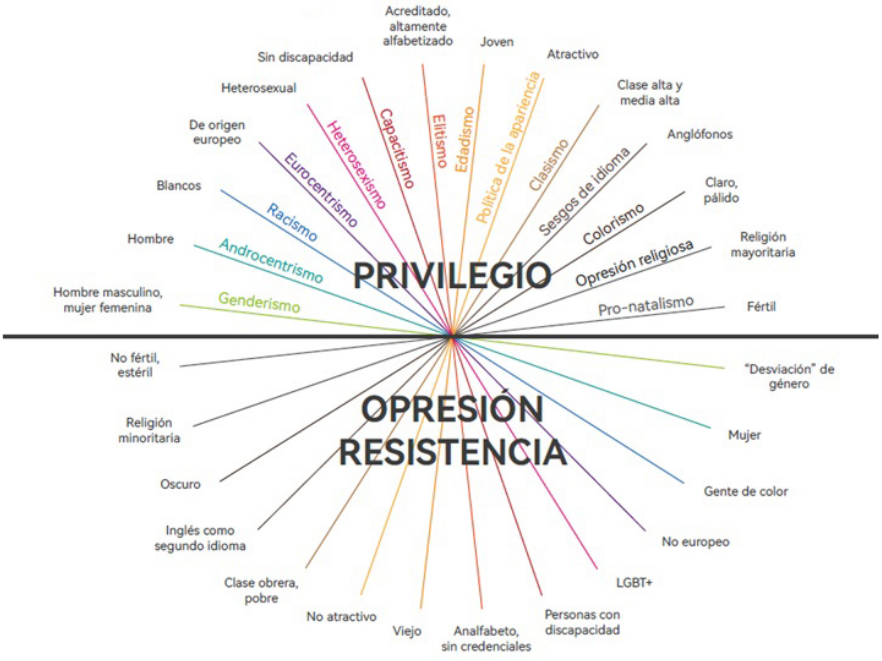
Según lo explicado hasta ahora, el enfoque *intracategorial* se centra en analizar en profundidad un grupo social específico situado en una intersección de categorías, para visibilizar la complejidad interna y las experiencias diversas dentro de esa categoría. No «abandona» las categorías sociales, pero las problematiza desde dentro, mostrando que las categorías no son homogéneas. Es decir, partiríamos de la idea de que la categoría *mujeres* no constituye un grupo homogé-

neo, sino que engloba una diversidad de experiencias y posiciones sociales. En lugar de analizar a las mujeres como una categoría general y uniforme, a través de este enfoque centraríamos nuestra atención en grupos específicos, como las mujeres migrantes en situación de precariedad o las mujeres racializadas de clase trabajadora. De este modo, es posible comprender cómo la interacción entre el género, la raza, la clase social o el origen migratorio configura experiencias particulares de desigualdad y discriminación que no pueden explicarse si cada una de estas dimensiones se analiza por separado. Este enfoque, nos permite examinar grupos que suelen quedar invisibilizados en análisis convencionales.

Cuando tratamos de comprender una realidad o problemática concreta, suele plantearse el problema de la elección de los ejes y las categorías. De acuerdo con María Rodó Zárate (2021), y atendiendo al carácter no estático de las categorías sociales, *es el contexto específico el que debe condicionar qué ejes son más relevantes para comprender un fenómeno*. Es decir, el análisis interseccional debe ser contextual; dado que, si bien las situaciones de desigualdad/privilegio están relacionadas con procesos estructurales amplios, éstas se configuran de forma específica en lugares concretos. También puede suceder que la elección del eje o ejes parta de una decisión consciente que busca dar visibilidad a un eje o categoría que habitualmente no la tiene.

A la hora de explicar o analizar una realidad o problemática, el «peso» de las categorías o ejes en nuestros análisis tampoco tiene porqué ser el mismo. Generalmente hay un eje que determina en mayor medida la posición de los sujetos (en palabras de Patricia Hill Collins (2000), a este eje le denominaríamos saliente o salient) y -por experiencia- hay ejes que, aunque no hayan sido contemplados en nuestro primer planteamiento, aparecen como relevantes a lo largo de la investigación. Un ejemplo de discriminación interseccional es el antigitanismo de género, que comprende al menos tres ejes de desigualdad (raza, género y clase social). Durante la investigación que dio lugar al informe *Hacia el adecuado despliegue de los estándares de calidad de los servicios esenciales para las víctimas de violencia de género de la ONU. Diagnóstico para el diseño de una formación con perspectiva gitana a profesionales del sistema de atención a víctimas de violencia de género* (Emakunde, 2022) se hico patente que, en el caso de las mujeres gitanas víctimas o supervivientes de violencia de género, son su condición racial y étnica, más que el género en sí mismo, los ejes que las exponen a mayores niveles de desigualdad, debido al antigitanismo estructural presente en la sociedad mayoritaria. Al mismo tiempo, la edad se configuró como un eje analítico fundamental para comprender cómo la posición social de las mujeres gitanas, sus experiencias y percepciones en relación con la violencia de género, evolucionan a lo largo del curso de vida, dando lugar a distintas formas de vulnerabilidad, agencia y acceso a recursos.

Por otra parte, la *constitución mutua* hace referencia al modo en que diferentes categorías sociales se entrecruzan y se configuran recíprocamente, dando lugar a posiciones específicas de poder, privilegio y desigualdad. La socióloga Patricia Hill Collins (2000) desarrolló el concepto de *matriz de dominación* para explicar cómo se organizan las relaciones de poder en una sociedad.



Fuente: *Matriz de dominación*. Patricia Hill Collins (2000)

El poder está repartido de forma desigual en la sociedad, y existen categorías que otorgan *status* más altos (hombre, blanco, heterosexual...). Quienes ocupan estas posiciones cuentan con mayores oportunidades para influir en los procesos sociales y culturales, así como para definir los significados, normas y valores que se consideran legítimos. En consecuencia, la posición social que ocupa cada persona condiciona su acceso a recursos, oportunidades y reconocimiento. Asimismo, las personas interpretamos y experimentamos el mundo desde la posición social que ocupamos. Nuestras necesidades, preocupaciones, expectativas y prioridades están estrechamente vinculadas a las experiencias que surgen de la intersección de distintas categorías sociales. Estas categorías nos sitúan de manera diferencial dentro de una *estructura social* compuesta por normas, instituciones y condiciones materiales que influyen, facilitan o limitan nuestras posibilidades de acción.

Sin embargo, esta posición no determina completamente nuestras acciones: junto a las estructuras sociales que limitan o facilitan nuestras oportunidades, existe también la capacidad de actuación de las personas, denominada *agencia*. La interseccionalidad permite analizar simultáneamente ambos elementos: las condiciones estructurales y la capacidad de los sujetos para cuestionarlas o transformarlas.

Hill Collins también distingue cuatro dominios de poder a través de los cuales opera la matriz de dominación y se reproducen las jerarquías sociales: (1) el *dominio estructural*, relacionado con las instituciones sociales; (2) el *dominio disciplinario*, vinculado a normas y procedimientos; (3) el *dominio hegemónico o cultural*, que produce discursos y representaciones; y (4) el *dominio interpersonal*, presente en las relaciones cotidianas. Estos dominios interactúan constantemente reproduciendo o cuestionando las jerarquías sociales existentes.

3.3. Interseccionalidad y políticas públicas: más allá del enfoque monofocal

En el ámbito de las políticas públicas, la interseccionalidad constituye una herramienta especialmente útil para identificar necesidades que suelen permanecer invisibles y para diseñar respuestas más ajustadas a la diversidad de la población. Su objetivo último, en palabras de Cruels, es «visibilizar la desigualdad e intentar resolver» (2015:52). Entre los enfoques o productos de la interseccionalidad, se encuentra la *interseccionalidad política*, que Choo, Crenshaw y McCall (2013) definen como intervenciones políticas que aplican «lentes interseccionales».

Tradicionalmente, muchas políticas públicas han abordado las desigualdades desde un único eje de análisis. Este *enfoque monofocal* identifica una sola causa principal de discriminación y diseña respuestas específicas para ella. Frente a los enfoques monofocales o de *discriminación múltiple*, que suelen considerar las categorías de forma separada o estática, la perspectiva interseccional entiende las relaciones entre ellas como dinámicas y dependientes del contexto (Hancock, 2007).

A pesar del amplio desarrollo teórico de la interseccionalidad y de su creciente presencia en la agenda política, su incorporación efectiva a las políticas públicas sigue siendo un desafío. Entre los principales retos destacan: la generación de conocimiento específico, la integración de esta perspectiva en la normativa, la formación especializada de los equipos profesionales, la asignación de recursos suficientes y la implementación de sistemas de evaluación que permitan valorar su impacto real.

4. Retos actuales: la agenda anti-género global

Sin duda, son las agendas políticas de los distintos colectivos feministas las que, en el marco de sus respectivos contextos sociales, políticos e históricos, identifican los retos más urgentes a los que el feminismo, entendido tanto como marco teórico como práctica política, debe dar respuesta. En este módulo, se ha optado por abordar el *backlash* de género y antifeminista que estamos vivenciando durante los últimos años debido, en primer lugar, a su alcance global y a su estrecha articulación con otros sistemas de poder y dominación, como el capitalismo neoliberal, el racismo y otras formas estructurales de desigualdad; y, en segundo lugar, al impacto directo que tiene sobre las posibilidades de intervención social con las mujeres y las personas LGBTIQ+.

En concreto, en esta tercera y última parte exploramos cómo las alianzas entre el capitalismo neoliberal y las corrientes neoconservadoras han contribuido en los últimos años a la consolidación de una denominada *agenda anti-género global*, cuyos discursos y estrategias han favorecido importantes retrocesos en materia de derechos sociales, sexuales y reproductivos, afectando de manera particular a las mujeres y a las personas LGBTIQ+. Se trata de un tema extremadamente complejo, actual y sobre el que aún no existe suficiente investigación. A lo largo de las siguientes líneas trataremos de esbozar un marco a través del cual poder profundizar en las aristas e implicaciones de este proceso.

4.1. La dimensión transnacional y glocal del movimiento anti-género

A finales del siglo XX y comienzos del XXI, se han consolidado diversas alianzas políticas y culturales que han impulsado una reacción conservadora frente a los avances en materia de igualdad de género y derechos sexuales y reproductivos. En Estados Unidos, desde finales de la década de los 70, esta reacción ha estado marcada por la convergencia entre el neoconservadurismo y el neoliberalismo (Alabao, 2025) mientras que, en Europa, ha adoptado formas diversas vinculadas a la articulación entre nacionalismos, fundamentalismos religiosos y movimientos conservadores

(EPF, 2025). Este proceso involucra a una amplia variedad de actores y redes transnacionales, entre los que se encuentran organizaciones religiosas, partidos políticos, grupos de presión, *think tanks* y movimientos sociales con estrategias de articulación *glocal*. Entre esta diversidad de actores destaca también la reaparición y consolidación de formaciones políticas de ultraderecha y ultranacionalistas, caracterizadas por la promoción de discursos y agendas contrarios no solo a los derechos de las mujeres y de las personas LGBTIQ+, sino también a los derechos de las personas migrantes, las minorías étnicas y de la población musulmana.

En la actualidad, las campañas impulsadas por los grupos, fundaciones e *influencers* de extrema derecha en un determinado país, trascienden rápidamente las fronteras nacionales a través de las redes –tanto *on-line* como *off-line*- y son replicadas, adaptadas o asumidas por organizaciones afines en otros contextos. Un elemento central de este proceso son las conferencias y encuentros internacionales de extrema derecha, espacios en los que líderes, activistas y simpatizantes procedentes de diversos países intercambian ideas, experiencias y estrategias políticas. En uno de sus informes, el *Global Project Against Hate and Extremism* (GPAHE) documentó hasta 302 conferencias celebradas en 35 países distintos entre los años 2000 y 2024. GPAHE explica que Europa concentró, con diferencia, el mayor número de conferencias, seguida de América del Norte. Las conferencias organizadas por grupos contrarios a los derechos de las personas LGBTIQ+ y a los derechos de las mujeres se localizaron con mayor frecuencia en Europa Central y Oriental y en América del Sur. Por su parte, los países escandinavos acogieron un número significativo de eventos vinculados al nacionalismo blanco, mientras que Rusia y Ucrania concentraron una elevada proporción de reuniones asociadas a movimientos neofascistas y neonazis (*Mapping The Far Right. The Movement's Conferences Illuminate Its Growing Transnational Networks*, GPAHE, 2025). El apoyo que proporcionan estas redes transnacionales ha contribuido a la difusión mundial de las ideologías extremistas de ultraderecha.

A pesar de esta búsqueda de convergencia ideológica, en la práctica se trata de una ideología global que se expresa a través de movimientos y gobiernos con características nacionales específicas (Finchelstein, 2019). En este sentido, Cornejo-Valle, Ramme y Barrera-Blanco (2023) defienden que su fortaleza reside en la capacidad de combinar estrategias nacionales con redes transnacionales de movilización e influencia política. De esta forma, en cada contexto se seleccionan aquellos temas que tienen una mayor capacidad para generar adhesión política o polarización social. Entre ellos destacan el aborto, los derechos de las personas LGBTIQ+, la denominada «ideología de género» y su supuesta difusión a través de los sistemas educativos, así como la cuestión migratoria. Por poner algunos ejemplos actuales dentro del ámbito europeo, en el Estado Español son las proclamas en contra del aborto y la inmigración los que mayor centralidad han adquirido en los discursos de las derechas, además del supuestamente «exceso» cometido por parte de las políticas de igualdad y el «extremismo» del movimiento feminista. En Polonia y Hungria, son el aborto y los derechos de las personas LGTBIQ+; en Italia, ha sido también este colectivo el que mayores ataques ha sufrido; en Inglaterra y Alemania, los discursos anti-migración y la amenaza del *Gran reemplazo*, que abordaremos enseguida.

La movilización del pánico moral como estrategia de oposición a la igualdad de género y la diversidad sexual

Aunque las prioridades pueden variar según el contexto nacional, muchos de estos movimientos comparten una preocupación central por la cuestión demográfica y por la defensa de un modelo de «familia natural» (heterosexual y tradicional). Desde esta perspectiva, los derechos sexuales y reproductivos, las demandas de igualdad de género, el reconocimiento de la diversidad sexual y

de género, o los procesos migratorios son presentados como amenazas que pondrían en riesgo la continuidad de determinados valores culturales, identitarios y sociales. Esto nos remite al concepto de *pánico moral,* definido por Stanley Cohen (1975) como un proceso mediante el cual una condición, un acontecimiento, una persona o un grupo de personas pasan a ser percibidos como una amenaza para los valores e intereses de la sociedad. Cornejo-Valle, Ramme y Barrera-Blanco (2023) recurren a este concepto para explicar el mecanismo y relativo éxito de las estrategias discursivas y cognitivas desplegadas por los movimientos antigénero. Como ejemplo, las autoras analizan la campaña impulsada en Polonia por los organizadores de la *Marcha Nacional de la Familia* (2019) contra distintas administraciones locales que habían manifestado su compromiso con la protección de los derechos de las personas LGBTIQ+ y con el mantenimiento de servicios de apoyo a esta población. En este contexto, los promotores de la movilización calificaron dichas iniciativas como formas de expandir el «terror arcoíris», presentando a la diversidad sexual y de género como una amenaza para el orden social, la familia y la infancia.

Para entender mejor el contexto polaco, debemos comprender el papel que la Iglesia católica y diversos grupos conservadores han desarrollado, desde comienzos de la década de 2010, a través de una intensa movilización contra lo que denominan la «ideología de género». Estas iniciativas han buscado cuestionar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas, oponerse a medidas de igualdad y combatir instrumentos como el Convenio de Estambul para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. La campaña ha contado con la participación de líderes religiosos, organizaciones antiabortistas, actores políticos conservadores y *think tanks* de derecha, además de movimientos sociales y asociaciones de familias. Sus discursos se articulan en torno a la defensa de la familia, la infancia y los valores culturales y religiosos nacionales, presentando a los movimientos feministas, LGBTIQ+ y de derechos humanos como amenazas para el orden social y moral tradicional (Korolczuk, 2017).

La llegada al poder institucional de estos movimientos y las políticas que promueven están teniendo consecuencias reales y tangibles en el día a día de las personas. Hungría constituye uno de los ejemplos más representativos de este fenómeno en el contexto europeo. En los últimos años, el gobierno de Viktor Orbán (Fidesz, 2010-2026) ha promovido políticas pronatalistas condicionadas a determinados requisitos económicos, mediante incentivos relacionados con el acceso a la vivienda o la concesión de préstamos. Asimismo, ha impulsado medidas restrictivas en relación con los derechos sexuales y reproductivos, como la obligación de escuchar los latidos fetales antes de acceder a una interrupción voluntaria del embarazo. A ello se suman iniciativas dirigidas a limitar los derechos de las personas LGBTIQ+, incluyendo restricciones a la libertad de expresión, reunión pacífica y vida privada, así como la autorización de medidas de vigilancia, entre ellas el uso de tecnologías de reconocimiento facial para identificar y sancionar a participantes en eventos públicos como las marchas del *Orgullo*.

4.2. La teoría del «Gran Reemplazo»

La producción de pánicos morales como estrategia política se repite con cada una de las temáticas identificadas por parte de los movimientos anti-género, pero especialmente cuando estos mismos grupos recurren al discurso contra la migración y las personas musulmanas. Un ejemplo de ello es la llamada *teoría del Gran Reemplazo*. Esta teoría conspirativa plantea que la población blanca estaría siendo sustituida progresivamente por personas inmigrantes, musulmanas y otros grupos racializados en los países que los defensores de esta teoría consideran sus territorios nacionales. Esta narrativa se sustenta en postulados xenófobos, antiinmigración y vinculados a

planteamientos supremacistas blancos. Asimismo, mantiene una estrecha relación con las políticas anti-género. Como se ha señalado anteriormente, estos movimientos comparten una preocupación central por la «cuestión demográfica», lo que se traduce en la promoción de políticas pronatalistas y en la oposición a derechos sexuales y reproductivos como el aborto. Desde esta perspectiva, la denominada teoría del *Gran Reemplazo* se presenta como un marco interpretativo que atribuye los cambios demográficos y culturales a procesos migratorios y a la transformación de los modelos familiares tradicionales.

En este contexto, las estrategias propuestas para contrarrestar dicho supuesto reemplazo se orientan al fomento de la natalidad, aunque de manera selectiva: estas políticas privilegian un ideal específico de familia basado en la heterosexualidad, la reproducción biológica y la división tradicional de los roles de género. De este modo, las políticas demográficas se articulan con discursos que buscan reforzar una determinada concepción de la identidad nacional, cultural y étnica, estableciendo jerarquías entre formas legítimas e ilegítimas, morales e inmorales, de parentesco, reproducción y pertenencia social.

4.3. Los feminismos frente al *backlash* de género

Diversas investigaciones han constatado la existencia de una brecha de género en el apoyo electoral a los partidos de extrema derecha: las mujeres son significativamente menos propensas que los hombres a respaldar este tipo de opciones políticas. Una de las razones detrás de esta cuestión y que nos interesa subrayar es el trabajo de concientización que los feminismos llevan realizando durante décadas, y que, al contrario que a principios del siglo XX, ya no nos sitúa cómo «la mitad más reaccionaria» de la sociedad.

No obstante, frente al avance de todos estos movimientos e ideologías, los feminismos tienen ante sí la necesidad de construir nuevas propuestas capaces de actuar simultáneamente como espacios de resistencia y como proyectos de transformación social, articulando una agenda emancipadora, democrática y radical, frente al avance de quienes buscan arrebatar los derechos conquistados y socavar las formas de gobierno democrático.

5. Bibliografía

- Adlbi Sibai, S. (2017). La cárcel del feminismo: Hacia un pensamiento islámico decolonial. Akal.
- Afroféminas. (2014, diciembre 23). Corrientes del feminismo africano. https://afrofeminas.com/2015/11/16/corrientes-del-feminismo-africano/
- Agüero, S., y Jiménez, N. (2020). Resistencias gitanas. Libros.com.
- Alabao, N. (2025). *Las guerras de género. La política sexual de las derechas*. Katakrak.
- Amiriam, N., y Zein, M. (2009). El islam sin velo. Del Bronce.
- Barjola, N. (2018). Microfísica sexista del poder: El caso Alcàsser y la construcción del terror sexual. Virus Editorial.
- Butler, J. (1990). Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity. Routledge.
- Cho, S., Crenshaw, K. W., & McCall, L. (2013). Toward a field of intersectionality studies: Theory, applications, and praxis. Signs, 38(4), 785-810.

- Cid López, R. M. (2009). Simone de Beauvoir y la historia de las mujeres. Notas sobre El segundo sexo. Investigaciones Feministas, 65-76. https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/INFE0909110065A
- Combahee River Collective. (1977). *Combahee River Collective Statement*.
- Córdoba García, D., Sáez del Álamo, J., y Vidarte, P. (2005). Teoría queer: Políticas bolleras, maricas, trans, mestizas. Egales.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A Black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. *University of Chicago Legal Forum*, 140, 139-167.
- Crenshaw, K. (1991). Mapping the margins: Intersectionality, identity politics, and violence against women of color. *Stanford Law Review*, 43(6), 1241-1299.
- Cruells, M. (2015). La interseccionalidad: Tipos y factores de entrada en la agenda política, jurídica y de los movimientos sociales [Tesis doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona].
- De Lauretis, T. (1991). Queer theory: Lesbian and gay sexualities. *Differences: A Journal of Feminist Cultural Studies*, 3(2), 3-18.
- De Lauretis, T. (2015). Género y teoría queer. Mora, 21(2). https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-001X2015000200004&lng=es&tlng=es
- Declaración del Movimiento de Mujeres Gitanas. (2014, septiembre 4). https://amuge.org/wp-content/uploads/2024/09/Comunicado-movimiento-de-mujeres-gitanas-1.pdf
- EMAKUNDE. (2022). *Hacia el adecuado despliegue de los estándares de calidad de los servicios esenciales para las víctimas de violencia de género de la ONU. Diagnóstico para el diseño de una formación con perspectiva gitana a profesionales del sistema de atención a víctimas de violencia de género*. Departamento de Igualdad, Justicia y Políticas Sociales. Gobierno Vasco.
- Espinosa Miñoso, Y. (2017). No existe sexo sin racialización [Recensión del libro No existe sexo sin racialización, de L. Rojas, F. Godoy, K. Benzidan, L. Egaña y Y. Piña]. Arte y Políticas de Identidad, 17, 167-170.
- Espinosa Miñoso, Y., Gómez Correal, D., y Ochoa Muñoz, K. (2013). Reflexiones pedagógicas en torno al feminismo descolonial. Una conversa en cuatro voces. En C. Walsh (Ed.), Pedagogías decoloniales: Prácticas insurgentes de resistir, (re)existir y (re)vivir (pp. 403-442). Ediciones Abya-Yala.
- Finchelstein, F. (2019). *From Fascism to Populism in History*. University of California Press.
- González, Á. S. (2008). Una aproximación a la teoría queer: El debate sobre la libertad y la ciudadanía. Cuadernos del Ateneo, 26, 29-42.
- Güereca Torres, R. (2017). Violencia epistémica e individualización: Tensiones y nudos para la igualdad de género en las IES. Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios, 74, 22-39.
- Hancock, A.M. (2007). When multiplication doesn't equal quick addition: Examining intersectionality as a research paradigm. Perspectives on Politics, 5(1), 63-79.
- Hill Collins, P. (2000). Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment.
- hooks, b. (2003). Feminism: A movement to end sexist oppression. En C. R. McCann y S. Kim (Eds.), Feminist Theory Reader: Local and Global Perspectives (pp. 51-57). Routledge.

- Immerzeel, T., Coffé, H. eta Van der Lippe, T. (2013) Explaining the gender gap in radical right voting: A cross-national investigation in 12 Western European countries. *Comp Eur Polit* 13, 263–286 (2015). https://doi.org/10.1057/cep.2013.20
- Jovanović, J., Kóczé, A., & Balogh, L. (2015). Intersections of gender, ethnicity, and class: History and future of the Romani women's movement. Friedrich-Ebert-Stiftung Budapest.
- Korolczuk, E. (2017). Towards An Illiberal Future: Anti-Genderism and Anti-Globalization. Global Dialogue. 7.
- López, I., y Platero, L. (2018). ¡Faltan palabras! Las personas trans* no binarias en el Estado español. Ex Aequo, 38, 111-127.
- Luengo López, J. (2011). El legado de Betty Friedan. La mística de la feminidad en el feminismo contemporáneo. Genre & Histoire, 8. https://doi.org/10.4000/genrehistoire.1296
- Nicholson, L. (2010). *Feminism in «Waves»: Useful Metaphor or Not?* New Politics, 12(4).
- Martínez Portugal, T. (2021). Material didáctico elaborado para la asignatura Género y Política impartida en el Grado de Ciencia Política y Gestión Pública durante el curso 2021/22.
- Martínez Portugal, T. (2021). El enfoque epistémico feminista sobre violencia contra las mujeres. Apuntes críticos para la docencia en investigación social. Cuadernos de Trabajo, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, Hegoa.
- McCall, L. (2005). The complexity of intersectionality. Signs, 30(3), 1771-1800.
- Medina Martín, R. (2013). Feminismos periféricos, feminismos-otros: Una genealogía feminista decolonial por reivindicar. Revista Internacional de Pensamiento Político, 8, 53-79.
- Millett, K. (1995). Política sexual (A. Bravo García, Trad.). Cátedra.
- Nash, M. (1994). Experiencia y aprendizaje: La formación histórica de los feminismos en España. Historia Social, 20, 151-172.
- Radner, H. (2008). Compulsory sexuality and the desiring woman. Sexualities, 11(1-2), 94-100. https://doi.org/10.1177/1363460707084552
- Rich, A. (1980). Compulsory heterosexuality and lesbian existence. Signs, 5(4), 631-660.
- Rodó-Zárate, M. (2021). Interseccionalidad. Desigualdades, lugares y emociones. Bellaterra.
- Rubin, G. (1975). The traffic in women: Notes on the «political economy» of sex. En R. R. Reiter (Ed.), Toward an Anthropology of Women (pp. 157-210). Monthly Review Press.
- Salem, S. (2014). Feminismo islámico, interseccionalidad y decolonialidad. Tabula Rasa, 21, 183-196.
- Sánchez Blanco, L. (2007). El anarcofeminismo en España: Las propuestas anarquistas de Mujeres Libres para conseguir la igualdad de géneros. Foro de Educación, 9, 229-238.
- Santillán Sosa, S. L. (2025). El feminismo radical trans-excluyente como parte de los movimientos anti-género. Debate Feminista, 71, 59-86. https://doi.org/10.22201/cieg.2594066xe.2025.71.2541
- Wadud, A. (1999). Qur'an and woman: Rereading the sacred text from a woman's perspective. Oxford University Press.
- Wittig, M. (1992). The straight mind and other essays. Beacon Press.

POLÍTICAS Y PLANES DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA GESTIÓN LOCAL



Tema II

LA IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES: MARCO TEÓRICO Y NORMATIVO

Ainhoa Lasa López y Maite Zelaia Garagarza

VIOLENCIAS MACHISTAS: intervención en red

EHU

UPV/EHUko BERDINTASUNERAKO ZUZENDARITZA
DIRECCIÓN PARA LA IGUALDAD DE LA UPV/EHU

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral

Tema II. *La igualdad de mujeres y hombres: marco teórico y normativo.* Ainhoa Lasa López y Maite Zelaia Garagarza

1. Introducción 39
2. Marco normativo e institucional internacional (universal y regional) 39
   - 2.1. Normativas en materia de igualdad de mujeres y hombres de ámbito universal 39
   - 2.2. Normativas en materia de igualdad de mujeres y hombres de ámbito regional 43
   - 2.3 La institucionalidad internacional de la igualdad de género 44
3. Marco normativo supranacional europeo 46
   - 3.1. La igualdad de género en el Derecho originario de la Unión Europea: Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea 46
   - 3.2. La igualdad de género en el Derecho derivado de la Unión Europea: las directivas 47
   - 3.3. La institucionalidad de la igualdad de género en la Unión Europea: el Instituto Europeo de la Igualdad de Género 49
4. Marco normativo estatal español 51
   - 4.1. La igualdad formal y real y la discriminación por razón de sexo en la Constitución española de 1978 51
   - 4.2. El desarrollo legislativo: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y el desarrollo sectorial del principio de igualdad 54
   - 4.3. La institucionalidad de la igualdad de género en España 59
5. Marco normativo autonómico vasco 60
   - 5.1. La igualdad y la discriminación por razón de sexo en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 y la creación de Emakunde 60
   - 5.2. El desarrollo legislativo: de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres al 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 62
6. Bibliografía 66

1. Introducción

La finalidad de este material es realizar una aproximación a cómo desde el derecho internacional, supranacional europeo, estatal y autonómico se ha abordado la igualdad de mujeres y hombres. A pesar de que, como veremos, casi todas las normas (con excepción de la vigente en la Comunidad Autónoma de Euskadi/CAE) hacen referencia a la igualdad «entre» mujeres y hombres, creemos que es más acertado hablar de igualdad de mujeres y hombres. La razón es que la igualdad entre mujeres y hombres construye una narrativa donde las mujeres nos «integramos» en los espacios y los derechos de los hombres adaptándonos al orden jurídico vigente sin cuestionar su carácter patriarcal; en un sentido muy distinto, la igualdad de mujeres y hombres supone la «inclusión» de ambos sexos transformando para ello las estructuras del poder patriarcal, pero no solo[1], para que las mujeres y los hombres tengan realmente igualdad de posiciones en el ejercicio del poder (autonomía de decisión) en todas las dimensiones y proyecciones vitales.

Sin perder de vista este matiz, veremos cómo al analizar brevemente la normativa existente en materia de igualdad de género, nos encontramos con que opera un criterio general, existe la igualdad entre mujeres y hombres, y solo cuando «excepcionalmente» quiebra ese principio general de igualdad, se admite: bien la existencia de discriminación (tratamiento diferenciado no justificado); bien la posibilidad de aplicar un tratamiento diferenciado justificado por la desigual posición de las mujeres en un ámbito en concreto (las denominadas acciones positivas).

Esta forma de construir la igualdad supone que todavía hoy la igualdad de género o igualdad de mujeres y hombres sigue encontrando obstáculos y resistencias para ser real y efectiva. De nuevo, las causas hay que localizarlas en la pervivencia de la desigualdad estructural de las mujeres, como se reconoce por algunas normativas más avanzadas en la materia, como sería el caso del artículo 1 del 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 adelante, LIMHVLVM).

2. Marco normativo e institucional internacional (universal y regional)

2.1. Normativas en materia de igualdad de mujeres y hombres de ámbito universal

La defensa de la igualdad de mujeres y hombres tiene su primer antecedente en el ámbito internacional en la Carta de las Naciones Unidas de 1945. En la Carta, la igualdad aparece conectada a la protección de los derechos. Concretamente, en su Preámbulo leemos, «...a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres ...». Y, en el artículo 1.3 de la Carta, los Estados firmantes se comprometen a respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción por, entre otros, motivos de sexo.

1 Existen otras estructuras de opresión y dominación que interaccionan con el patriarcado, como el racismo, el etnicismo, el capacitismo o el capitalismo. Es importante considerar estas otras estructuras y sus conexiones con el patriarcado porque ahondan en desigualdades que ponen de relieve las diversidades y diferencias de mujeres.

Tres años, después, en 1948, se proclamaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), cuyo Preámbulo hacía referencia a los compromisos asumidos por las Naciones Unidas para la consecución de la igualdad de mujeres y hombres. Además, el artículo 7 de la Declaración hacía referencia de forma expresa a la prohibición de discriminación, reconociendo la igualdad ante la ley, así como el derecho a igual protección de la ley. Comenzaba a gestarse lo que constituiría el germen del Derecho Antidiscriminatorio que se vinculará previamente a las cuestiones raciales en los Estados Unidos de Norteamérica, para dar el salto al occidente europeo bajo la forma de las acciones positivas para corregir las desiguales oportunidades de mujeres y hombres.

Con un alcance más sectorial, esto es, centrándose en espacios concretos de las dinámicas vitales de los seres humanos, y, por orden cronológico:

- el 20 de diciembre de 1952, se adoptó la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, con la finalidad de igualar la condición del hombre y de la mujer en el disfrute y ejercicio de los derechos políticos activos (votar) y pasivos (ejercicio de cargo político o función política y ejercicio de función pública).
- el 4 de junio de 1958, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 111 relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En este Convenio se obliga a los países miembros a adoptar normativa y acciones políticas que eviten toda distinción, exclusión o preferencia por motivos, entre otros, de sexo; así como a eliminar y modificar normas y medidas políticas que tengan por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación.
- el 19 de diciembre de 1966, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó: por una parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), donde los Estados parte se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles[2] y políticos[3] contemplados por el Pacto. Y, por otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En el PIDESC se reconoce expresamente que los Estados Parte del Pacto deben garantizar a mujeres y hombres la igualdad en el ejercicio de los derechos reconocidos por la norma internacional (art. 3).
- el 18 de diciembre de 1979, se aprobó la norma internacional universal más importante para la igualdad de mujeres y hombres, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), ratificada por España en 1983. Su importancia radica en los siguientes aspectos:

  1. Aunque no se menciona expresamente, la Convención pone el acento en la eliminación de los estereotipos sexo/genéricos creados por el poder patriarcal, al afirmar en su Preámbulo que, para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel

2 Entre otros: el derecho a la vida (art. 6); la prohibición de sujeción a torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 7); la prohibición de esclavitud y servidumbre bajo la forma de trabajo forzoso u obligatorio (art. 8); el derecho a la libertad y a la seguridad personales (prohibición de detención o prisión arbitrarias) (art. 9); liberta de circulación y residencia (art. 12). Se corresponden con los clásicos derechos y libertades fundamentales contemplados por los textos fundamentales.

Además, vuelve a reiterarse la igualdad ante la ley y el derecho a igual protección de la ley, si bien ampliando los causales de discriminación a prohibir a través de una lista abierta que posibilita la inclusión de motivos a prohibir que no hayan sido expresamente contemplados por el Pacto. En particular, encomendando a la ley una protección igual y efectiva a través de la prohibición de toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (art. 26).

3 Se corresponden con los previstos en la ya mencionada Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer. Concretamente: el derecho a ser elector o electora y elegible y a ejercer funciones públicas (art. 25).

tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia. Para ello, establece una serie de principios y medidas concretas que deben adoptar los Estados para conseguir que las mujeres hagan efectivos sus derechos en todos sus ámbitos vitales.

2. Define expresamente en su artículo 1 la expresión, «discriminación contra la mujer», que «denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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 humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera».
3. Obliga expresamente a los Estados parte de la Convención a seguir una política dirigida a eliminar la discriminación contra la mujer. Política que tiene que visibilizarse al máximo nivel jurídico, esto es, en el ámbito de las constituciones nacionales. En particular, el artículo 2a), dispone: «a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio». Pero, además del reconocimiento constitucional y legal, los Estados deberán adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer, con independencia de que esta discriminación la ejerza una persona individual, organizaciones o empresas (art. 2e). La igualdad de género se proyecta así en el ámbito de las relaciones entre privados (ámbito laboral, civil o mercantil...), posibilitando de esta manera estrechar los espacios donde las mujeres continúan en una situación de subordinación y dominación.
4. La Convención, al igual que sus pares sobre derechos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales, contempla un órgano de control, el Comité CEDAW (art. 17), compuesto por 23 personas expertas en materia de igualdad de mujeres y hombres a nivel internacional. Con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención, los Estados están obligados, por lo menos cada cuatro años, a presentar al Comité CEDAW un informe sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que hayan adoptado para hacer efectivas las disposiciones de la Convención y sobre los progresos realizados en este sentido (art. 18).
5. Además, el 6 de octubre de 1999 se acordó el Protocolo Facultativo de la CEDAW, que otorga importantes competencias al Comité CEDAW para garantizar los derechos de las mujeres contemplados por la Convención. Por una parte, el procedimiento de comunicaciones del Protocolo (arts. 2-7) permite que personas o grupos de personas, una vez agotados todos los recursos disponibles dentro del orden jurídico de su propio país, presenten ante el Comité CEDAW comunicaciones individuales fundadas en la vulneración de derechos de la Convención. Por otra parte, el Protocolo faculta al Comité CEDAW para realizar de oficio investigaciones confidenciales ante potenciales violaciones graves o sistemáticas de los derechos de la Convención (arts. 8-9).

- el 13 de diciembre de 2006, se aprobó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ratificada por España en 2007. la Convención implementa la materialidad de la perspectiva de género en el abordaje de la discapacidad ya desde el Preámbulo[4],

4 «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».

y, con carácter específico, en su artículo 6.1[5]. El reconocimiento de que 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 supranacional, 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.

Del conjunto de normas internacionales descritas podemos señalar lo siguiente:

1. Con la única excepción de la DUDH, tanto la Carta, como la Convención, el Convenio 111, el PIDCP, el PIDESC, la CEDAW y la CDPD, obligan jurídicamente a los Estados que los hayan ratificado (firmado). Esto supone que los Estados firmantes deben adaptar su derecho a los contenidos de estas normas, y que, si estas se vulneran, se pueden exigir responsabilidades (principalmente de naturaleza patrimonial (indemnizaciones) a los Estados).
2. Además, los dos Pactos, la CEDAW y la CDPD tienen sus propios mecanismos de control de cumplimientos por los Estados parte de los derechos humanos que contemplan, los Comités. Estos elaboran dictámenes de obligado cumplimiento para los países. No obstante, para que sean obligatorias las decisiones de los Comités es necesario que los Estados, además de ser parte del tratado internacional respectivo, acepten la competencia de los Comités. Si aceptan voluntariamente esta competencia, entonces los Comités estarán facultados para dictar decisiones que vinculan a los Estados.

Sin embargo, en España, los tribunales se han mostrado reacios a aceptar la eficacia vinculante de estos dictámenes. El punto de inflexión fue el caso Ángela González Carreño contra España, donde el Tribunal Supremo reconoció el carácter obligatorio del dictamen emitido por el Comité CEDAW en 2014, donde se reconoció la violación de la Convención por el Reino de España. Ángela González Carreño, una mujer víctima de violencia de género interpuso más de 50 denuncias para evitar que su exmarido tuviera acceso a un régimen de visitas a la hija en común sin supervisión. Ninguna de ellas fue admitida. En una de esas visitas, el hombre asesinó a su hija de tan solo 7 años.

Aunque el Tribunal Supremo reconoció la fuerza obligatoria del dictamen, pasaron más de 3 años desde que este se emitió hasta que fue reconocido [Sentencia del Tribunal Supremo 1263/2018, de 17 de julio]. En todo caso, tras el asunto de Ángela, los tribunales han mantenido un criterio más restrictivo para hacer efectivos los dictámenes de los Comités, en general, y en particular, los

5 «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».

del Comité CEDAW. Para ello, se han basado en dos motivos: el primero, que los dictámenes de los Comités de Naciones Unidas no equivalen a una sentencia judicial firme; el segundo, que no existe en el derecho español ningún cauce procesal específico para ejecutar un dictamen de un Comité de la ONU.

Estas reticencias ponen de relieve como la justicia con perspectiva de género (e interseccional), sigue siendo una cuestión pendiente en España, a pesar de que cabe reiterar que son los Estados los que voluntariamente aceptan la competencia de los Comités, por lo que parece una contradicción aceptar, para, a renglón seguido, no habilitar ningún mecanismo legal que haga que los dictámenes puedan ejecutarse sin demora y sin hacer que las mujeres víctimas sean objeto de una revictimización vía violencia institucional.

2.2. Normativas en materia de igualdad de mujeres y hombres de ámbito regional

Cuando decimos que un tratado internacional de derechos humanos tiene un alcance regional y no universal, queremos hacer referencia a que su ámbito de aplicación en términos geográficos es más limitado o reducido. Este sería el caso de las normas legales internacionales adoptadas por el Consejo de Europa, una organización internacional intergubernamental formada por 46 Estados miembros que vela por la defensa de los derechos humanos.

Desde esta perspectiva podemos señalar las siguientes normas adoptadas desde la creación del Consejo de Europa:

- Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) (1950), ratificado por España en 1979, junto con sus 16 Protocolos que bien amplían el listado de derechos originario, bien mejoran los procedimientos o añaden nuevas garantías para los derechos, es el más conocido por la importancia que ha tenido para el avance de los derechos en el ordenamiento interno español. En este Convenio, al igual que en los Pactos y Convenios internacionales universales que hemos abordado en el anterior apartado, hay un reconocimiento de la prohibición de discriminación por razón de sexo (art. 14).

  No obstante, se trata de un reconocimiento muy limitado de la igualdad de género, que se limita a garantizar la igualdad de trato entre mujeres y hombres. Fundamentalmente, porque ni el CEDH, ni el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que lo tutela, han analizado el contenido y las consecuencias de la desigualdad de trato, lo que sería insuficiente para abordar la dimensión sustantiva de la igualdad. En otras palabras, para alcanzar la igualdad de mujeres y hombres no es suficiente con prohibir las discriminaciones legales directas contra las mujeres.

  Por el contrario, si analizamos las relaciones de poder entre hombres y mujeres desde la perspectiva de género y la perspectiva interseccional, nos encontramos con que, para avanzar en la igualdad de género, es necesario cuestionar, eliminando, las estructuras socioeconómicas, políticas y culturales discriminatorias, y, para ello, son necesarias otras técnicas y herramientas que garanticen, además de la igualdad formal, la igualdad material, como serían las acciones positivas o afirmativas ya mencionadas.

- Carta Social Europea (revisada) de 1996, ratificada por España en 2021, reconoce derechos humanos de naturaleza socioeconómica, a diferencia del CEDH enfocado en los derechos humanos civiles y políticos. Precisamente, al centrarse principalmente en el ámbito de las relaciones laborales, desde la óptica de la igualdad de género, se reconoce expresamente: i) el derecho de trabajadoras y trabajadores a una remuneración equitativa o el derecho de los trabajadores

de ambos sexos a una remuneración equitativa o igual por un trabajo de igual valor (art. 4.3); ii) el derecho de las trabajadoras a la protección de la maternidad (art. 8); y, iii) el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo.

Para la garantía de estos y otros derechos, existe el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), que, además de evaluar el grado de cumplimiento de la Carta por los países miembros, resuelve las reclamaciones colectivas presentadas por sindicatos y organismos no gubernamentales sobre posibles violaciones de los derechos de la Carta. Una de las reclamaciones ante el CEDS más notable por su alcance fue el bloque de reclamaciones colectivas simultáneas planteada por la organización *University Women of Europe* (UWE) contra 14 países miembros de la CSE por no combatir suficientemente la desigualdad de género en materia salarial.

- Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, conocido como Convenio de Estambul (2011), que en 2014 entró en vigor en el Estado español, y en 2023 en la Unión Europea. El objetivo de este convenio es proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, trabajar para la eliminación de todo tipo de discriminación contra las mujeres y el logro de la igualdad real de mujeres y hombres. Es importante resaltar que el Convenio se aplicará en tiempo de paz y de guerra (conflicto armado), igualmente lo es el que inste a todas las partes implicadas a adoptar medidas legislativas entre otras para lograr el derecho de todos a vivir una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como en el privado y de forma específica las mujeres.
- Menos conocido, por su reciente adopción, es el Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho[6], adoptado el 17 de mayo de 2024, el primer tratado internacional sobre inteligencia artificial. La importancia del Convenio para la igualdad de género es que en sus considerandos iniciales se ponen de relieve los riesgos de discriminación que existen en los entornos digitales que tienen un efecto generador o agravante de las desigualdades ya existentes que sufren las mujeres. En este sentido, el art. 10 del Convenio establece expresamente que los Estados parte deberán «... garantizar que las actividades en el marco del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial respeten la igualdad, incluida la igualdad de género, y la prohibición de la discriminación».

2.3 La institucionalidad internacional de la igualdad de género

A pesar de la abundante normativa existente en el plano internacional para la igualdad de género, el hecho de que esta no garantizara la eliminación de las discriminaciones que experimentan las mujeres dio lugar al surgimiento de conferencias internacionales específicas sobre las Mujeres como espacios para adoptar planes de acción específicos para alcanzar la igualdad real. Estas conferencias han ido evolucionando en cuanto a su alcance y objetivos, comenzando con una naturaleza asistencial y de integración de las mujeres en el desarrollo, en 1975, hasta lograr establecer una agenda global sobre la igualdad de los derechos de las mujeres con un alcance estructural público y privado, en 1995. El órgano internacional encargado de su preparación y promoción ha sido la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), creado en 1941, con la finalidad de promover la igualdad de género, los derechos y el empoderamiento de las mujeres. Veamos brevemente las cuatro conferencias celebradas hasta el momento.

6 La versión en castellano está disponible en el siguiente enlace: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2026-80706

- La 1ª Conferencia Mundial de 1975 se celebró en México. En ella se establecieron como objetivos a lograr por Naciones Unidas: la plena igualdad de género y la eliminación de la discriminación de género; la integración y participación plena de las mujeres en el desarrollo; y la contribución de las mujeres al fortalecimiento de la paz mundial.

  Además, se aprobó un Plan de Acción que recoge los logros mínimos que debían obtenerse durante el periodo decenal 1976-1985, en el ámbito de la educación, el empleo, la participación política...; y se iniciaron los trabajos preparatorios que tendrían como resultado la adopción de la CEDAW.

- La 2ª Conferencia Mundial de 1980 tuvo lugar en Copenhague. En ella se evaluó el Plan de Acción de 1975, poniéndose de relieve la distancia que hay entre el reconocimiento de los derechos humanos a las mujeres y las posibilidades reales que tienen éstas de ejercitarlos, debido, entre otros motivos: a la falta de implicación de los varones, la limitada voluntad política de los Estados, pocas mujeres en puestos de dirección, falta de recursos económicos...Se identificaron 3 ámbitos específicos donde los Estados debían adoptar medidas para el avance de la igualdad de género: educación, empleo y servicios de salud. Asimismo, se aprobaron declaraciones sobre la participación de las mujeres en los procesos de paz y de desarrollo, erradicación de estereotipos, derecho a la tierra...

- La 3ª Conferencia Mundial de 1985 se convocó en Nairobi. La importancia de esta conferencia reside en que se cambia de perspectiva sobre la manera más adecuada de superar los obstáculos que existen para el logro de la igualdad real de mujeres y hombres. Es la primera aproximación a lo que conocemos como transversalidad de la perspectiva de género o *gender mainstreaming*, al enfatizarse la necesidad de la participación de las mujeres en las estructuras de los centros de poder y gestión globales fomentando y acelerando, mediante acciones de apoyo, la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los organismos públicos y políticos.

- La 4ª Conferencia Mundial de 1995 se celebró en Beijing. De ella destaca la adopción de la perspectiva de género como herramienta central para el diseño, ejecución y evaluación de todas la políticas y programas públicos adoptados en todas las estructuras de la sociedad en aras a analizar sus efectos en las mujeres. Esta perspectiva de género se recogió tanto en la Declaración de Beijing como en la Plataforma de Acción de Beijing (PAB), donde se establecen una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género en doce esferas: pobreza, educación y capacitación, salud, violencia de género, conflictos armados, economía, ejercicio del poder y adopción de decisiones, mecanismos institucionales para el empoderamiento, derechos humanos, medios de difusión, medioambiente, y las niñas. Además, para que estos objetivos no se quedaran en una mera declaración de interés, se estableció un mecanismo dual para evaluar los resultados de las medidas concretas que debían adoptarse y su grado de cumplimiento. Por una parte, los exámenes quinquenales, Beijing+5, en 2000, Beijing+10, en 2005, y Beijing+15, en 2010, donde los Estados deben elaborar informes exhaustivos sobre los logros y obstáculos en las doce esferas. Por otra parte, la revisión anual de la CSW, donde se evalúan los avances y desafíos en la puesta en marcha de la PAB.

Paralelamente, en Naciones Unidas existen agencias que se dedican en exclusiva a la implementación de las políticas de igualdad a escala universal, como ONU Mujeres, creada en 2010 para promover la igualdad de género, el empoderamiento y los derechos de las mujeres y las niñas. Además de otros organismos que tangencialmente también desarrollan funciones donde está presente la igualdad de género, tales como: ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo),

UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), UNFPA (Fondo de Población de Naciones Unidas) y, finalmente, la ya citada OIT comprometida con los derechos laborales de mujeres y hombres y con la igualdad de los mismos.

También en el ámbito internacional regional el Consejo de Europa ha desarrollado en la esfera institucional un firme compromiso con la igualdad de género desarrollado a través de las, hasta ahora, siete Conferencias Ministeriales sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres: 1ª Conferencia (Estrasburgo, 1986); 2ª Conferencia (Viena, 1989); 3ª Conferencia (Roma, 1993); 4ª Conferencia (Estambul, 1997); 5ª Conferencia (Skopje, 2003); 6ª Conferencia (Estocolmo, 2006); y 7ª Conferencia (Bakú, 2010). En ellas, ministras y ministros con competencia en materia de igualdad de los países miembros del Consejo de Europa se reúnen para definir las directrices políticas compartidas, debatir sobre retos comunes y adoptar compromisos legales y estratégicos en materia de género.

3. Marco normativo supranacional europeo

En el orden jurídico europeo existen distintas normas que, o bien hacen referencia expresa a la igualdad de mujeres y hombres, o bien regulan ámbitos donde está presente la igualdad de género. Sin embargo, es importante distinguir entre los distintos tipos de normas de Derecho de la Unión con relación a su alcance jurídico. En este sentido, se diferencia entre una primera categoría de normas que ocuparían la posición superior en el ordenamiento jurídico europeo, y que se integran dentro del concepto más amplio de Derecho originario o primario de la Unión. Este Derecho originario estaría formado por los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, que están por encima (jerarquía), del derecho derivado o secundario de la Unión, formado por reglamentos, directivas y decisiones.

Sobre la base de las disposiciones de los Tratados en materia de igualdad de género, los órganos colegisladores de la Unión (Consejo y Parlamento Europeo), a propuesta de la Comisión Europea, adoptan normas de derecho secundario en materia de igualdad de mujeres y hombres.

3.1. La igualdad de género en el Derecho originario de la Unión Europea: Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

En la Unión Europea (en adelante, UE), la igualdad de género tuvo una recepción tardía en los Tratados. De hecho, en los orígenes del proyecto de integración, esta estuvo vinculada a la construcción del mercado común, por lo que tenía un alcance muy limitado y circunscrito al ámbito de la igualdad salarial. No obstante, a medida que fue evolucionando el proceso europeo, y en sintonía con los avances alcanzados en la escena global internacional, como la citada Conferencia de Beijing, los Tratados comenzaron a recibir tanto la transversalidad, como la perspectiva de género, ampliando el alcance de la igualdad de mujeres y hombres a ámbitos más allá del marco de las relaciones laborales o la garantía del mercado interior europeo.

El actual referente normativo de Derecho Originario es el Tratado de Lisboa, formado por el Tratado de la Unión (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que recibe en sus artículos los avances normativos señalados. Concretamente, en el **TUE**, la igualdad de género se contempla como valor **(art. 2)** y como objetivo **(art. 3.3)**. De forma tal que, la promoción de la igualdad como fundamento para las políticas de la Unión, junto con la eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres en el diseño de la praxis política y legislativa de los poderes públicos supranacionales, refleja la necesidad de trasladar al orden europeo el principio de transversalidad de género entendido no como un mero mandato de optimización de la igualdad

entre mujeres y hombres, sino como una estrategia que interconecta a todo el edificio normativo, institucional y político de la Unión. La igualdad de género no es por lo tanto una cuestión puntual abordable de forma autónoma, sino una finalidad estructural que debe atravesar la sistemática del proyecto de integración en su conjunto.

En este alcance transversal de la igualdad de género ahondan precisamente los arts. 8 y 10 TFUE, cuando señalan que, «en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad» (art. 8); y, que, «en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo...» (art.10). Su puesta en funcionamiento se concreta a través del artículo **19 TFUE**, que faculta al Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo, a adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo; y al Consejo y al Parlamento Europeo para adoptar medidas de estímulo de la igualdad de género, entre otras.

Con un alcance sectorial o específico, el art. **153.1i) TFUE** faculta a la Unión para apoyar y completar la acción de los Estados miembros 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 trabajo. Dentro de este marco, el **art. 157 TFUE** garantiza la igualdad de retribución sin discriminación por razón de sexo.

Continuando con el Derecho originario, en el año 2000 se aprobó la CDFUE, que, con la adopción del Tratado de Lisboa alcanzó un estatus jurídico igual al de los Tratados, tal y como dispone el art. 6.1 TUE. La Carta contempla un capítulo específico, **Capítulo III, sobre Igualdad,** donde: se reitera la prohibición de discriminación por razón de sexo (art. **21.1 CDFUE**); se establece que la igualdad de género deberá garantizarse en todos los ámbitos, con inclusión del empleo, trabajo y retribución (**art. 23.1 CDFUE**); y se autoriza la adopción de medidas de acción positiva que impliquen ventajas concretas en favor del sexo menos representado (las mujeres) (**art. 23.2 CDFUE**).

Concluimos este apartado haciendo mención a la Declaración 19, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, relativa al art. 8 TFUE donde la Unión y sus Estados miembros se comprometieron a «combatir la violencia doméstica en todas sus formas [...] [,] prevenir y castigar estos actos delictivos y [...] prestar apoyo y protección a las víctimas».

3.2. La igualdad de género en el Derecho derivado de la Unión Europea: las directivas

En sintonía con las disposiciones del derecho originario de la Unión que acabamos de mencionar, se han adoptado un conjunto de normas de derecho secundario, principalmente directivas, en materia de igualdad de género que abordan la cuestión de la igualdad de mujeres y hombres proyectándose en ámbitos de actuación concretos para eliminar las desigualdades generadas por los estereotipos sexo/genéricos. De acuerdo con los objetivos perseguidos, podemos dividir estas directivas en las cinco siguientes materias:

1. **Igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito de la Seguridad social y en el acceso a bienes y servicios:** Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social; Directiva del Consejo 2004/113/CE, 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.

2. **Empleo, condiciones laborales y conciliación:** Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia; Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial; 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; Directiva 2010/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de julio de 2010, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma; Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento.
3. **Prohibición de discriminación y organismos de control/supervisión de la igualdad:** Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico; Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación; 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; 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.
4. **Equilibrio de género a través de acciones positivas (cuotas de género) en los puestos de liderazgo empresarial:** 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.
5. **Justicia penal, seguridad y protección de las mujeres contras las violencias:** Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas; Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección; Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos; 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; Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.

Del conjunto de directivas mencionadas, procede realizar las siguientes consideraciones:

1. Con independencia de que aborden materias distintas para la consecución de la igualdad de género, estas normas de derecho secundario tienen en común que no consiguen que la igualdad de género sea un derecho autónomo e incondicional. Se priorizan los beneficios (económicos) de la incorporación de la mujer en el empleo y la producción, sin que se consideren aquellas desigualdades estructurales que resultan marginales para los mercados de trabajo, principalmente, los trabajos en la mal denominada economía informal del cuidado y los servicios. De manera que no consiguen articular una nueva redistribución de roles entre mujeres y hombres en torno a la igualdad de género en cada uno de los ámbitos sobre los que se proyectan.

2. La persistencia de la lógica patriarcal es especialmente visible en la Directiva contra la violencia contra las mujeres, de la que se excluyeron, además de la violación, el ejercicio de derechos a la salud sexual y reproductiva como el aborto; así como el reconocimiento de la violencia obstétrica. Una omisión selectiva de las violencias que no es sino una clara disociación patriarcal de las mujeres y sus cuerpos. En otras palabras, la masculinización de la Directiva o androcentrismo jurídico[7] parte de la idea de los hombres de lo que somos y necesitamos las mujeres para protegernos frente a las violencias.

3.3. La institucionalidad de la igualdad de género en la Unión Europea: el Instituto Europeo de la Igualdad de Género

Al igual que en el ámbito internacional, la institucionalidad de género también está presente en la Unión a través del Instituto de la Igualdad de Género (EIGE por sus siglas en inglés), creado en el año 2006 a través del Reglamento (CE) nº 1922/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Con relación a su estructura organizativa, el Instituto está compuesto por:

- Un Consejo de Administración formado por dieciocho representantes de los EEMM y uno de la Comisión, siguiendo un sistema de rotación (son designados por un periodo de 3 años).

- Un Foro de Expertos compuesto por 27 personas procedentes de organismos competentes especializados en igualdad de género y designadas por los Estados Miembros y por tres representantes de ONG (que tengan un interés legítimo en contribuir a la lucha contra la discriminación por motivos de sexo y a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres) y de interlocutores sociales (organizaciones empresariales y sindicatos) a escala europea designados por la Comisión Europea, en ambos casos por un periodo de 3 años. El Foro actúa como un órgano de consulta y sus funciones principales son: intercambiar información relativa a cuestiones de igualdad de género, compartir conocimientos y velar porque exista una colaboración estrecha entre el Instituto y los organismos de igualdad de los países miembros.

7 Los colegisladores de la Unión, esto es, quienes aprueban las normas, son el Parlamento Europeo y el Consejo, como hemos señalado. En el Parlamento Europeo, los hombres son aproximadamente el 61,3 % de los eurodiputados, frente a un 38,7 % de mujeres, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766234/EPRS_BRI(2024)766234_ES.pdf

En el Consejo, la presencia media de mujeres se sitúa en torno al 35 %.

Respecto a sus objetivos y funciones específicas:

En primer lugar, el EIGE presta apoyo técnico a las instituciones europea, y, en particular, a la Comisión y a los países miembros en la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, a través de las funciones específicas de recopilación y análisis de resultados de investigaciones y datos pertinentes, y del desarrollo de instrumentos para integrar la igualdad de género en todos los ámbitos de acción. También facilita a las instituciones de la Unión información sobre la igualdad de género y la incorporación de la perspectiva de género en los países en vías de adhesión y en los países candidatos. Además, cuando proceda, el Instituto también realizará encuestas y organizará reuniones de personas expertas para apoyar el trabajo de investigación promoviendo la incorporación de la perspectiva de género.

Con relación a este primer objetivo, caben destacar, por un lado: el apoyo que presta el Instituto a las Presidencias del Consejo de la Unión en la revisión y el desarrollo de los indicadores establecidos en el marco de la ya mencionada PAB en las doce esferas de especial interés ya comentadas. La PAB, como hemos visto, es el principal plan político mundial para la promoción de la igualdad de las mujeres y las niñas suscrito por la Unión y sus Estados miembros. Cada semestre, el país miembro que asume la Presidencia del Consejo de la Unión elige un área específica de la PAB en la que desea profundizar. El EIGE actúa prestando apoyo técnico a través de la elaboración de un informe detallado sobre esa esfera seleccionada. Desde 2010, el EIGE ha publicado más de cien informes y documentos técnicos y tres informes integrales quinquenales donde se evalúan los avances en las áreas críticas de la PAB en la UE y los EEMM a lo largo de referencias temporales de 20, 25 y 30 años.

Por otro lado, cada dos años el EIGE mide el avance de la igualdad de género en los países de la Unión a través del Índice de Igualdad de Género, analizando áreas como la participación y segregación en los mercados de trabajo, los recursos económicos y financieros, la representación política y económica entre mujeres y hombres, el tiempo dedicado al reparto de los cuidados y actividades de ocio, y la salud y el acceso a los servicios de sanidad. Se trata de dar visibilidad a las áreas que deben mejorarse ayudando a responsables políticos a diseñar medidas más efectivas para combatir las desigualdades de las mujeres.

También ha diseñado herramientas online como: la «plataforma sobre la integración de la perspectiva de género», que ofrece herramientas prácticas para evaluar el impacto de género o mejorar habilidades para evitar sesgos sexo/genéricos; y, «parlamentos sensibles al género», para a ayudar a los parlamentos de todos los niveles de la UE a avanzar en la igualdad de género, desde la evaluación del grado de sensibilidad de género del parlamento hasta la elaboración de un plan de acción en materia de igualdad de género

En segundo lugar, para la promoción de la igualdad de género en todos los ámbitos de competencia de la Unión, el Instituto organiza actividades para promover el desarrollo del diálogo a nivel europeo con todas y entre todas las partes interesadas, tales como: las instituciones de la Unión y de los países miembros, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, los centros de investigación, etc. [artículo 3 letras g) e i) del Reglamento (CE) nº 1922/2006];

En tercer lugar, para cumplir el objetivo general de aumentar la sensibilización de la ciudadanía europea sobre la igualdad de género, llevará a cabo la difusión de información destinada a las partes interesadas y a la ciudadanía a través de un centro de documentación, publicaciones, un sitio web, etc. [artículo 3, letras h), j) y k) del Reglamento (CE) nº 1922/2006]. Al respecto, en la página

web del instituto está habilitada una pestaña, publicaciones y recursos, donde están disponibles en acceso abierto informes, herramientas, guías, vídeos y un glosario especializado en terminología sobre igualdad de género.

Por último, dentro de sus ámbitos de actividad, el EIGE debe garantizar una coordinación adecuada con aquellos organismos independientes con los que guarde afinidad al ocuparse de cuestiones sociales relacionadas (artículo 4 del Reglamento (CE) No 1922/2006). En este sentido, el Instituto colabora, entre otras, con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (Eurofound, por sus siglas en inglés) en el análisis de la conciliación de la vida laboral y personal, el impacto de los cuidados y las desigualdades salariales por razón de sexo. Pero, es sobre todo con la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión (FRA, por sus siglas en inglés) con la que mantiene unas sinergias más estrechas, al coordinarse para unir recursos que redunden en investigaciones y análisis más eficaces para que las acciones y políticas de la Unión y sus Estados miembros en la erradicación de la violencia contra las mujeres y la protección de sus derechos sean efectivas.

4. Marco normativo estatal español

A nivel estatal, tras el período franquista, la aprobación de la Constitución española de 1978 (CE) supuso un cambio de la relevancia constitucional para las mujeres. Aun así, las previsiones de la Norma Suprema podían -y pueden- quedar en papel mojado si las normas jurídicas y las políticas públicas no le dotan de contenido específico y si la sociedad no se implica de lleno en el reto necesario para superar todos los obstáculos para que la igualdad de trato sea una realidad constatable. Como a continuación veremos, también durante el final del siglo pasado, el Tribunal Constitucional (TC), en cuanto órgano encargado de velar por la constitucionalidad de las normas y el cumplimiento de los derechos fundamentales, paulatinamente, a través de su jurisprudencia, va asumiendo el papel de sancionar las discriminaciones formales y va estudiando la legitimidad de las medidas de acción positiva.

Además del propio texto constitucional, en las siguientes páginas nos referiremos a la normativa estatal aprobada en el casi medio siglo tras la aprobación de la CE.

4.1. La igualdad formal y real y la discriminación por razón de sexo en la Constitución española de 1978

El punto de partida del marco estatal de la igualdad de mujeres y hombres se encuentra en la CE, que incorpora la igualdad en distintos planos y obliga a una lectura conjunta de los artículos 1.1, 9.2 y 14. Estos preceptos constitucionales se refieren con carácter general al principio de igualdad, con alcance y eficacia diferente.

El artículo 1.1 CE sitúa este principio entre los valores superiores del ordenamiento jurídico español cuando proclama que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político».

Por su parte, el artículo 14 CE encabeza el Capítulo II relativo a los derechos y libertades señalando que «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». Podemos distinguir en este precepto, por una parte, un derecho público subjetivo

«igualdad ante la ley»[8], y, por otra, la presencia de una cláusula antidiscriminatoria, derecho subjetivo que se encuentra en la misma con un alcance genérico y que se concreta posteriormente en la prohibición de discriminaciones concretas por razón de nacimiento, raza, sexo, religión y opinión[9]. El precepto alcanza tanto la discriminación directa, en la que el sexo determina abiertamente un trato desfavorable, como las formas menos visibles de discriminación. Y es que una regla aparentemente neutra puede producir una desventaja particular para las mujeres debido a la distribución desigual de los cuidados, la segregación profesional o los estereotipos que todavía condicionan el acceso al poder y a los recursos.

La prohibición constitucional requiere una interpretación con un alcance no puramente formal: la aplicación de la misma regla a quienes parten de posiciones desiguales podría provocar el resultado de reproducir la desigualdad inicial. Esto conecta con el artículo 9.2 CE, que establece que «corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Del mismo se ha dicho que se trata de un mandato que sirve a los poderes públicos para que adopten políticas dirigidas a lograr la igualdad efectiva o real. Igualdad a la que también se denomina sustancial o material. Se insiste también en su alcance promocional para fomentar el alcance antidiscriminatorio y constituir la base de las medidas de acción positiva para que se cumplan en la realidad los objetivos constitucionales. Estas medidas no constituyen privilegios arbitrarios: encuentran su justificación en la necesidad de hacer efectivo el derecho a la igualdad y deben respetar criterios de adecuación, necesidad y proporcionalidad.

En relación con este precepto surge la necesidad de precisar qué debe entenderse por mandato de «remover» los obstáculos que impiden la igualdad real. En principio, en este caso, la igualdad no se configura como un derecho subjetivo sino como un bien constitucionalmente protegido, por lo que habría que buscar una conexión con el artículo 14 CE para poder interponer, por ejemplo, un recurso de amparo[10].

El escenario constitucional se completa con una serie de preceptos constitucionales que concretan la igualdad y no discriminación: el acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad (artículo 23.2), la igualdad en los deberes fiscales (artículo 31.1), el derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica entre el hombre y la mujer (artículo 32.1), la prohibición de la discriminación por razón de sexo en el trabajo y la remuneración (artículo 35.1), la igualdad de los hijos ante la ley con independencia de su filiación (artículo 39.2). Asimismo, una lectura conjunta de los artículos 39 y 41 permiten fundamentar políticas de protección familiar y social que no descansen en la atribución exclusiva de los cuidados a las mujeres. La lectura sistemática de estos preceptos conduce hacia la corresponsabilidad y exige revisar normas y prácticas que penalizan profesionalmente la maternidad o el cuidado de familiares.

8 Conforme al artículo 53.2 CE puede ser invocado ante los tribunales de forma preferente y sumaria y ante el TC mediante el recurso de amparo; también cabe la interposición de un recurso o cuestión de inconstitucionalidad si una ley infringe este derecho.

9 Igualmente protegida con las garantías mencionadas.

10 El recurso o la cuestión de inconstitucionalidad no ofrecerían mayores problemas para su presentación si una ley no cumpliera las previsiones de tal precepto.

En puridad, solamente el derecho de acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) se encuentra entre los derechos fundamentales protegidos por el recurso de amparo. Sin embargo, se ha venido considerando que el resto de las manifestaciones, en cuanto se conectan con el artículo 14 CE, pueden estar también tuteladas por este recurso[11].

Ciertamente, la jurisprudencia constitucional de finales del siglo pasado fue la encargada de interpretar la base constitucional ahora citada. En las siguientes líneas nos referiremos a una breve selección de las sentencias iniciales más relevantes dictadas por el TC conforme a los conceptos de igualdad formal, igualdad real y acciones positivas.

En la igualdad formal se ha distinguido una doble vertiente: la igualdad en el contenido de la ley y la igualdad en la aplicación de la ley (STC 144/1988). La igualdad en la ley vincula al legislador mientras que la igualdad en la aplicación de la ley vincula al ejecutivo y, especialmente, al poder judicial. Así, el TC considera que se viola la igualdad formal:

- en el contenido de la ley, cuando la norma establece distinciones irracionales, arbitrarias o carentes de una justificación objetiva y razonable (STC 48/1992), y
- en la aplicación de la ley, cuando la administración o el juez interpretan la norma en forma distinta a ocasiones anteriores de un modo no justificado (STC 73/1989).

En cuanto a la igualdad real, el TC ha considerado que su primera manifestación tiene origen en el art. 9.2 CE, en el sentido de que:

- instaura un mandato a los poderes públicos (promover la igualdad y remover los obstáculos) y que ello es una finalidad propia del Estado Social y Democrático de Derecho (STC 83/1984 y STC 8/1986);
- puede imponer la adopción de normas especiales que tiendan a corregir los efectos dispares y las desigualdades no aceptables socialmente (STC 18/1988) y,
- permite regulaciones cuya desigualdad formal se justifica en la promoción de la igualdad material (STC 98/1985).

En consecuencia, ha justificado que, en aras a promover una real y efectiva equiparación de la mujer con el hombre, se adopten ciertas medidas de acción positiva en beneficio de la mujer. La STC 128/1987 estableció que no toda diferencia de trato que beneficie a un grupo o categoría por razón de su sexo comporta la existencia de discriminación. Apuntaba, además, que la diferencia de trato sólo está justificada ante la existencia de circunstancias sociales discriminatorias y en forma temporal, con revisiones periódicas. En definitiva, el objetivo de la igualdad de mujeres y hombres permite el establecimiento de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes (esta última idea la reiteran también las STC 19/1989 y STC 229/1992).

Entre la jurisprudencia sobre las acciones positivas puede distinguirse: por un lado, la línea jurisprudencial de la equiparación (con el objetivo de equiparar tanto los hombres a las mujeres como las mujeres a los hombres), y por otro, la línea jurisprudencial de la desigualdad justificada (que comporta la instauración de medidas de acción positiva, mediante diferencias de trato, con la finalidad de disminuir progresivamente desigualdades). Veamos su contenido:

11 En todo caso, todas ellas están protegidas por el recurso o cuestión de inconstitucionalidad si la ley de desarrollo viola el derecho fundamental.

- línea jurisprudencial de la equiparación:
  - la equiparación de los hombres a las mujeres se ha examinado en asuntos tales como: caso ATS masculinos sobre salario, turnos y otros aspectos de organización del trabajo (STC 81/1982); caso pensión de viudedad al cónyuge masculino de la mujer fallecida (STC 103/1983); casos auxiliares de vuelo masculinos (STC 207/1987), equiparándolos a los femeninos en cuanto al retiro anticipado o caso prestaciones a los viudos equiparándolas a las que perciben las viudas (STC 142/1990), y

  - la equiparación de las mujeres a los hombre en asuntos como: caso Telefónica (STC 7/1983) para suprimir excedencia forzosa por matrimonio; caso reincorporación de médicos (STC 241/1988) suprimiendo que sólo pudieran realizarla las que eran «cabeza de familia»; caso limpiadoras hospitalarias (STC 145/1991) y caso Galletas Fontaneda (STC 286/1994), declarando la percepción del mismo salario por un trabajo de igual valor), caso Academia General del Aire (STC 215/1991), reconociendo el derecho a las mujeres para entrar en tal Academia, caso trabajadoras en las minas (STC 229/1992) suprimiendo medidas protectoras desfasadas o caso discriminaciones «sospechosas» (STC 147/1995) vulnerando la igualdad la diferencia salarial que se base en la menor fuerza física, cuando las mujeres realizan el mismo trabajo que sus compañeros varones.

- línea jurisprudencial de la desigualdad justificada: se afirma el tratamiento distinto a situaciones efectivamente distintas (STC 128/1987). Entre otros asuntos cabría citar: caso del «plus» de guardería (STC 128/1987) sólo para mujeres mientras tengan más problemas para incorporarse al trabajo o permanecer en él, prohibición de despido mujeres embarazadas y renovación de contratos temporales (STC 166/1988, STC 109/1993, STC 137/1994, STC 98/2003 y STC 17/2003), caso edad de jubilación inferior para las mujeres (STC 19/1989) que sólo cabe mantenerse transitoriamente para aquellas que comenzaron a trabajar con dicha regulación, caso «plus» transporte nocturno (STC 28/1992), aceptado por el TC como protección del trabajo femenino o caso reducción de horario por lactancia (STC 109/1993) no considerado discriminatorio por razones biológicas.

4.2. El desarrollo legislativo: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y el desarrollo sectorial del principio de igualdad

Tras la Constitución de 1978, paulatinamente diversas normas han regulado la igualdad de mujeres y hombres. Desde diversos ámbitos (que se apuntarán posteriormente) se ha desarrollado una normativa sectorial, pero habrá que esperar hasta 2007 para que, a nivel estatal, se apruebe la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LO 3/2007). Esta norma, si bien en su Exposición de Motivos reconoce la importancia del pleno reconocimiento de la igualdad formal, insiste en que el mismo resulta insuficiente y que son necesarias acciones normativas dirigidas a combatir todas las discriminaciones directas e indirectas. El propio título de la Ley ya resulta elocuente cuando se refiere a la igualdad «efectiva». A lo largo de la Exposición y del articulado se reiteran la igualdad real, efectiva o material.

Una de las mayores novedades de la LO 3/2007 radica en la prevención de las conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas, cobrando importancia la dimensión transversal de la igualdad como identidad del derecho antidiscriminatorio. Esta norma que «nace con la vocación de erigirse en ley-código de la igualdad de mujeres y hombres» está obligando a modificar un buen número de leyes. La LO 3/2007 no sólo hace referencia a las políticas que deben adoptarse a nivel estatal sino que implica además a los ámbitos autonómicos y locales.

Siguiendo las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y los criterios del TJUE y del TC, el artículo 6 distingue entre discriminación directa e indirecta. La primera se define como «la situación en que se encuentra una persona que sea, haya sido o pudiera ser tratada, en atención a su sexo, de manera menos favorable que otra en situación comparable», la segunda hace referencia a «una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros pone a personas de un sexo en desventaja particular con respecto a personas del otro, salvo que dicha disposición, criterio o práctica puedan justificarse objetivamente en atención a una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean necesarios y adecuados» (definición muy similar a la prevista en art. 2.2 de la Directiva 97/80/CE).

De la misma manera, el acoso sexual también se define de manera expresa, obligando a las empresas a promover condiciones de trabajo para evitar que se produzca y a establecer procedimientos para prevenirlo y para regular las denuncias que se produzcan. En el ámbito de la Administración Estatal se prevé un mandato de aprobación de un protocolo de actuación frente al acoso sexual.

En materia de relaciones laborales, siguiendo la jurisprudencia del TC antes citada, se establece la nulidad de la extinción del contrato de trabajo por la parte empresarial en supuestos vinculados con el embarazo y la maternidad (constatando la necesidad de modificar normas relativas al régimen del personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil sobre este particular).

Continuando en el ámbito laboral, la LO 3/2007 presta especial atención, entre otros, al acceso al trabajo, formación, promoción y, específicamente, el deber de negociar planes de igualdad en las empresas de más de 250 personas. La ampliación del permiso de paternidad y maternidad, la reducción de jornada por guarda legal, el reparto de la hora de lactancia se regulan para favorecer la conciliación de la vida persona y familiar y laboral.

En el ámbito procesal, se determinan las consecuencias jurídicas de las conductas discriminatorias y se incorporan garantías de carácter procesal tales como que corresponde a la persona demandada probar la ausencia de discriminación en las medidas adoptadas y su proporcionalidad.

La característica más relevante de la Ley es que se propone hacerla efectiva a través de políticas activas. Las acciones positivas se definen como «medidas específicas a favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres». Las mismas se han de producir en áreas como salud, educación, creación artística e intelectual, medios de comunicación, acceso a la sociedad de la información, deportes, etc (y en otros sectores vedados como Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad). Se recogen los informes de impacto de género y la elaboración periódica de un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades por parte del gobierno.

En el ámbito de la educación (no se puede obviar el peso de los patrones culturales) se establece que la igualdad de género se habrá de reflejar en los currículos y en las distintas etapas formativas, en el principio de igualdad como parte de la formación del profesorado y en la educación superior en la creación de postgrados específicos sobre estas cuestiones.

Como cierre de este breve repaso sobre los contenidos más significativos de la Ley, nos referiremos a uno de los puntos que fue más polémico: la previsión del principio de paridad a través del sistema de cuotas. Bajo la denominación de «presencia o composición equilibrada» se viene a fijar que, con carácter general, en los puestos de poder, las personas de un sexo no puedan superar el 60 % ni ser menos del 40 %. Se aplica a diversos órganos de responsabilidad, gobierno de cargos

docentes, Comisión de Igualdad del Poder Judicial, consejos de administración de las sociedades mercantiles...pero sobre todo en los órganos directivos de la Administración General del Estado y en los de selección y valoración del personal. Con respecto al ámbito de la representación política exige la modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la aplicación del principio de composición equilibrada de las candidaturas a nivel estatal, autonómico, municipal y del Parlamento Europeo. El debate sobre este particular ha girado en torno a quienes sostienen que con esta normativa se atenta al principio de igualdad formal y a la autonomía de los partidos políticos y quienes la apoyan de cara a lograr la igualdad material. Precisamente, el fallo de la STC 12/2008 fue favorable a la constitucionalidad de la cuota.

Tal y como se ha avanzado, antes de la aprobación de la LO 3/2007 ya se iban abriendo camino algunas leyes sectoriales y otras que, de modo indirecto, incidían en la materia. Cronológicamente, nombraremos las que interesan destacar:

- Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.
- Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.
- Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, de reforma del artículo 417 bis del Código Penal.
- Ley 11/1990, de 15 de octubre, sobre reforma del Código Civil, en aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.
- Ley 40/1999, de 5 de noviembre, sobre nombre y apellidos y orden de los mismos.
- Resolución de 22 de enero de 2001, de la Dirección General del Ente Público Radiotelevisión Española, por la que se hacen públicas las normas reguladoras de la emisión de publicidad por "Televisión Española, Sociedad Anónima", aprobadas por el Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión Española en su reunión de 11 de enero de 2001.
- Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno.
- Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. libertad sexual. Esta ley marcó un punto de inflexión al abordar conjuntamente la prevención, la sensibilización, la educación, la asistencia social, la protección laboral y económica, la tutela institucional y la respuesta penal y judicial. Su ámbito específico se centra en la violencia ejercida contra las mujeres por quienes sean o hayan sido sus cónyuges o estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, incluso sin convivencia.

Tras la aprobación de la LO 3/2007, también se ha abierto un hilo normativo que ha servido para incidir en algunos de los elementos recogidos en la propia LO. Veamos cuáles son:

En el ámbito político y decisorio, la norma introdujo el principio de presencia equilibrada, posteriormente reforzado por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. Esta última modificó un amplio conjunto de leyes para extender la composición equilibrada a órganos constitucionales y de relevancia constitucional, a la Administración General del Estado, a las candidaturas electorales y a determinados órganos societarios. Con carácter general, se considera equilibrada la presencia cuando ninguno de los sexos supera el sesenta por ciento ni queda por debajo del cuarenta por ciento, sin perjuicio de las reglas específicas y de los periodos transitorios aplicables.

En el ámbito laboral, la LO 3/2007 ya introdujo algunas medidas. Donde más se ven las costuras de esa falsa igualdad son en el ámbito del trabajo. La brecha salarial, los contratos a tiempo parcial que casi siempre son para las mujeres, el techo de cristal o la carga invisible de los cuidados son ejemplos del día a día. La LO intentó poner freno a estas cuestiones pero el auténtico impulso vino con el Real Decreto-ley 6/2019. Por un lado, amplió los permisos por nacimiento para buscar una corresponsabilidad real. Por el otro, marcó una línea clara: a partir de entonces, cualquier empresa con más de 50 personas trabajadoras (hasta entonces 250) está obligada a diseñar y aplicar su propio plan de igualdad.

En este sentido, el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre es el que desarrolla los planes de igualdad. El plan de igualdad es un conjunto ordenado de medidas adoptadas tras un diagnóstico negociado. No son puras declaraciones genéricas de buenas intenciones. Este diagnóstico debe examinar, entre otras materias, los procesos de selección y contratación, la clasificación profesional, la formación, la promoción, las condiciones de trabajo, la infrarrepresentación femenina, las retribuciones, la corresponsabilidad y la prevención del acoso sexual y por razón de sexo. A partir del diagnóstico compartido, el Real Decreto regula el modo de negociación, el contenido mínimo del plan, el seguimiento y la inscripción en un registro público.

En materia de igualdad retributiva, tenemos que referirnos al Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre. Su punto de partida es el principio de igual retribución por trabajo de igual valor, recogido también en el Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Ello significa que dos trabajos tienen igual valor cuando son equivalentes la naturaleza de las funciones, las condiciones educativas o profesionales exigidas, los factores relacionados con su desempeño y las condiciones laborales. Esta formulación permite detectar la infravaloración de ocupaciones feminizadas, que puede permanecer oculta si solo se comparan puestos con la misma denominación. Ahora bien, no toda diferencia salarial constituye por sí sola discriminación, pues pueden existir factores objetivos, pero la empresa debe poder justificarlos sin recurrir a criterios directa o indirectamente vinculados al sexo. Aquí es donde podemos ver la importancia del registro retributivo, la auditoría salarial y la valoración de puestos. Y es que estos elementos aportan transparencia y hacen posible identificar diferencias que necesitan explicación o, en su caso, corrección.

Finalmente, en el ámbito jurisdiccional social, la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social invierte la carga de la prueba en casos de discriminación por razón de sexo, orientación o identidad sexual, entre otros. En estos supuestos, cuando «de las alegaciones de la parte actora se deduzca la existencia de indicios fundados de discriminación por razón de sexo, orientación o identidad sexual, [...], corresponderá al demandado la aportación de una justificación objetiva y razonable, suficientemente probada, de las medidas adoptadas y de su proporcionalidad» (art. 96).

En el sector público, el Real Decreto Legislativo 5/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público incorpora la igualdad y la no discriminación, regula derechos de conciliación y obliga a las administraciones públicas a disponer de planes de igualdad. Comprendemos que la Administración no actúa únicamente como empleadora: le exigimos ofrecer un modelo coherente con los mismos principios que impone al sector privado. Esto supone cuidar las contrataciones y los ascensos, frenar el acoso y repartir bien los puestos de mando. Al final, si el sector privado tiene que mirarse en algún sitio, el primero que tiene que dar ejemplo es el sector público.

Cuando hablamos de violencia contra las mujeres y libertad sexual, destacamos un antes y un después gracias a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, ya citada. Por primera vez abordamos el problema de forma integral y desde todos los frentes: prevención, educación, sensibilización, asistencia social, protección laboral y económica, respaldo institucional y respuesta judicial. En concreto, la ley pone el foco en la violencia machista, la que ejercen los hombres contra sus parejas o exparejas, tanto si conviven como si no.

La respuesta estatal se amplió con la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. La norma aborda las violencias sexuales desde la prevención hasta la reparación. Además, incluye medidas educativas, laborales, sanitarias, policiales y judiciales. Sitúa el consentimiento en el centro de la regulación penal y elimina la anterior distinción entre abuso y agresión sexual. Para un análisis actualizado de esta LO debe tenerse en cuenta la Ley Orgánica 4/2023, de 27 de abril, (para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores) que modificó el marco de las penas anteriormente existentes. La reforma reajustó la respuesta penal cuando concurre violencia, intimidación o anulación de la voluntad aunque no eliminó el modelo basado en el consentimiento. Estas normas permiten que la violencia contra las mujeres se relacione con la desigualdad estructural. No es el reflejo de un conflicto privado ni es la sucesión de delitos desconectados.

Si nos centramos en la autonomía corporal y la salud sexual y reproductiva, debemos acudir a la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, reformada ampliamente por la Ley Orgánica 1/2023, de 28 de febrero. Con esta reforma, logramos reforzar el acceso real a la interrupción voluntaria del embarazo dentro del sistema sanitario público, eliminamos el periodo de reflexión obligatorio que se imponía antes y devolvimos a las jóvenes de dieciséis y diecisiete años la capacidad de decidir por sí mismas, sin depender del consentimiento de sus representantes legales. Además, se amplía el marco para incluir medidas sobre educación sexual, salud menstrual, anticoncepción y el reconocimiento de determinadas situaciones de incapacidad temporal. Tenemos claro que esta es una dimensión fundamental de la igualdad, ya que la libertad para decidir sobre nuestra propia reproducción condiciona por completo la autonomía personal, educativa y profesional.

Por su parte, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación establece un marco general frente a la discriminación por múltiples causas y complementa la LO 3/2007. Esta norma es especialmente útil para la igualdad entre mujeres y hombres cuando el género se cruza con otras realidades, como el origen étnico, la discapacidad, la edad, la orientación sexual, la salud o la situación económica. En definitiva, la ley pone el foco en la discriminación múltiple e interseccional, refuerza las garantías legales y crea una autoridad independiente que

vela por la igualdad de trato. Esto importa porque la interseccionalidad nos recuerda que las mujeres no formamos un bloque único. Una política pública puede funcionar sobre el papel y, sin embargo, dejar completamente de lado a quienes ya arrastran otras dificultades, como las mujeres migrantes, las que viven en el medio rural, las mayores, las que tienen alguna discapacidad o las que atraviesan situaciones de pobreza. Lejos de restar peso a la desigualdad de género, tener esto en cuenta ayuda a ver con precisión quirúrgica cómo golpea la discriminación en el día a día. Solo así podemos diseñar soluciones reales que lleguen de verdad a quienes acumulan más desventajas.

A esta estructura de normas debemos añadir también 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 LGTBI, pensada para garantizar la igualdad real y efectiva de las personas trans y los derechos LGTBI. Aunque tiene su propio perfil y un enfoque muy específico, se integra de lleno en el marco antidiscriminatorio del Estado y exige medidas claras en ámbitos del día a día como el empleo, la educación o las propias administraciones. Eso sí, al ponerla en marcha conviene no mezclar conceptos: una cosa es la igualdad entre mujeres y hombres, otra la protección frente a la discriminación por orientación sexual o identidad de género, y otra la lucha contra las violencias machistas. Son realidades que se cruzan y se enriquecen entre sí, pero cada una cuenta con sus herramientas y su propio cauce legal.

El ámbito educativo es un terreno clave y muy delicado. Al fin y al cabo, es ahí donde los estereotipos se cuelan mucho antes de que empecemos a hablar de discriminación laboral. Por eso, la Ley Orgánica 2/2006 de Educación (modificada por la Ley Orgánica 3/2020) sitúa la igualdad real, la prevención de la violencia machista, la coeducación y el respeto a la diversidad como ejes y fines del sistema. Y esto va mucho más allá de incorporar contenidos nuevos en los libros: abarca el día a día en las clases, la orientación que recibe el alumnado para elegir su camino, los materiales de estudio y hasta cómo se organiza el propio centro.

Si pasamos a la enseñanza superior, la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario exige que los campus cuenten con unidades de igualdad y medidas claras contra la discriminación, el acoso y la violencia de género, abarcando desde la carrera académica y la investigación hasta los órganos de gobierno. En paralelo, la Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, reformada por la Ley 17/2022, refuerza la perspectiva de género en la investigación, la recogida de datos, las evaluaciones y los procesos de selección. El objetivo es doble: garantizar una igualdad real en las carreras científicas y evitar que las investigaciones pasen por alto diferencias clave entre hombres y mujeres.

Para cerrar este recorrido por los distintos sectores, toca hablar de la contratación pública. La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público obliga, en unos casos, y permite, en otros, integrar criterios de igualdad y sociales, hasta el punto de prohibir contratar a quienes incumplen la normativa sobre planes de igualdad. Dicho de otro modo: los contratos públicos dejan de ser una simple transacción económica para convertirse en una herramienta que exige coherencia a las empresas que trabajan con fondos públicos. En paralelo, las normas de subvenciones y presupuestos abren la puerta a introducir requisitos, criterios de valoración e informes de impacto de género, siempre bien justificados y respetando los principios de igualdad, proporcionalidad y concurrencia.

4.3. La institucionalidad de la igualdad de género en España

Llegados a este punto, debemos indicar que para que las leyes de igualdad funcionen de verdad, hace falta una estructura capaz de impulsarlas y supervisarlas. La LO 3/2007 diseña un modelo transversal: un centro político que marca prioridades, pero donde cada ministerio tiene la obligación de integrar la perspectiva de género en sus políticas:

- **Ministerio de Igualdad**: Su estructura básica se regula en el Real Decreto 246/2024, de 8 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, modificado por el Real Decreto 360/2025. Desde su Secretaría de Estado se articulan las grandes líneas de actuación.

- **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género**: Creada por el artículo 29 de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, es un órgano unipersonal adscrito al Ministerio, e impulsa y coordina las estrategias estatales frente a la violencia. Trabaja mano a mano con el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, creada también por la LO 1/2004, un órgano colegiado consultivo clave para evaluar la realidad a través de datos homogéneos.
- **Organismo Autónomo Instituto de la Mujer**: Creado por la Ley 16/1983, este organismo autónomo aporta especialización, estudios y continuidad técnica al margen de los cambios políticos, asesorando y cooperando con las administraciones.
- **Comisión Interministerial y Unidades de Igualdad**: Previstas también en la LO 3/2007, se encargan de coordinar los distintos departamentos, recopilar estadísticas, asesorar en informes de impacto y supervisar que la igualdad se aplique de puertas para adentro en cada ministerio.
- **Consejo de Participación de la Mujer**: Prevista en la LO 3/2007, canaliza la voz y la experiencia de las asociaciones de mujeres, aportando una visión cualitativa indispensable para detectar problemas que las estadísticas generales a veces no alcanzan a ver.
- **Red institucional de control y tutela**: El engranaje se completa con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (vigilante de los planes de igualdad, la brecha salarial y el acoso), los tribunales y la Fiscalía. A ellas corresponde, en última instancia, velar por la efectividad de la normativa sobre igualdad y garantizar que no quede en una mera declaración de intenciones

En resumen, aunque el Estado cuenta con un sólido entramado que conecta la Constitución con normas específicas sobre empleo, educación, violencia o contratación, el gran reto pendiente ya no es acumular leyes, sino garantizar recursos, inspección y aplicación real para reducir la brecha entre la igualdad que proclama el papel y la que se vive en el día a día.

5. Marco normativo autonómico vasco

5.1. La igualdad y la discriminación por razón de sexo en el Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 y la creación de Emakunde

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 (EAPV) no contiene previsiones específicas sobre la materia de género. Así, el artículo 9.1 EAPV realiza una remisión a lo dispuesto en la CE 1978 sobre derechos y deberes, y por tanto, cabe entender esa misma remisión respecto del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Así pues, el EAPV no crea un catálogo

propio de derechos; vincula la actuación de los poderes públicos vascos al marco constitucional. Por su parte, el artículo 9.2 d) EAPV prevé que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, adoptaran medidas dirigidas a promover las condiciones y a remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales. Este precepto se asemeja al contenido del artículo 9.2 CE. De ello se puede extraer que la igualdad material es un criterio que debe informar el ejercicio de las competencias autonómicas, no solo de las estatales. Por último, el artículo 10.39 EAPV atribuye a la Comunidad Autónoma Vasca (CAV) competencia exclusiva en materia de «condición femenina». Esta expresión empleada en 1979 es hoy día claramente insuficiente pero lo cierto es que el precepto ha servido de llave para desarrollar una política autonómica propia.

La insuficiencia de las previsiones del Estatuto de Autonomía del País Vasco, (salvando, quizás, las posibilidades del art. 9.2 que implícitamente incluye a las mujeres, por lo que podría ser mecanismo para legitimar medidas a su favor, si bien no prevé específicamente la situación de discriminación que actualmente les afecta, ni tampoco establece remedios concretos para superarla) no ha impedido que la aportación fundamental de los movimientos feministas y el esfuerzo de personas particulares de manera anónima no haya ido encontrando respuestas normativas e institucionales (seguramente no cubriendo todas las demandas que desde estas instancias se formulaban) en las década posterior a la aprobación del EAPV.

Un primer paso desde las instituciones públicas es, a nivel estatal y paulatinamente en las Comunidades Autónomas, el surgimiento de Institutos de la Mujer. En este sentido, en la CAV la aprobación de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, supone la creación de Emakunde/ Instituto Vasco de la Mujer (modificada por la 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). Según su Exposición de Motivos, con su nacimiento se trata de responder a una cada vez más amplia demanda social que requiere una intervención directa de los poderes públicos vascos en este tema. Y para ello se ampara en lo dispuesto en el art. 9 EAPV, así como en la CE y en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se reconoce, por tanto, la posibilidad de que los poderes públicos de la CAV puedan llevar a cabo una acción positiva sobre los elementos de la realidad, facilitando la efectividad de los derechos y removiendo los obstáculos que la impidan o dificulten, asignando a dichos poderes la obligación de corregir una realidad no deseada a través de todo tipo de medidas a su alcance. La eliminación efectiva de todas las formas de discriminación de la mujer y la adopción de las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de la CAV se consideran cuestiones prioritarias.

El papel de Emakunde en la sociedad de la CAV fue muy relevante en estos años. Sus campañas mediáticas pretendían concienciar a toda la población. El mensaje se proyectaba y comenzaba de manera muy paulatina a calar entre la ciudadanía. En desarrollo de la Ley 2/1988 de creación de Emakunde, el Gobierno Vasco aprobó ya planes de acción positiva para las mujeres en la CAV (donde se recogían las líneas básicas de intervención de las administraciones públicas vascas con relación a la promoción de la igualdad de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida) y su impulso decidido ha sido un motor para la aprobación de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, dos años antes que la Ley estatal. Ahora bien, la CAV no fue la primera. Precedieron a la ley vasca las siguientes: Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (Navarra); Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León; Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad de mujeres y hombres (Comunidad Valenciana) y Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres (Galicia).

De modo coetáneo a la creación de Emakunde, nace también la institución del Ararteko a través de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko. En virtud del EAPV su misión es velar por que las Administraciones Públicas de la CAV cumplan las previsiones legales constituyéndose en una garantía de control ante las vulneraciones de los derechos de las personas en la CAV. Entre estos derechos, se sitúa también la igualdad de mujeres y hombres.

5.2. El desarrollo legislativo: de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres al 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

En la actualidad, la norma básica en la materia es 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. Su antecedente directo es la Ley 4/2005, una Ley que arrancó a partir de un tejido social reivindicativo, el trabajo realizado por el movimiento feminista, la labor llevada a cabo por Emakunde y la Institución del Ararteko, y la paulatina existencia de leyes en diversas Comunidades Autónomas que sirvieron de avanzadilla. El EAPV a pesar de no ofrecer una base excesivamente cualificada, permitió la aprobación de esta ley. En lo referido a su ámbito de aplicación, se circunscribe a los poderes públicos vascos, señalando especialmente: las administraciones de la CAV, las administraciones forales y locales, junto con sus respectivos órganos subsidiarios o dependientes, y entidades privadas con las que suscriban contratos o convenios de colaboración o sean beneficiarias de ayudas o subvenciones concedidas por ellos. Esta última mención dispone de un alcance de interés: queda claro que la norma tiene vocación de incidir tanto en la esfera pública como en la privada.

De un modo telegráfico, resaltaremos algunos de los principios generales de la Ley, que posteriormente servirán de inspiración al Decreto Legislativo 1/2023:

- la igualdad de trato supone la eliminación de la discriminación tanto directa como indirecta, no considerando como discriminación las medidas positivas que puedan establecerse;
- la integración de la perspectiva de género implica 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. Esa transversalidad como característica propia de la Ley se manifiesta en políticas sectoriales públicas diferentes como sanidad, función pública, educación, bienestar social, etc;
- la paridad en las listas electorales supone que las mujeres han de estar representadas en un mínimo del 50 % y la representación equilibrada conlleva la representación en los órganos administrativos pluripersonales cuando los dos sexos estén representados al menos al 40 %. Estos principios generaron sendos recursos de inconstitucionalidad ante el TC que no observó razones para su inconstitucionalidad (STC 13/2009);
- en cuanto a la distribución competencial *ad intra* y en relación al artículo 10.39 EAPV y a los artículos 6 y 7.c.2) de la Ley 27/1983, de Territorios Históricos, la Ley 4/2005 en su artículo 4 señala que corresponde a las instituciones comunes de la CAV (Parlamento Vasco y Gobierno Vasco) la competencia legislativa, la de desarrollo normativo y la acción directa en materia

de igualdad de mujeres y hombres restando para los órganos forales de los territorios históricos (Juntas Generales y Diputaciones Forales) y a la Administración local la competencia de ejecución de las normas en materia de igualdad de mujeres y hombres, excepto la denominada acción directa que, conforme a la propia ley, no es más que «la competencia de ejecución respecto a aquellas funciones, programas o servicios que por su interés general o por sus específicas condiciones técnicas, económicas o sociales tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi». En los arts. 5, 6 y 7 de la Ley 4/2005 se concretaban estas funciones superando el vacío normativo que hasta entonces existía en este ámbito. A pesar de que en principio podría pensarse que son muchas las competencias (en la esfera que nos ocupa) que esta Ley se atribuye, ámbitos materiales como la legislación penal, civil, mercantil, procesal, laboral, bases de la sanidad, de la seguridad social y otras, quedan fuera del ámbito de la Ley 4/2005 por tratarse de materias de competencia estatal;

- cabe señalar que la Ley 4/2005 no cerró el marco regulador en la materia. Al contrario, se fue complementando con regulación reglamentaria y ha conllevado asimismo la modificación de leyes sectoriales como las leyes electorales de la CAPV, la Ley de Gobierno, la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda de Euskadi, la Ley de la Función Pública Vasca o la Ley contra la Exclusión Social. Las reformas se efectuaron a través de la 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 y la Ley 1/2022, de 3 de marzo de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres, antes de su derogación definitiva por el Decreto Legislativo 1/2023, que mencionaremos a continuación;
- y, por último, cabe citar por su alto valor las exhaustivas evaluaciones que se han hecho de la Ley 4/2005. Tomando como referencia la Evaluación de la Ley 4/2005 realizada en 2020, pueden concluirse una serie de aspectos relevantes: a) la revisión y estructuración de la arquitectura institucional para incorporar la igualdad de manera transversal ha supuesto generar ciertas estructuras como las unidades de igualdad o las comisiones interdepartamental e interinstitucional. Estas estructuras representan fórmulas de trasversalidad, coordinación y colaboración pioneras a nivel estatal, que han sido un modelo para seguir para otras comunidades y que, en la actualidad, están claramente consolidadas; b) una de las virtudes de esta ley es su carácter innovador en cuanto al *mainstreaming* de género. Ha sabido regular la implementación de requisitos y condiciones favorables necesarias para integrar la transversalidad de género. Apuesta por la integración del principio de igualdad desde una perspectiva global que abarque todas las políticas, programas y acciones de la administración en sus distintos niveles administrativos; c) se concluye la importancia de disponer de recursos específicos para llevar a cabo políticas para la igualdad y destaca la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la planificación y ejecución de todos los recursos, además de la necesidad de evaluar el desarrollo de las políticas públicas.

Ya hemos avanzado que el marco de referencia vasco vigente es el Decreto Legislativo 1/2023. Cerraremos este apartado refiriéndonos a los elementos sustanciales del mismo[12]:

12 Nos remitimos a la siguiente obra colectiva (de acceso abierto) para un mayor desarrollo de los contenidos de la norma: López, Zelaia, Ugartemendia (Dirs), Ansola (Coord) (2026) Tejiendo la igualdad: Una mirada multidisciplinar sobre los últimos avances en el ámbito autonómico vasco. https://www.dykinson.com/libros/tejiendo-la-igualdad-9791370471118p/

La primera de las ideas a destacar es que el Decreto Legislativo 1/2023 aclaró, armonizó y reguarizó las disposiciones previas para aportar seguridad jurídica, sin crear una política completamente nueva. Se trata, de alguna manera, de un «reacondicionamiento» del anterior marco normativo siguiendo el siguiente modelo:

- **Título Preliminar**: Regula el objeto, el ámbito de aplicación y los principios generales.
- **Título I**: Distribuye las competencias, funciones, organización y financiación.
- **Título II**: Contiene las medidas para integrar la perspectiva de género en la actuación de los poderes públicos.
- **Título III:** Aborda las áreas de intervención sectorial y la violencia machista.
- **Título IV**: Establece el régimen de infracciones y sanciones.

El eje sobre el que gira la norma se encuentra en el artículo 1, al señalar que persigue promover y garantizar la igualdad de trato y de oportunidades en todos los ámbitos, buscando eliminar la discriminación estructural y fomentar el empoderamiento, la autonomía y el fortalecimiento social, económico y político de las mujeres. La igualdad se concibe como una transformación de las relaciones sociales y de los roles de género.

Entre los principios rectores destacan la igualdad de trato, la acción positiva, la eliminación de estereotipos, la colaboración institucional y la diligencia debida frente a la violencia machista. Además, la reforma refuerza enfoques clave en los siguientes aspectos:

- *Interseccionalidad*: Reconoce que el sexo se combina con factores como el origen, la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la identidad de género o la situación económica, generando formas específicas de exclusión que exigen respuestas adaptadas.
- *Representación equilibrada:* Establece que en los órganos colegiados de más de cuatro miembros cada sexo debe estar representado al menos en un 40 %, y exige la presencia de ambos sexos en órganos más pequeños. Su fin es evitar la infrarrepresentación persistente.

El peso que adquiere el *mainstreaming* en el Decreto Legislativo 1/2023 tiene una traducción real en las obligaciones administrativas que se crean. Tal es así que este modelo destaca por transformar la perspectiva de género en obligaciones técnicas concretas y medibles para la administración, en tareas o acciones concretas como las que siguen:

- *Estadísticas e indicadores:* Obligan a recopilar y explotar datos desagregados por sexo y a cruzar variables. Sin esta información, resulta imposible evaluar quién accede a los recursos o detecta las brechas reales.
- *Capacitación del personal:* Exige formación básica, progresiva, permanente y obligatoria para los empleados públicos, ajustada a las funciones de sus puestos para dotarles de herramientas analíticas reales.
- *Evaluación previa del impacto de género*: Los proyectos normativos deben analizar si la situación de partida presenta desigualdades y valorar el impacto de la regulación propuesta, introduciendo medidas correctoras si se detectan efectos negativos. Emakunde verifica este proceso en la administración autonómica.

- *Planificación económica y presupuestos:* Los presupuestos públicos deben incorporar la perspectiva de género en los programas de gasto y sus objetivos, vinculando los recursos a indicadores para comprobar las prioridades reales de las políticas.

- *Contratación pública*: Salvo justificación objetiva, los pliegos deben incorporar criterios de adjudicación con una ponderación mínima del 5 % y al menos una condición especial de ejecución que vaya más allá del lenguaje no sexista, cuyo cumplimiento verifica la unidad responsable.
- *Subvenciones*: Incluyen requisitos y criterios de valoración de igualdad en las bases, valoran las actuaciones positivas con al menos un 5 % del baremo y excluyen temporalmente a entidades sancionadas por discriminación o que incumplan la obligación de contar con un plan de igualdad.
- *Comunicación pública:* Exige un uso no sexista del lenguaje y revisa imágenes, contenidos y estereotipos para visibilizar a las mujeres como sujetos de derechos y autoridad.

El Título III sobre áreas de intervención y marco de la violencia machista adquiere una especial relevancia en tanto que proyecta la igualdad sobre sectores clave donde se reproducen las desigualdades. Sirvan como ejemplo los siguientes:

- *Participación sociopolítica*: Fomenta el acceso de las mujeres a los espacios de decisión y apoya a las asociaciones orientadas a la igualdad real y al empoderamiento colectivo.
- *Empleo y conciliación*: Promueve condiciones laborales libres de discriminación y fomenta una organización social corresponsable, orientando a los poderes públicos hacia servicios, permisos y horarios que eviten que los cuidados recaigan exclusivamente sobre las mujeres.
- *Educación, cultura y salud*: Integra la coeducación transversalmente para prevenir la violencia y cuestionar roles tradicionales. Asimismo, la salud, la cultura, el deporte y los medios de comunicación deben revisar sus prácticas y asegurar una representación igualitaria y libre de estereotipos vejatorios.

En lo referido a la arquitectura institucional, planificación y coordinación, el sistema vasco se apoya en una red institucional consolidada, con base en:

- *Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer)*: Organismo autónomo creado por la Ley 2/1988 y adscrito a Lehendakaritza (Presidencia). Impulsa, evalúa y asesora las políticas de igualdad y asume las funciones de defensa de la ciudadanía frente a discriminaciones en el sector privado.
- *Unidades de igualdad*: Estructuras presentes en cada departamento del Gobierno Vasco, reguladas por el Decreto 213/2007, de 27 de noviembre, por el que se regulan las unidades administrativas encargadas del impulso y coordinación de las políticas de igualdad en los departamentos del Gobierno Vasco, así como en sus organismos autónomos y entes públicos, y que serán las encargadas de aplicar la normativa sectorial.
- *Comisión Interdepartamental*: Regulada por el Decreto 261/2006, de 26 de diciembre, de regulación de la Comisión Interdepartamental para la Igualdad de Mujeres y Hombres, y adscrita a Emakunde, asegura la coordinación técnica y coherente entre los diferentes departamentos del Ejecutivo.

- *Comisión Interinstitucional*: Regulada por el Decreto 5/2007, de 16 de enero, de regulación de la Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres, agrupa al Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos para unificar estándares y evitar desigualdades territoriales.
- *Redes locales y órganos consultivos*: Destacan la red de cooperación municipal Berdinsarea y la Comisión asesora de publicidad y comunicación/*Begira* (regulada por el Decreto 360/2013, de 11 de junio, de la Comisión asesora para un uso no sexista de la publicidad y la comunicación / Begira).

En cuanto a la planificación general se articula actualmente a través de la Estrategia 2030 para la Igualdad, que sustituye al anterior VII Plan y ordena los objetivos en torno al buen gobierno, el empoderamiento, la organización social sostenible y las vidas libres de violencia machista. La participación de las asociaciones de mujeres y del movimiento feminista completa el modelo, mientras que el sistema se cierra jurídicamente mediante un régimen de infracciones y sanciones que dota a las obligaciones de efectividad real más allá de las meras recomendaciones.

6. Bibliografía

- Carmona Cuenca, Encarnación. (2015). La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 104: 297-328, https://doi.org/10.18042/cepc/redc.104.10
- Gómez Sánchez, Yolanda. (2024). La igualdad de mujeres y hombre: de la teoría a la realidad. *Revista Internacional de Derecho Público*, 1 (6): 99-116
- Hernández Darriba, Iraia. (2025). *Democracia paritaria y redistribución del poder. Presencia, representación y reconocimiento*. Dykinson: Madrid. Ebook de descarga gratuita: https://www.dykinson.com/libros/democracia-paritaria-y-redistribucion-del-poder-9791370062989/
- Izquierdo Barriuso, Mirian Lourdes. (2024). *El estado de la igualdad en España. Herramientas para avanzar*. Aranzadi La Ley: Madrid. ISBN digital: 978-84-10292-41-3
- Lasa López, Ainhoa. (2026). 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. En: *Tejiendo la igualdad: una mirada multidisciplinar sobre los últimos avances en el ámbito autonómico vasco*. Dykinson: Madrid. Ebook de descarga gratuita: https://www.dykinson.com/libros/tejiendo-la-igualdad-9791370471118p/
- Lasa López, Ainhoa; Zelaia Garagarza, Maite, Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignaico (Dirs.), Lauzirika Ansola, Iker (Coord.) (2026). *Tejiendo la igualdad: una mirada multidisciplinar sobre los últimos avances en el ámbito autonómico vasco*. Dykinson: Madrid. Ebook de descarga gratuita: https://www.dykinson.com/libros/tejiendo-la-igualdad-9791370471118p/
- Lasa López Ainhoa, Escajedo San-Epifanio, Leire (2025). Violencias contra las mujeres y derecho europeo. La evolución reciente en perspectiva jurídico-constitucional. Atelier: Madrid. Disponible en acceso abierto: https://doi.org/10.71237/yG17Jtem
- Zelaia Garagarza, Maite. (2025). La igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de la UE: la CDFUE y su reflejo en la normativa derivada. En: Maite Zelaia Garagarza (dir.), Santiago Ripol Carulla (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. ISBN 978-84-7777-717-5

POLÍTICAS Y PLANES DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA GESTIÓN LOCAL



Tema III

LAS POLÍTICAS LOCALES DE IGUALDAD EN EUSKADI: MARCO JURÍDICO, COMPETENCIAL, ORGANIZATIVO Y FINANCIERO

Ander Bergara Sautua

VIOLENCIAS MACHISTAS: intervención en red

EHU

UPV/EHUko BERDINTASUNERAKO ZUZENDARITZA
DIRECCIÓN PARA LA IGUALDAD DE LA UPV/EHU

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral

Tema III. ***Las políticas locales de igualdad en Euskadi: marco jurídico, competencial, organizativo y financiero.*** Ander Bergara Sautua

1. Introducción 69
2. Origen y evolución de las políticas locales de igualdad en Euskadi 69
3. Objeto, sujeto, finalidad y principios generales de las políticas locales de igualdad 71
4. Marco competencial y funcional de las políticas locales de igualdad 74
   - 4.1. Distribución competencial 74
   - 4.2. Funciones 74
5. Marco organizativo de las políticas locales de igualdad 76
   - 5.1. Estructuras de impulso 76
   - 5.2. Estructuras de coordinación 79
   - 5.3. Estructuras de participación 84
6. Marco financiero de las políticas locales de igualdad 88
7. Conclusiones 91
8. Bibliografía 91

1. Introducción

Las políticas de igualdad para la igualdad de mujeres y hombres1 (en adelante políticas de igualdad) se refieren al conjunto de actuaciones impulsadas por los poderes públicos para eliminar las desigualdades existentes entre mujeres y hombres y promover condiciones que les permitan el ejercicio efectivo de los derechos en condiciones de igualdad. Estas políticas incluyen tanto actuaciones específicas dirigidas a corregir situaciones concretas de discriminación como medidas destinadas a incorporar la perspectiva de género en el conjunto de la actuación pública.

Las entidades locales constituyen un actor fundamental para el desarrollo de las políticas públicas de igualdad. Su proximidad a la ciudadanía, su presencia en el territorio y su capacidad para intervenir en ámbitos tan diversos como los servicios sociales, la cultura, el deporte, la participación ciudadana o el urbanismo, convierten a los municipios en agentes estratégicos para promover la igualdad y combatir las discriminaciones basadas en el género.

Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, posteriormente modificada por las Leyes 3/2012 y 1/2022 y actualmente integrada en el Texto Refundido aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2023 (en adelante Ley para la Igualdad), supuso un hito decisivo para la consolidación de las políticas locales de igualdad en la Comunidad Autónoma de Euskadi (en adelante Euskadi). La ley no sólo estableció principios, normas y objetivos comunes para el conjunto de los poderes públicos vascos, sino que definió un marco competencial, organizativo, financiero y de intervención que ha permitido fortalecer el papel de las entidades locales en este ámbito.

Los objetivos específicos que se plantean para el alumnado en este módulo son los siguientes:

- Conocer el origen y evolución de las políticas locales de igualdad en Euskadi.
- Comprender el objeto, el sujeto, la finalidad y los principios generales que orientan la actuación de las entidades locales en materia de igualdad.
- Entender la distribución de competencias entre las instituciones comunes, las instituciones forales y las entidades locales.
- Conocer la organización institucional creada para promover las políticas locales de igualdad.
- Identificar el marco financiero.
- Reflexionar sobre los avances conseguidos y los retos que afrontan actualmente las políticas locales de igualdad.

2. Origen y evolución de las políticas locales de igualdad en Euskadi

Si entendemos las políticas de igualdad como el conjunto de principios, normas, objetivos y acciones formuladas explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico administrativas) y desarrolladas por autoridades públicas para la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres, podemos situar el origen de estas políticas en el panorama internacional tras la Segunda Guerra Mundial, con ocasión de la creación de las Naciones Unidas y la aprobación de las primeras declaraciones y tratados de los derechos humanos, que fueron progresivamente incorporándose a sus constituciones nacionales.

1 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.

La igualdad de mujeres y hombres constituye actualmente uno de los objetivos estratégicos de las democracias contemporáneas. Aunque el reconocimiento formal de la igualdad se encuentra ampliamente consolidado en los ordenamientos jurídicos de los Estados democráticos, la persistencia de desigualdades en ámbitos como el empleo, los cuidados, la participación política, los ingresos económicos o la violencia machista pone de manifiesto la necesidad de seguir impulsando políticas públicas específicas dirigidas a promover una igualdad real y efectiva.

Por lo que respecta a Euskadi, las políticas de igualdad se instauraron 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 de Euskadi.

A través de dicha ley, el Parlamento Vasco declaró prioritaria la eliminación efectiva de las discriminaciones que afectan a las mujeres y creó un organismo público específicamente encargado de impulsar y coordinar las actuaciones públicas dirigidas a promover la igualdad.

Durante los años posteriores se aprobaron diferentes Planes de Acción Positiva para las Mujeres, que constituyeron el principal instrumento de vertebración de las políticas de igualdad en Euskadi y permitieron desarrollar experiencias pioneras tanto en el ámbito autonómico como en el ámbito local.

La aprobación de la Ley 4/2005 supuso un punto de inflexión en la evolución de las políticas de igualdad en Euskadi a las que dotó de un mayor peso jurídico, político y simbólico.

Por lo que respecta al ámbito local, la ley tuvo una importancia extraordinaria, porque asignó expresamente a las entidades locales competencias y funciones específicas en la materia y estableció mecanismos destinados a reforzar su capacidad de actuación. Las políticas locales de igualdad pasaron de ser una opción a una obligación.

Como el resto de las políticas públicas de igualdad, en las últimas décadas las políticas de igualdad han experimentado una profunda transformación. Inicialmente centradas en la eliminación de las discriminaciones más evidentes y en la promoción de acciones positivas dirigidas a las mujeres, han evolucionado hacia enfoques más amplios que pretenden actuar sobre las causas estructurales de la desigualdad y promover cambios sostenidos en las instituciones, en las organizaciones y en la cultura social.

Las entidades locales ocupan una posición singular dentro de los sistemas de gobernanza pública. Son las administraciones más cercanas a la ciudadanía y las que mantienen un contacto más directo con las necesidades, demandas y problemas existentes en el territorio. Esta proximidad permite a los ayuntamientos identificar con mayor facilidad las desigualdades que afectan a las mujeres en ámbitos tan diversos como la participación social y política; el acceso a recursos y servicios; la conciliación corresponsable; la movilidad y el uso del espacio público; la práctica deportiva; el acceso a actividades culturales; o la violencia machista contra las mujeres.

Además, los municipios gestionan servicios y desarrollan actuaciones que tienen una incidencia directa en la vida cotidiana de la ciudadanía. Por ello, las políticas locales de igualdad constituyen un elemento esencial para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria.

En el caso de Euskadi, el desarrollo de las políticas locales de igualdad presenta una característica especialmente relevante: la existencia de un marco jurídico e institucional sólido que ha favorecido su consolidación y continuidad a lo largo del tiempo. Este marco ha permitido que los municipios vascos dispongan de mayores garantías jurídicas y de una mayor estabilidad institucional que la existente en otros territorios del Estado, aunque los retos a los que se enfrentan no son menores.

3. Objeto, sujeto, finalidad y principios generales de las políticas locales de igualdad

Toda política pública surge para dar respuesta a un problema social. El problema social al que las políticas de igualdad quieren hacer frente es el de la manifiesta, global y estructural situación de desigualdad y subordinación que sufren las mujeres respecto de los hombres en los diferentes ámbitos de la vida, la cual está condicionando el ejercicio pleno de sus derechos inherentes a la ciudadanía.

Las políticas locales de igualdad forman parte del sistema vasco de políticas públicas de igualdad.

Según el artículo 1 de la Ley para la Igualdad, las políticas de igualdad, incluidas aquellas que se desarrollan en el ámbito local, son aquellas que tienen por **objeto** de "promover y garantizar la igualdad de oportunidades y trato de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y, en particular, 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 en la que todas las personas sean libres, tanto en el ámbito público como en el privado, para desarrollar sus capacidades personales y de tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales en función del sexo, y en la que se tengan en cuenta, valoren y potencien por igual las distintas conductas, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres".

El artículo 2 de la Ley para la Igualdad al regular su **ámbito de aplicación**, establece que los principales destinatarios de los mandatos contenidos en ellas son los poderes públicos vascos y, en especial, las administraciones públicas vascas. La norma pretende que dichas administraciones públicas ejerzan un papel de liderazgo en el avance hacia la igualdad, configurándose como agentes tractores de los cambios sociales necesarios para alcanzarla.

En consecuencia, las obligaciones derivadas de la ley afectan plenamente a la "Administración local, sus organismos autónomos y los entes públicos dependientes o vinculados a aquélla". Desde esta perspectiva, las entidades locales son el **sujeto** de las políticas locales de igualdad y agentes estratégicos para la construcción de una sociedad más igualitaria.

La actuación de las entidades locales debe inspirarse en los **principios generales** previstos en el artículo 3 de la Ley para la Igualdad. Dichos principios constituyen el marco de referencia que orienta el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de igualdad. Se recogen de forma resumida en la siguiente tabla.

PRINCIPIOS GENERALES	CONTENIDO ESENCIAL
Igualdad de trato	Prohibición de toda discriminación por razón de sexo, tanto directa como indirecta.
Igualdad de oportunidades	Adopción de medidas que garanticen el ejercicio efectivo por parte de mujeres y hombres, en condiciones de igualdad, de los derechos y del acceso y control del poder, los recursos y los beneficios económicos y sociales.
Prevención, atención y erradicación de la violencia machista contra las mujeres	Integración transversal del objetivo de prevenir, atender y erradicar la violencia machista contra las mujeres en todas sus manifestaciones, priorizando la atención integral, recuperación y reparación de las víctimas.
Respeto a la diversidad y a la diferencia	Reconocimiento y respeto de las diferencias y diversidad existentes entre mujeres y hombres, así como de la diversidad presente dentro de cada uno de estos colectivos.
Integración de la perspectiva de género	Incorporación transversal de la igualdad en todas las políticas y actuaciones públicas, con el objetivo de eliminar desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.
Acción positiva	Adopción de medidas específicas y temporales destinadas a eliminar o reducir desigualdades de hecho existentes por razón de sexo.
Eliminación de roles y estereotipos	Promoción de cambios dirigidos a erradicar los roles y estereotipos de género que sustentan la desigualdad entre mujeres y hombres.
Integración de la perspectiva interseccional	Consideración de la interacción entre el sexo o género y otros factores de discriminación, así como de los distintos ejes de desigualdad y opresión que pueden concurrir simultáneamente.
Libre desarrollo de la identidad sexual o de género, la orientación sexual, la autonomía corporal y la autodeterminación	Adopción de medidas para eliminar discriminaciones relacionadas con la identidad sexual o de género y la orientación sexual, garantizando además los derechos sexuales y reproductivos y la autonomía corporal de todas las personas.

PRINCIPIOS GENERALES	CONTENIDO ESENCIAL
Representación equilibrada	Promoción de una presencia equilibrada de mujeres y hombres en los espacios de decisión. En órganos administrativos colegiados se entiende alcanzada cuando ambos sexos están representados, al menos, en un 40 %.
Colaboración, coordinación e internacionalización	Impulso de la cooperación institucional, de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de cooperación al desarrollo y de los procesos de internacionalización de las políticas de igualdad.
Empoderamiento de las mujeres	Creación de condiciones que favorezcan la toma de conciencia, el fortalecimiento de capacidades y la adquisición de poder para la transformación de las estructuras que generan desigualdad.
Implicación de los hombres	Promoción de la participación activa de los hombres en favor de la igualdad y contra la violencia machista, así como del cuestionamiento de las masculinidades no igualitarias.
Participación	Impulso de la participación e interlocución de grupos feministas, asociaciones de mujeres, agentes sociales y ciudadanía en el diseño y desarrollo de las políticas públicas.
Innovación, transparencia y rendición de cuentas	Fomento de la mejora continua de las políticas de igualdad y garantía de la transparencia sobre la utilización de los recursos públicos y sus resultados.
Protección de los derechos lingüísticos y promoción del uso del euskera	Garantía del ejercicio de los derechos lingüísticos y promoción del uso del euskera en el ámbito de las políticas de igualdad de mujeres y hombres.

4. Marco competencial y funcional de las políticas locales de igualdad

4.1. Distribución competencial

Siguiendo la distribución competencial establecida por el artículo 10.39 del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 con relación a lo que en su día se denominó competencia en materia de "condición femenina", la Ley para la Igualdad en su artículo 4 señala que corresponde a las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Parlamento Vasco y Gobierno Vasco) la competencia legislativa, la de desarrollo normativo y la acción directa en materia de igualdad de mujeres y hombres.

Por su parte, corresponde a los órganos forales de los territorios históricos (Juntas Generales y Diputaciones Forales) y a la Administración local la competencia de ejecución de las normas en materia de igualdad de mujeres y hombres, con excepción de la denominada acción directa que, en términos de la propia ley, no es otra cosa que "la competencia de ejecución respecto a aquellas funciones, programas o servicios que por su interés general o por sus específicas condiciones técnicas, económicas o sociales tengan que ser prestados con carácter unitario en todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi".

4.2. Funciones

La ley va más allá y en sus artículos 5, 6 y 7, respectivamente, determina las funciones que en materia de igualdad de mujeres y hombres corresponden a cada administración: la autonómica, la foral y la local, y corrige así el vacío normativo que hasta la fecha existía en este ámbito.

Estas son las funciones que el artículo 7 asigna a la Administración local.

a. Adecuación y creación de estructuras, programas y procedimientos para integrar la **perspectiva de género** en su administración.
b. Ejecución de **medidas de acción** positiva en el ámbito local.
c. **Planificación** en el ámbito local, en el marco de la planificación general del Gobierno y de la planificación territorial de las respectivas diputaciones forales, así como **elaboración de normas, instrucciones y directrices** que concreten y adecuen a su realidad municipal lo dispuesto en esta ley y en sus normas de desarrollo.
d. Adecuación y mantenimiento de **estadísticas** actualizadas que permitan un conocimiento de la situación diferencial entre mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de intervención local.
e. Realización de **estudios e investigaciones** sobre la situación de mujeres y hombres en el ámbito local.
f. Realización en el ámbito local de **actividades de sensibilización** sobre la situación de desigualdad entre mujeres y hombres y sobre las medidas necesarias para promover la igualdad.
g. **Seguimiento de la normativa local y de su aplicación** de acuerdo con el principio de igualdad de mujeres y hombres.

h. **Información y orientación a la ciudadanía**, y en especial a las mujeres, sobre recursos y programas relativos a la igualdad de mujeres y hombres y sobre programas o servicios dirigidos a garantizar el acceso a los derechos de las mujeres que sufren discriminación múltiple.

i. **Prestación de programas o servicios o establecimiento de recursos con el objetivo de promover el empoderamiento de las mujeres**, como escuelas de empoderamiento, casas de mujeres, redes comunitarias y supramunicipales u otros, así como de garantizar el acceso a los derechos de las mujeres que sufren discriminación múltiple, cuando por su naturaleza hayan de prestarse con carácter municipal.

j. **Establecimiento de recursos y servicios sociocomunitarios para la conciliación corresponsable** de la vida personal, laboral y familiar de mujeres y hombres, cuando por su naturaleza hayan de prestarse con carácter municipal.

k. **Establecimiento de relaciones y cauces de participación y colaboración** con entidades públicas y privadas que en razón de sus fines o funciones contribuyan en el ámbito local a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres.

l. **Detección de situaciones de discriminación por razón de sexo** que se produzcan en el ámbito local **y adopción de medidas** para su erradicación.

m. Cualquier otra función que en el ámbito de su competencia se les pudiera encomendar.

Este mandato legal supone un salto cualitativo frente a lo que preveía el artículo 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local que se limitaba a indicar que los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas en el ámbito de la promoción de la mujer.

Además, tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la existencia de la Ley 4/2005 permitió, a diferencia de otras zonas del Estado, que los municipios vascos pudieran seguir ejerciendo en los mismos términos las competencias en materia de igualdad de mujeres y hombres, en tanto en cuanto se aprobara la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Esta ley recoge expresamente en el número 27 del artículo 17.1 la competencia propia de las instituciones locales en "ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad" y otorga cobertura jurídica plena a la actuación municipal en materia de igualdad de mujeres y hombres.

Uno de los retos principales de las políticas locales de igualdad, son las limitaciones de tipo económico, técnico y de personal con las que muchas administraciones locales, en particular aquellas con medios más limitados, se encuentran para desarrollar las funciones legalmente asignadas. Para dar respuesta a dicho reto, la ley platea una doble estrategia: por un lado, que los niveles superiores de la Administración vasca les faciliten asistencia y, por otro, que los municipios con menos recursos se asocien para ejercer sus funciones.

Así, el artículo 7.2 señala de la Ley para la Igualdad que, para facilitar el ejercicio efectivo de sus funciones, las administraciones locales contarán con la asistencia de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las correspondientes administraciones forales, especialmente aquellas con menor capacidad económica y de gestión. Como se verá más adelante, a lo largo de los años esta asistencia se ha materializado a través de subvenciones, de redes y espacios de colaboración y acompañamiento de ámbito autonómico (Berdinsarea) y territorial (Berdinbidean y redes territoriales) y de programas e iniciativas con destacada incidencia en lo local (Beldur Barik, Virginia Wolf Basqueskola, Laia Eskola, Gizonduz, etc.).

Por su parte, el artículo 7.3 establece que los poderes públicos vascos facilitarán que las administraciones locales con menor capacidad económica y de gestión puedan constituir mancomunidades, cuadrillas o agrupaciones para el ejercicio efectivo de las funciones señaladas en el artículo 7.1. Precisamente, buena parte de los recursos puestos en marcha desde el Gobierno Vasco y las diputaciones forales para prestar asistencia a las entidades locales tienen por objeto que los municipios con menos recursos se asocien para el desarrollo de las políticas de igualdad.

5. Marco organizativo de las políticas locales de igualdad

El ejercicio de las competencias y funciones previstas en la ley requiere disponer de estructuras estables de impulso, coordinación y participación.

5.1. Estructuras de impulso

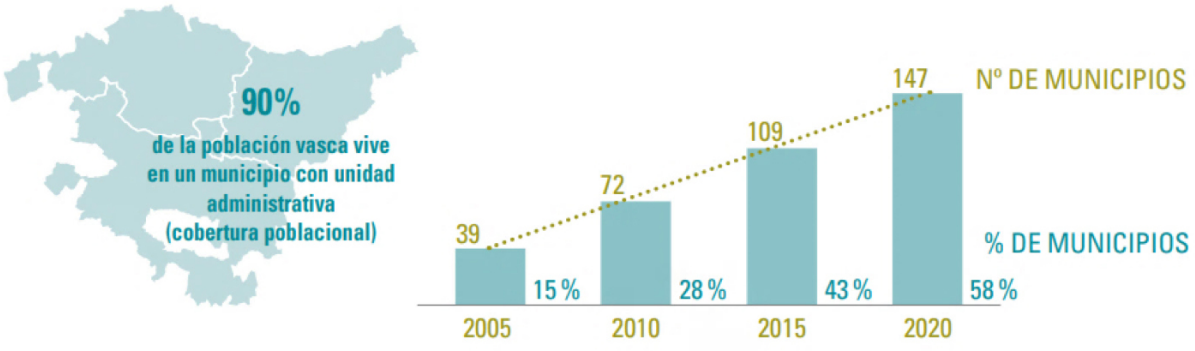
Por lo que respecta a las estructuras de impulso, en su artículo 10, la Ley para la igualdad obliga a que en las administraciones locales haya al menos una estructura (entidad, órgano o unidad administrativa) que se encargue de promover las políticas de igualdad de mujeres y hombres en sus respectivos ámbitos territoriales.

Determina también cuál será el cometido de dichas entidades, órganos o unidades, que básicamente consiste en hacer una labor de impulso, asesoramiento, planificación y evaluación de las funciones que la Ley para la Igualdad asigna a la Administración local en su artículo 7.

Asimismo, según la ley, deben tener personal suficiente y una posición orgánica y una relación funcional adecuadas, así como una dotación presupuestaria suficiente para el cumplimiento de sus fines y para poder garantizar que las políticas de igualdad se incorporan adecuadamente dentro de las decisiones políticas.

De acuerdo con la información del informe de evaluación de la Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres de la CAE 2020 (Emakunde, 2023), cuando se aprobó la ley en 2005 eran 39 los municipios que contaban con unidad administrativa para la igualdad (15 % del total). En 2020 esta cifra ascendió a 147 municipios (58 % del total), donde vive el 90 % de la población vasca.

Nº de municipios vascos con unidad administrativa de igualdad, % sobre total de municipios y % de cobertura poblacional. 2005-2020



Según lo señalado en dicha evaluación, la totalidad de municipios vascos de más de 20.000 habitantes (19 municipios que aglutinan al 65 % de la población vasca) tienen unidad administrativa de igualdad, siendo fundamentalmente los municipios pequeños o muy pequeños los que carecen de este tipo de estructura. Sin embargo, la evolución positiva de los últimos años guarda relación sobre todo con los avances de los ayuntamientos de mediano y pequeño tamaño, en especial del territorio histórico de Álava. En Álava se han llevado a cabo estrategias de agrupación durante estos años para poder impulsar la igualdad en municipios de muy reducido tamaño. Actualmente, todas las cuadrillas de Álava cuentan con unidad administrativa de igualdad.

Desde 2005 los municipios de mediano y pequeño tamaño han ido creando estas estructuras y hay un 55 % de municipios de este tipo con unidad de igualdad (128 municipios). Por tanto, el 70 % de la población que vive en municipios pequeños y medianos cuenta con estas unidades.

Evolución de los municipios con unidades administrativas locales de igualdad y de la cobertura poblacional. 2005-2020

	2005	2010	2015	2020
Nº de municipios con unidad administrativa de igualdad	**39**	**72**	**109**	**147**
Nº de municipios con unidad administrativa propia	39	49	50	64
Nº de municipios con unidad administrativa agrupada	0	23	59	83
% de municipios con unidad administrativa sobre total de municipios	**15%**	**28%**	**43%**	**58%**
Nº de municipios grandes con unidad administrativa sobre total de municipios grandes	–	–	–	100 %
Nº de municipios pequeños y medianos con unidad administrativa sobre total de municipios pequeños y medianos	–	–	–	55 %
% de población que reside en un municipio con una unidad administrativa de igualdad (% cobertura poblacional)	**72%**	**75%**	**81%**	**90%**

Pero no todas las formas de organizarse son iguales (existen diferentes órganos con diferentes denominaciones concejalías, departamentos, áreas, unidades, servicios, comisiones, etc.) y responden a la realidad de cada municipio, especialmente al tamaño de cada uno de ellos. Algunos ayuntamientos han desarrollado estructuras propias, con su personal interno y su presupuesto específico; otros, fundamentalmente los municipios con menos población, han creado unidades agrupadas entre municipios (mancomunidades, cuadrillas o agrupaciones municipales) de cara a impulsar y poner en marcha las políticas de igualdad. De las 76 unidades administrativas existentes, 64 son unidades administrativas propias y 12 son unidades agrupadas por mancomunidad o cuadrilla. Estas últimas aglutinan a un total de 83 municipios.

Evolución de unidades administrativas. 2005-2020

	2005	2010	2015	2020
Nº de unidades administrativas	**39**	**54**	**58**	**76**
Nº de unidades administrativas propias	39	49	50	64
Nº de unidades administrativas agrupadas	0	5	8	12

Unidades administrativas propias y agrupadas por Territorio Histórico. 2020



Continuando con la información que aporta la última evaluación de la ley (Emakunde, 2023), de 2005 a 2020, se ha incrementado en un 50 % el número de personas que trabajan en las unidades de igualdad. De las 76 personas que había en 2005 se ha pasado a 114 personas, 17 trabajando a nivel local en estas unidades.

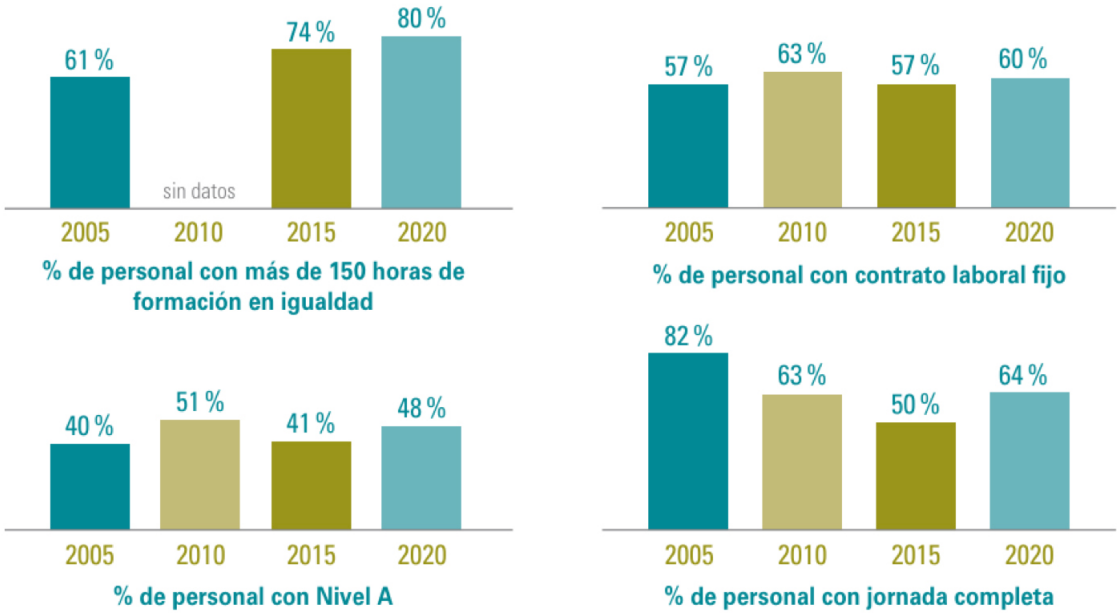
Además, ha aumentado también el peso del personal que tiene una dedicación exclusiva al impulso de la igualdad. Actualmente el 87 % de quienes trabajan en las unidades de igualdad tienen dedicación exclusiva (75 % en 2005), lo cual garantiza una mayor coherencia y estabilidad en las políticas de igualdad.

También resulta de interés analizar la situación laboral de este colectivo de personas pues da cuenta del grado de consolidación de las unidades administrativas. Algunos datos relevantes:

- En torno al 80 % de quienes trabajan en las unidades de igualdad cuenta con más de 150 horas de formación en igualdad, un porcentaje 20 puntos mayor que hace 15 años (entonces el 60 % tenía más de 150 horas de formación).
- El personal funcionario o con contrato fijo supone un 60 %, un peso ligeramente superior al registrado en el 2005 (57 % del personal).
- Un 48 % del personal tiene un puesto de trabajo Nivel A (grado superior), 8 puntos más que en 2005 (40 %).
- En torno a seis de cada diez personas empleadas en las unidades administrativas de igualdad trabaja a jornada completa. El peso de personal con jornada completa ha ido disminuyendo desde 2005 hasta 2015, fecha a partir de la cual vuelven a aumentar las jornadas completas.

Evolución % de personal con más de 150 horas en igualdad, % personal funcionariado o con contrato laboral fijo, % con puesto de trabajo Nivel A y % con jornada completa.

2005-2015

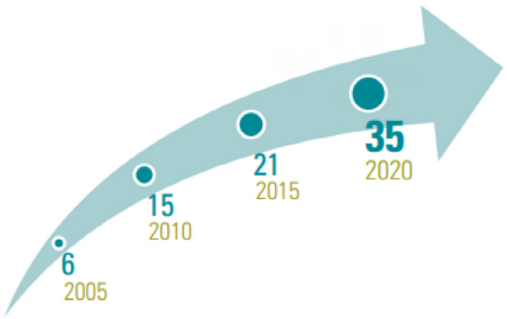


5.2. Estructuras de coordinación

La Ley para la Igualdad en su artículo 13.3 señala que corresponde a las administraciones locales, en el marco de sus competencias, establecer y regular sus respectivas estructuras o espacios de coordinación interdepartamental.

Según la evaluación de la ley, la coordinación interdepartamental a nivel local (entre distintas áreas o servicios) en materia de igualdad ha seguido la tendencia ascendente. Desde la aprobación de la ley hasta 2020 se ha multiplicado por seis el número de municipios que señala tener este tipo de coordinación, pasando de 6 municipios en 2005 a 35 municipios en 2020. En concreto el 55 % de los municipios con unidades de igualdad cuenta con coordinación entre departamentos.

Nº de municipios con coordinación intedepartamental. 2005-2020



Además, al menos 25 municipios señalan tener alguna estructura de coordinación para el ámbito específico de la violencia machista.

A continuación, se pondrá el foco en diversas estructuras y espacios de coordinación y colaboración interinstitucional con incidencia en las políticas locales de igualdad. La siguiente línea del tiempo ayuda a visualizar su desarrollo temporal.



5.2.1. Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Mujeres y Hombres

Este órgano está previsto en el artículo 12 de la Ley para la Igualdad y regulado en el Decreto 5/2007, de 16 de enero. Está adscrito a Emakunde y se encarga de la coordinación de las políticas y programas que, en materia de igualdad de mujeres y hombres, desarrollen la Administración autonómica, la foral y la local.

La Comisión está presidida por la directora de Emakunde y compuesta por 6 representantes (con rango de cargo político) de cada uno de los tres niveles de la administración vasca. Las 6 personas representantes de la Administración local son nombradas por la Asociación de Municipios Vascos (EUDEL).

La Comisión de Seguimiento cuenta con un Grupo Técnico Interinstitucional que tiene por objeto prestar el apoyo y asesoramiento técnico necesario a las y los miembros de la Comisión para el correcto desempeño de sus funciones. Está integrado por dieciocho personas técnicas, una por cada integrante de la Comisión y designadas por éstas preferentemente entre el personal técnico encargado del impulso y asesoramiento en materia de igualdad de mujeres y hombres en su correspondiente institución.

Entre los acuerdos adoptados por esta Comisión, cabe destacar el adoptado el 12 de diciembre de 2018 por el que se determinan **estándares de calidad de las políticas públicas de igualdad y se adopta el compromiso de llevar a cabo medidas para su aplicación**. Este documento determina las condiciones necesarias (relacionadas con los elementos estructurales y con los procedimientos de trabajo) para que las políticas de igualdad sean más eficaces y tengan el efecto deseado. Parte de su contenido fue incorporado en la reforma de 2022 de la Ley para la Igualdad.

Asimismo, la Comisión Interinstitucional puede acordar la constitución, de modo permanente o coyuntural, de Grupos técnicos de trabajo al objeto de tratar cuestiones de una manera más específica o con un carácter más sectorial. Hasta la fecha se han constituido grupos de trabajo para abordar los siguientes temas: la mejora de las subvenciones concedidas a las entidades locales en materia de igualdad de mujeres y hombres; medidas para un trabajo conjunto en pro de la igualdad en el ámbito educativo; criterios para la elaboración y aplicación de las evaluaciones de impacto en función del género; criterios e instrumentos para la aplicación de medidas de igualdad en convenios, subvenciones y contratos; y el establecimiento de criterios de calidad para el desarrollo de las políticas de igualdad y la mejora de su impulso y coordinación en el ámbito local.

5.2.2. Comisión de Seguimiento del Acuerdo interinstitucional para la coordinación de la atención a víctimas de violencia machista contra las mujeres en la CAE

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley para la Igualdad y promovido por Emakunde, se suscribió en 2023 el III Acuerdo Interinstitucional para la coordinación de la atención a víctimas de violencia machista contra las mujeres en la CAE, por parte del Gobierno Vasco, las tres diputaciones forales, EUDEL-Asociación de Municipios Vascos, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el Consejo Vasco de la Abogacía, el Consejo Médico Vasco y el Ararteko. Este acuerdo dio continuidad a los acuerdos interinstitucionales suscritos en 2001 y 2009, que ya contaban con sus respectivas comisiones de seguimiento.

El Acuerdo tiene por objeto lograr la máxima y mejor coordinación y colaboración entre las instituciones implicadas en la CAE en la atención integral a las víctimas de violencia machista contra las mujeres, con el fin último de mejorar la atención que se les presta y ayudar a las víctimas a que puedan lograr una vida satisfactoria sin violencia machista. Para ello, se establecen pautas para garantizar una actuación homogénea en la CAE y una atención integral y de calidad en los ámbitos sanitario, policial, judicial, de servicios sociales, educativo, de vivienda y de empleo.

Las funciones principales de la Comisión de Seguimiento son las siguientes:

- Proponer a las instituciones firmantes cuantas acciones se estimen convenientes en orden a mejorar la coordinación y a garantizar la aplicación efectiva de las medidas y pautas recogidas en el Protocolo de Actuación Coordinada que incluye el propio acuerdo.
- Realizar propuestas de actuación conjunta entre las instituciones firmantes, así como de coordinación de las intervenciones y actuaciones que afecten a varias instituciones en relación con la materia objeto del acuerdo.
- Recibir quejas, con relación al incumplimiento de las pautas establecidas en el Protocolo de Actuación Coordinada, y en su caso, proponer medidas para su subsanación.

Con el fin de prestar el apoyo técnico necesario a las y los miembros de la Comisión de Seguimiento para el correcto desempeño de sus funciones, existe el Grupo Técnico Interinstitucional, integrado por personas técnicas representantes de las instituciones parte del acuerdo y designadas por éstas a tal fin.

El Grupo Técnico Interinstitucional trabaja en pleno y en subgrupos de trabajo que se constituyen ad-hoc para abordar temas específicos que requieren mayor profundización como la gestión de sistemas de información o la atención a la violencia sexual.

5.2.3. Otros espacios de coordinación y colaboración interinstitucional

Además de los órganos de coordinación referidos, se han desarrollado también otras estructuras y programas que procuran la relación entre administraciones. Cabe destacar la existencia de redes tanto de ámbito autonómico como territorial.

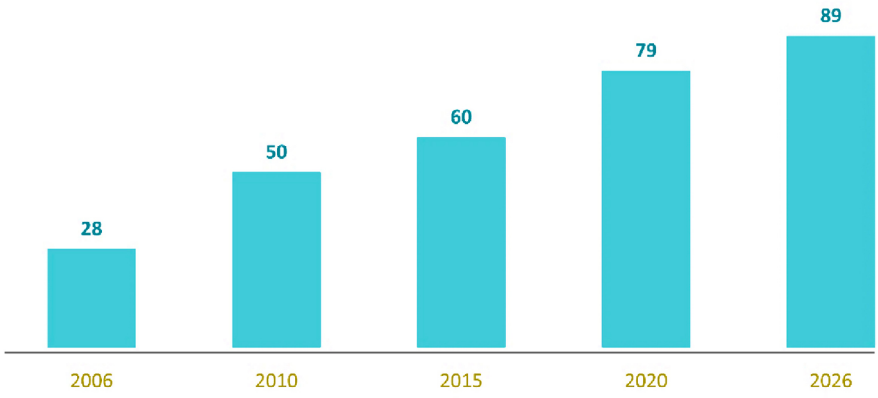
Berdinsarea - Red de Municipios vascos por la igualdad y contra la violencia hacia las mujeres

Berdinsarea se creó en 2006 a partir de un convenio de colaboración entre EUDEL y Emakunde. Pionera en Euskadi y Europa, se caracteriza por estar gobernada por los propios ayuntamientos, en concreto, aquellos que cuentan con las políticas y prácticas más avanzadas en materia de igualdad, ya que para ser parte de la red deben disponer de plan de igualdad, personal técnico especializado, presupuesto específico y cauces de participación con asociaciones de mujeres y feministas.

Berdinsarea tiene por objeto impulsar, fortalecer, coordinar y evaluar programas y servicios municipales a favor de la igualdad y contra la violencia hacia las mujeres. Con ello se busca mejorar la eficacia de la respuesta de los gobiernos locales en esta materia, así como establecer nexos de unión entre éstos y otras instituciones. La red es un espacio de intercambio entre municipios y ayuda a establecer criterios de actuación comunes y homogéneos en materias de especial interés.

Como se aprecia en la siguiente tabla que se ha elaborado con la información de la última evaluación de la ley y la disponible en www.berdinsarea.eus, desde sus inicios hasta la fecha, de forma progresiva, se ha triplicado el número de municipios que forman parte de la red, pasando de 28 municipios en 2006 a 89 en 2026.

Nº de entidades locales miembros de Berdinsarea. 2006-2026



La red funciona con la participación del personal técnico y político municipal, y a través de varias comisiones, según temas, intereses y necesidades. Durante todos estos años se han trabajado cuestiones como: evaluaciones de impacto, fiestas igualitarias, presupuestos con perspectiva de género, protocolos de coordinación institucional, reparación de las mujeres víctimas de violencia machista, ordenanzas para la igualdad, el fomento de políticas de igualdad en municipios con poca población a través de su asociación, etc.

Cabe destacar la creación en el seno de la red en 2012 de Virginia Woolf Basqueskola, con el objetivo de formar, fomentar el empoderamiento de las mujeres electas de los municipios y generar redes entre ellas. En la actualidad trabaja en torno a 3 principales ámbitos: la acogida y el acompañamiento de nuevas electas, la creación de redes y alianzas entre mujeres de distintos ámbitos y la lucha contra la violencia machista. En este último ámbito es de subrayar el trabajo realizado para hacer frente a la violencia contra las mujeres en política que dio lugar en 2025 a la Declaración de Argómaniz contra la violencia y acoso sexista hacia las mujeres en política local, a la que se han adherido más de 300 mujeres electas.

Berdinsarea ha jugado un papel relevante en el impulso de las políticas para igualdad en el ámbito local y se pretende que lo siga desempeñando, tal y como se prevé en su plan estratégico Berdinsarea 2030.

Los requisitos de acceso a Berdinsarea dificultan el acceso de la mayoría de los municipios pequeños a dicha red. Por ello, precisamente, se creó Berdinbidean.

Berdinbidean

Es un programa que surge en 2010, con el fin de poner a disposición de los municipios con menor población (menos de 10.000 habitantes) de los tres territorios históricos servicios de dinamización y asesoramiento para el desarrollo de políticas de igualdad. Inicialmente, se formalizó mediante convenios de colaboración entre EUDEL y cada una de las diputaciones forales de la CAE. Con el tiempo han sido algunas diputaciones las que han liderado Berdinbidean en su territorio, con sus propias estrategias de impulso (con distintas dinámicas de trabajo, presupuestos distintos, etc.).

Berdinbidean Álava: La contratación de personal técnico de igualdad en todas las cuadrillas a partir de 2018 llevó a la Diputación Foral de Álava a adaptar el programa Berdinbidean (creado en 2011) a la nueva realidad. En la actualidad, ofrece un espacio de trabajo para el personal técnico contratado, dónde principalmente se aborda la generación de condiciones para el desarrollo de la estrategia de *gender mainstreaming* o transversalidad de género. Además del trabajo directo con las técnicas de igualdad, el servicio acompaña el trabajo en las cuadrillas, ofreciendo formación al personal político y técnico local y supramunicipal.

Berdinbidean Gipuzkoa: La Diputación Foral de Gipuzkoa, a través de Berdinbidean, acompaña desde 2010, en el impulso de su política para la igualdad, a los ayuntamientos menores de 10.000 habitantes que no tienen estructuras estables de igualdad, entendiendo como estructura estable el contar al menos con una plaza de personal técnico de igualdad propia. Este programa ofrece espacios de reflexión y aprendizaje que derivan en la elaboración de planificaciones estratégicas municipales (diseño, implementación, seguimiento y evaluación), reforzando una estrategia común de trabajo a nivel territorial. Berdinbidean ofrece también apoyo para la ejecución de actividades concretas en el marco de las planificaciones elaboradas.

Existen también otros espacios de coordinación y trabajo de carácter territorial:

Red Territorial para la Igualdad de Mujeres y Hombres de Bizkaia: esta estructura de colaboración entre la Diputación Foral de Bizkaia y las entidades locales (municipios y mancomunidades) fue creada en 2020 para fomentar el impulso de las políticas para la igualdad, mediante la generación de espacios de reflexión, aprendizaje e intercambio de buenas prácticas. Está regulada por la Norma Foral 4/2018 y el Decreto Foral 127/2020. Integra un espacio de trabajo reservado al personal interno de igualdad de los municipios y mancomunidades. En cuanto al personal político, puede participar en diferentes líneas de trabajo, además de formar parte del Consejo Territorial y de la Asamblea general.

Espacio de coordinación con el personal técnico de igualdad de las cuadrillas de Álava: este espacio estable de trabajo es el mecanismo institucional que articula la relación entre el Servicio de Igualdad, Cooperación e Interculturalidad de la Diputación Foral y el personal técnico de igualdad de las cuadrillas. Este espacio sirve para coordinar, armonizar acciones, compartir políticas, buenas prácticas, formación, seguimiento y evaluación de las políticas para la igualdad en el territorio de Álava.

Espacio de trabajo con el personal técnico de igualdad de los municipios de Gipuzkoa: la Diputación Foral de Gipuzkoa puso en marcha este espacio de trabajo con el personal técnico de igualdad de los municipios del territorio. En dicho espacio, además de generar conocimiento y reflexiones conjuntas a nivel territorial, se impulsan procesos de trabajo, cuyo resultado son herramientas útiles para el impulso de su política local para la igualdad. Se trabaja con las técnicas de igualdad fundamentalmente en dos espacios:

- Un espacio de trabajo propio de las técnicas de igualdad, en la que se está desarrollando el proceso sobre los procedimientos administrativos desde la perspectiva de género.
- Otro espacio que se comparte con las dinamizadoras de las Casas de las Mujeres, en el que se trabaja sobre el carácter comunitario de las Casas de las Mujeres.

5.3. Estructuras de participación

A continuación, se hará referencia a estructuras y otros espacios a través de los cuales se canaliza la participación política, social y ciudadana.

5.3.1. Participación política

Respecto a la participación sociopolítica, la Ley para la Igualdad, en su artículo 3.10 y en el Capítulo I, plantea como eje o idea central la promoción de la representación equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida política y social, que con carácter general se traduce en términos numéricos en que personas de ambos sexos estén representadas al menos en un 40 %. En este sentido el artículo 26 establece un mandato general a todos los poderes públicos vascos para que promuevan que en el nombramiento y designación de personas para constituir o formar parte de sus órganos directivos y colegiados exista una presencia equilibrada de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuada, debiendo a tal fin, adoptar las medidas normativas o de otra índole necesarias.

Este mandato general, se concretó y trasladó a las leyes y normas reguladoras de los órganos legislativos (Parlamento Vasco y Juntas Generales) y a los ejecutivos de la CAE (consejos de gobierno del Gobierno Vasco y de las diputaciones forales) y gracias a ello desde la aprobación de la ley en 2005 existe representación equilibrada de mujeres y hombres en todos ellos.

La regulación del régimen electoral local es competencia del Estado. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres modificó la normativa electoral para exigir la existencia de representación equilibrada en las candidaturas electorales, incluidas las relativas al ámbito local. Esto favoreció un notable incremento de mujeres electas. Actualmente, son mujeres el 34,3 % de las personas que ocupan las alcaldías y el 46,5 % de las personas electas, como se puede apreciar en estas tablas obtenidas del informe Cifras 2024. Mujeres y Hombres en Euskadi (Emakunde, 2025).

Evolución de la presencia de mujeres en las alcaldías. CAE 1987-2024

	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
Año	(Abs.)	(%h)	(Abs.)	(%h)	(Abs.)
1995	1.037	21,4	3.798	78,6	**4.835**
1999	630	26,2	1.734	73,4	**2.364**
2003	460	26,5	1.277	73,5	**1.737**
2007	531	27,8	1.379	72,2	**1.910**
2011	959	40,4	1.412	59,6	**2.371**
2013	957	40,5	1.407	59,5	**2.364**
2014	953	40,3	1.414	59,7	**2.367**
2015	1.087	41,4	1.539	58,6	**2.626**
2019	1.145	47,8	1.251	52,2	**2.396**
2021	1.135	47,4	1.256	52,5	**2.391**
2022	1.136	47,5	1.255	52,5	**2.391**
2023	1.163	48,3	1.245	51,7	2.408
2024	**885**	**46,5**	**1.017**	**53,5**	**1.902**

Fuente:Instituto de las Mujeres (Nota: No se incluyen algunos años debido a que no hay datos)

Evolución de la presencia de mujeres en las concejalías. CAE 1987-2024

	MUJERES		HOMBRES		TOTAL
Año	(Abs.)	(%h)	(Abs.)	(%h)	(Abs.)
1987	10	4,3	221	95,7	**231**
1991	23	9,3	225	90,7	**248**
1995	22	8,8	228	91,2	**250**
1999	30	12,0	220	88,0	**250**
2003	36	14,6	211	85,4	**247**
2007	50	19,9	201	80,1	**251**
2011	55	22,0	195	78,0	**250**
2013	56	22,3	195	77,7	**251**
2014	58	23,1	193	76,9	**251**
2015	63	23,1	187	74,8	**250**
2019	73	25,2	177	70,8	**250**
2021	76	30,3	175	69,7	**251**
2022	76	30,3	175	69,7	**251**
2023	83	33,1	168	66,9	**251**
2024	**86**	**34,3**	**165**	**65,7**	**251**

Fuente:Instituto de las Mujeres (Nota: No se incluyen algunos años debido a que no hay datos)

Este panorama es probable que cambie en las próximas elecciones locales como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. Según esta ley, las listas electorales se deberán integrar por personas de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa, lo que comúnmente se conoce como "listas cremallera". Esto no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes. Tampoco lo será en aquellos municipios que cuenten con un número de residentes entre 3.000 y 5.000 habitantes, pero en éstos sí será exigible que las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento, en cada candidatura.

5.3.2. Participación social y ciudadana.

La Ley para la Igualdad en su artículo 14 señala que las administraciones públicas vascas, incluidas las locales, deben disponer de órganos o cauces de participación y colaboración con entidades públicas y privadas que en razón de sus fines o funciones contribuyan en el ámbito local a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres.

Por su parte, el artículo 27.5 señala que las administraciones públicas vascas, en el desarrollo de las políticas deben facilitar los mecanismos, tiempos, espacios, equipamientos y procesos de capacitación accesibles y adecuados para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana de las mujeres, considerando especialmente las necesidades de aquellas mujeres que sufren discriminación múltiple.

Facilitarán también la participación en dichas políticas del movimiento feminista, así como de las organizaciones sindicales y de otra índole y de las asociaciones que tengan entre sus fines la promoción de la igualdad de mujeres y hombres. Asimismo, añade que articularán vías de interlocución efectiva ante las administraciones públicas vascas en materia de igualdad de mujeres y hombres, creando entidades e impulsando modelos de cogobernanza, entre otros.

A este respecto, la última evaluación de la ley señala que son innegables los logros y avances que ha conseguido el movimiento asociativo de mujeres y que sus experiencias y procesos participativos están contribuyendo a la consecución de los derechos de las mujeres y de la igualdad entre mujeres y hombres en Euskadi. Así mismo, entre las iniciativas llevadas a cabo desde la administración pública, menciona el significativo papel que han tenido tanto, las casas de las mujeres como las escuelas de empoderamiento en el ámbito local, que se suma al papel que tradicionalmente han tenido espacios más formales como los consejos locales de igualdad.

Los **consejos locales de igualdad** son órganos de participación ciudadana que facilitan la colaboración entre las entidades locales, asociaciones de mujeres, entidades sociales y ciudadanía para impulsar las políticas locales de igualdad de mujeres y hombres. Aunque pueda existir una gran variedad entre ellos, con carácter general, son órganos consultivos para asesorar proponer actuaciones, realizar seguimiento de planes de igualdad y fomentar la participación social en esta materia.

TERRITORIO HISTÓRICO	MUNICIPIOS CON CONSEJOS DE IGUALDAD
ÁLAVA	Amurrio, Laudio/Llodio y Vitoria-Gasteiz.
BIZKAIA	Abadiño, Abanto-Zierbena, Amorebieta-Etxano, Arrigorriaga, Balmaseda, Barakaldo, Basauri, Bedia, Berriz, Bilbao, Derio, Durango, Elorrio, Erandio, Ermua, Galdakao, Gernika-Lumo, Getxo, Gordexola, Güeñes, Leioa, Lekeitio, Lezama, Loiu, Mallabia, Mungia, Muskiz, Ondarroa, Ortuella, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Sondika, Zalla, Zamudio y Mancomunidad de Uribe Kosta (Barrika, Berango, Gorliz, Lemoiz, Plentzia, Sopela y Urduliz).
GIPUZKOA	Arrasate/Mondragón, Azkoitia, Azpeitia, Deba, Donostia-San Sebastián, Eibar, Elgoibar, Errenteria, Hernani, Oñati, Ordizia, Tolosa, Usurbil, Zarautz y Mancomunidad de Urola Garaia (Ezkio-Itsaso, Legazpi, Urretxu y Zumarraga).

Fuente: www.berdingune.euskadi.eus

Las **casas de las mujeres** son una demanda histórica del movimiento feminista y de diferentes grupos de mujeres, una reivindicación que comienza en la década de los 70 a favor de la puesta en marcha de espacios físicos propios para el encuentro de las mujeres a modo de equipamientos públicos en los que promover en clave feminista la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en todos los ámbitos de la vida y orientar los procesos de empoderamiento. Las primeras iniciativas datan de principios de siglo (Arrasate/Mondragón, Basauri, Ermua...) y esta es su distribución por territorio histórico.

TERRITORIO HISTÓRICO	MUNICIPIOS CON CASAS DE LAS MUJERES
ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz.
BIZKAIA	Balmaseda, Basauri, Durango, Ermua, Ondarroa y Portugalete.
GIPUZKOA	Arrasate/Mondragón, Astigarraga, Azpeitia, Donostia-San Sebastián, Eibar, Elgoibar, Errenteria, Hernani, Orio, Usurbil, Zarautz, Zumaia y Mancomunidad de Urola Garaia (Ezkio-Itsaso, Legazpi, Urretxu y Zumarraga).

Fuente: www.berdingune.euskadi.eus

Los procesos para poner en marcha las Casas de Mujeres en distintos municipios están siendo procesos participativos en los que las asociaciones de mujeres y el movimiento feminista tienen un papel clave, bien porque son las promotoras directas de la iniciativa o bien porque desde el consistorio que impulsa la Casa se apuesta por este tipo de procesos considerándolas agentes clave.

Por su parte, las **escuelas de empoderamiento** constituyen uno de los principales instrumentos municipales de empoderamiento individual y colectivo de las mujeres, orientados a fortalecer la participación social, comunitaria y política desde una perspectiva feminista.

TERRITORIO HISTÓRICO	MUNICIPIOS CON ESCUELA DE EMPODERAMIENTO
ÁLAVA	Vitoria-Gasteiz.
BIZKAIA	Abadiño, Basauri, Berriz, Durango, Elorrio, Erandio, Ermua, Getxo, Leioa y Ondarroa.
GIPUZKOA	Andoain, Arrasate/Mondragón, Azpeitia, Eibar, Errenteria, Hernani, Irún, Pasaia, Tolosa, Usurbil, Zarautz, Zumaia y Mancomunidad Urola Garaia (Ezkio-Itsaso, Legazpi, Urretxu y Zumarraga).

Fuente: www.berdingune.euskadi.eus

A las referidas escuelas de empoderamiento de ámbito local, habría que añadir una de carácter territorial: Laia Eskola- Escuela para la Igualdad y el Empoderamiento de las Mujeres de Álava.

6. Marco financiero de las políticas locales de igualdad

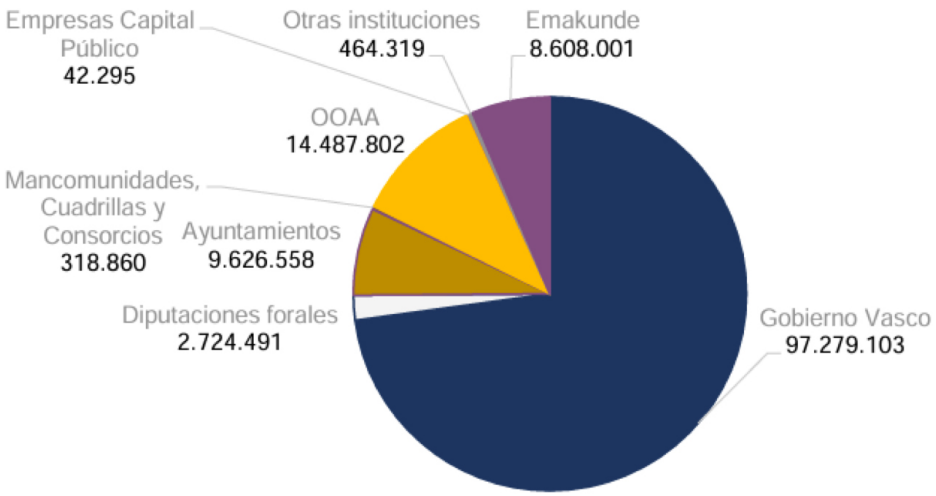
La sostenibilidad financiera constituye una condición indispensable para desarrollar políticas públicas eficaces. Por ello, la Ley para la Igualdad en su artículo 15.2 establece que todas las administraciones públicas vascas, incluidas las locales, deben consignar y especificar anualmente en sus respectivos presupuestos los recursos económicos necesarios para el ejercicio de las referidas funciones y la ejecución de medidas previstas en la ley.

El artículo 15.3 de la ley obliga a la administración autonómica a promover "de forma activa y progresiva que al menos el 1 % de sus presupuestos se dedique al desarrollo de políticas de igualdad de mujeres y hombres" y la Disposición Adicional 5ª de la Ley 1/2022 eleva está cifra al 1,5 % para el 2030.

La ley no pudo extender dicho mandato a la administración local (ni a la foral), porque suponía vulnerar su autonomía y potestad de autoorganización. Sin embargo, con posterioridad la Estrategia para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la CAE 2030 incluyó como una de sus 11 metas de país "Dedicar, como mínimo, el 1,5 % del presupuesto de las administraciones públicas vascas al desarrollo de políticas de igualdad". Esta previsión es aplicable también a la administración local, aunque carece de la fuerza jurídica vinculante de la ley.

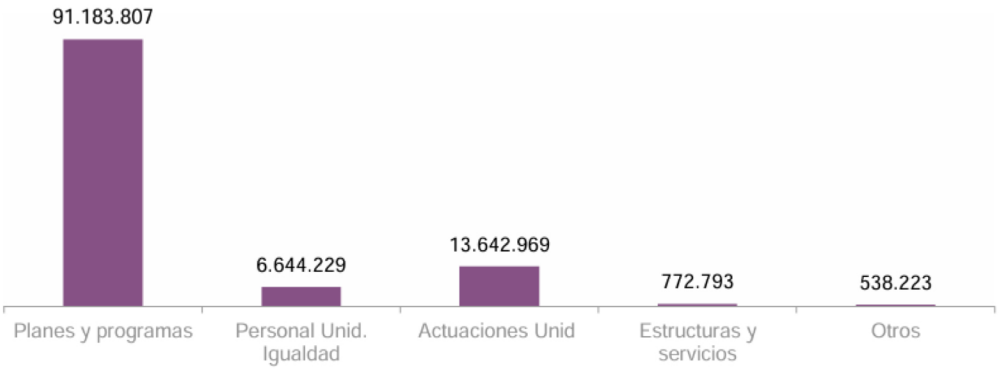
Según la Memoria de actuación 2023 y, teniendo en cuenta que se trata de cifras meramente orientativas, ese año el presupuesto ejecutado en igualdad suponía el 0,6 % del total del presupuesto general ejecutado, de acuerdo con el siguiente desglose: departamentos del Gobierno Vasco (72,8 %), organismos autónomos (10,8 %); ayuntamientos (7,2 %), Emakunde (6,4 %) y diputaciones forales (2,0 %).

Presupuesto de igualdad ejecutado en la CAE según instituciones. 2023



En cuanto al desglose del presupuesto específico (en 5 diferentes intervenciones) en materia de igualdad, cabe señalar lo siguiente: el 80,8 % (91,1 millones) se destina a planes y programas en materia de igualdad[2], el 12,1 % a que las unidades de igualdad desarrollen actuaciones a favor de la igualdad y el 5,9 % al personal de estas unidades. En menor medida, el 0,7 %, tiene como fin las estructuras y servicios para impulsar la igualdad, y el 0,5 % restante se refiere a otros conceptos no desglosables.

Presupuestos desglosados. 2023



2 En este caso, hay que tener en cuenta que algunas instituciones incorporan en sus planes los servicios que prestan o el personal de igualdad (en particular los ayuntamientos). Debido a ello, el desglose no es totalmente preciso.

Por su parte, en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (LILE) la "ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad" es recogida expresamente entre las competencias propias municipales (artículo 17.1.27). Esto supone que los ayuntamientos deben destinar recursos propios a políticas de igualdad en el ejercicio de sus competencias y, si el Gobierno Vasco o las diputaciones forales les encargan actuaciones adicionales vía delegación o convenios, deben aportar financiación suficiente para ello.

La LILE apuesta por reforzar la financiación incondicionada y la autonomía municipal, por ello, pretende superar una dependencia excesiva de las subvenciones finalistas como mecanismo ordinario de financiación municipal, favoreciendo una financiación más estructural e incondicionada que refuerce la capacidad de decisión de los gobiernos locales.

A pesar de ello, tanto el Gobierno Vasco, a través de Emakunde, como las diputaciones forales vienen concediendo subvenciones a las entidades locales para el fomento de las políticas locales de igualdad. En particular, Emakunde subvenciona la elaboración de diagnósticos, planes, protocolos, ordenanzas para la igualdad y sus evaluaciones; y las diputaciones forales la ejecución de planes, proyectos y actividades.

ENTIDAD	LÍNEA DE SUBVENCIÓN	CUANTÍA
Emakunde	Subvenciones a municipios, cuadrillas y mancomunidades de la CAE para la asistencia técnica especializada necesaria para la realización de diagnósticos, elaboración y evaluación de planes para la igualdad de mujeres y hombres, planes sectoriales y/o estratégicos para la igualdad, protocolos locales en materia de violencia machista contra las mujeres y ordenanzas para la igualdad.	**500.000**
Diputación Foral de Álava	Convocatoria de subvenciones para el desarrollo de programas y/o actividades dirigidas a la consecución de la igualdad de mujeres y hombres, dirigida a ayuntamientos de Álava, cuadrillas y Enclave de Treviño.	**200.000**
Diputación Foral de Bizkaia	Subvenciones dirigidas a municipios con población inferior a 7.000 habitantes y a mancomunidades del Territorio Histórico de Bizkaia para actuaciones en materia de igualdad de mujeres y hombres.	**217.000**
Diputación Foral de Gipuzkoa	Convocatoria de subvenciones destinadas a ayuntamientos y mancomunidades del Territorio Histórico de Gipuzkoa para la realización de actuaciones que fomenten la igualdad de mujeres y hombres.	**200.000**

Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada sobre las convocatorias de subvenciones para políticas locales de igualdad correspondientes a 2025.

7. Conclusiones

Las dos últimas décadas han estado marcadas por un importante proceso de consolidación de las políticas locales de igualdad en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Entre los avances más destacados pueden señalarse:

- El reconocimiento legal expreso de las competencias y funciones municipales.
- El aumento de las estructuras locales de igualdad, tanto de impulso y de coordinación.
- El fortalecimiento de la gobernanza interinstitucional.
- El aumento y mejora de los mecanismos y espacios de colaboración y participación.

Sin embargo, persisten diversos retos:

- Garantizar que todos los municipios dispongan de los elementos estructurales para poder desarrollar políticas de igualdad, para lo que es fundamental que los municipios con menos población se asocien al objeto de optimizar recursos.
- Garantizar financiación suficiente y estable, de modo que todos ellos puedan cumplir con la meta prevista en la Estrategia 2030 de dedicar al menos el 1 % de su presupuesto a las políticas de igualdad.
- Incrementar la legitimidad social y política de las políticas de igualdad, en un contexto global de involución antiigualitaria.

Estos desafíos determinarán en gran medida la evolución futura del modelo vasco de políticas locales de igualdad.

8. Bibliografía

- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2023). *Evaluación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Informe 48*. Gobierno Vasco.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2024). *Memoria sobre la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres 2023*. Gobierno Vasco.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2024). *Memoria 2023*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2025). *Cifras 2024. Mujeres y hombres en Euskadi*. Gobierno Vasco.
- Lasa López, A., Zelaia Garagarza, M., y Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (Codirs.), y Lauzirika Ansola, I. (Coord.). (2026). Tejiendo la igualdad: Una mirada multidisciplinar sobre los últimos avances en el ámbito autonómico vasco. Dykinson.

POLÍTICAS Y PLANES DE IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LA GESTIÓN LOCAL



Tema IV

INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL VASCA

Ander Bergara Sautua

VIOLENCIAS MACHISTAS: intervención en red

EHU

UPV/EHUko BERDINTASUNERAKO ZUZENDARITZA
DIRECCIÓN PARA LA IGUALDAD DE LA UPV/EHU

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral

Tema IV. *Integración de la perspectiva de género en la gestión pública local vasca.*
Ander Bergara Sautua

1. Introducción 93
2. Planificación 94
3. Estadísticas y estudios 96
4. Capacitación del personal 99
5. Normativa y actividad administrativa 102
   - 5.1. Normativa específica 103
   - 5.2. Evaluaciones previas de impacto 103
   - 5.3. Presupuestos públicos 104
   - 5.4. Leguaje e imágenes. 106
   - 5.5. Procesos selectivos 107
   - 5.6. Contratación pública 109
   - 5.7. Subvenciones públicas 110
   - 5.8. Planes estratégicos y sectoriales 112
   - 5.9. Protocolos de atención a víctimas de violencia machista 113
   - 5.10. Otras iniciativas y programas 114
6. Conclusiones 114
5. Bibliografía 116

1. Introducción

En el Módulo III se ha abordado el marco jurídico, competencial, organizativo y financiero sobre el que se asientan las políticas locales de igualdad, algo así como sus cimientos o elementos estructurales. En este tema se complementará dicho abordaje poniendo el acento en cómo se integran dichas políticas en la gestión ordinaria de las entidades locales y los instrumentos y metodologías existentes para ello.

La igualdad de mujeres y hombres en las administraciones públicas no puede limitarse a la existencia de estructuras especializadas o a la ejecución de acciones específicas. Para avanzar hacia una igualdad real y efectiva resulta necesario que el conjunto de la actividad municipal incorpore de forma sistemática la perspectiva de género.

La estrategia conocida internacionalmente como gender mainstreaming o transversalidad de género persigue precisamente este objetivo. Se trata de considerar las diferentes situaciones, necesidades y condiciones de vida de mujeres y hombres1 en el diseño, ejecución y evaluación de todas las políticas públicas.

En este módulo también se tomará como referencia principal el Texto Refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres, aprobado en virtud del Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo (en adelante Ley para la Igualdad).

Esta ley, en su artículo 3.5, determina que "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".

Asimismo, señala que, a efectos de la 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."

Además, la ley, en su Título II, establece una serie de obligaciones y regula un conjunto de medidas dirigidas a facilitar la integración de la perspectiva de género en los siguientes ámbitos: la planificación, las estadísticas y estudios, la capacitación del personal y la incorporación de la igualdad en la normativa y en la actividad administrativa.

1 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.

Los objetivos específicos de este módulo son los siguientes:

- Comprender el concepto de integración de la perspectiva de género o de transversalidad de género y su aplicación práctica en las entidades locales.
- Conocer las medidas e instrumentos previstos por la legislación vasca para integrar la perspectiva de género en la actuación municipal.
- Conocer la experiencia desarrollada por las administraciones públicas vascas en este ámbito.
- Reflexionar sobre los avances y principales dificultades existentes para consolidar el enfoque de género en la gestión pública local.

2. Planificación

La planificación es un instrumento fundamental para posibilitar una intervención pública coordinada, coherente, eficiente y eficaz. Las acciones aisladas tienen un efecto limitado y la planificación permite articular una intervención pública estructurada en torno a unos objetivos específicos y mensurables y a unas medidas concretas a desarrollar, con sus responsables, presupuesto y calendario, y con un conjunto de indicadores para su seguimiento y evaluación. No obstante, para que la planificación dé resultados, debe ir acompañada de los oportunos recursos económicos, humanos y materiales.

En la línea de lo que ya se preveía en la Ley de creación de Emakunde, el artículo 16 de la Ley para la Igualdad determina que el Gobierno Vasco habrá de aprobar un plan general que marque las líneas básicas de intervención y directrices que orienten la actividad de los poderes públicos en materia de igualdad de mujeres y hombres.

El primer plan general se aprobó en 1991 y el actualmente vigente es el octavo, que se denomina Estrategia para la Igualdad de Mujeres y Hombres en el CAE 2030 (en adelante Estrategia 2030). Lo aprobó el Gobierno Vasco el 13 de febrero de 2024 y pivota sobre cuatro ejes estratégicos que definen las cuestiones prioritarias en materia de políticas de igualdad en Euskadi: el buen gobierno; el empoderamiento de las mujeres; la organización social, justa igualitaria y sostenible; y lograr vidas libres de violencia machista contra las mujeres. De este modo, todos los objetivos están dirigidos a profundizar en dichos ejes prioritarios.

La Estrategia 2030 plantea un salto cualitativo respecto a planes anteriores, por un lado, porque establece un ámbito temporal que va más allá de la legislatura y, por otro lado, porque señala los logros concretos a alcanzar para 2030 a través del establecimiento de 11 metas de país, específicas y medibles, que son estas:

- Superar los 70 puntos en el Índice de Igualdad de Género de la Unión Europea (estaba en 66).
- Dedicar el 1,5 % del presupuesto al desarrollo de políticas de igualdad (era el 0,99%).
- Conseguir que todas las instituciones públicas vascas cuenten con servicios y unidades de igualdad.
- Garantizar la formación en igualdad de todo el personal de las administraciones públicas vascas.
- Reducir al menos a la mitad la brecha de género con relación a la tasa de empleo (era de 7 puntos porcentuales).

- Reducir en 5 puntos la brecha salarial de género (era del 17'8%).
- Conseguir que todos los centros del sistema educativo vasco cuenten con un plan coeducativo propio.
- Reducir a la mitad la brecha de género en la realización del trabajo doméstico y de cuidados (era del 34,4%).
- Conseguir que todas las personas residentes en Euskadi consideren inaceptable la violencia machista contra las mujeres (eran el 85 % de ellas y el 81 % de ellos).
- Reducir a cero las mujeres asesinadas dentro del sistema de protección.
- Garantizar que las víctimas supervivientes de la violencia machista reciben ayudas económicas en los supuestos de impago de indemnizaciones establecidas judicialmente.

El artículo 16.2 de la ley establece que, de acuerdo con las líneas de intervención y directrices del plan general del Gobierno Vasco, cada legislatura cada departamento del Gobierno Vasco elaborará sus propios planes o programas de actuación.

El artículo 16.3 de la ley también impone a las diputaciones forales y ayuntamientos la obligación de aprobar, en sus respectivos ámbitos territoriales y de acuerdo con las líneas de intervención y directrices del plan general del Gobierno Vasco, planes o programas para la igualdad, así como de garantizar, mediante los recursos materiales, económicos y humanos necesarios, que en cada uno de sus departamentos, organismos autónomos y otros entes públicos dependientes o vinculados se ejecuten de forma efectiva y coordinada las medidas previstas en los mencionado plan general y en la propia ley.

En la norma se especifica que los ayuntamientos podrán realizar dichas actuaciones de manera individual o a través de las mancomunidades de que formen parte o constituyan a estos efectos, y que contarán para ello con la asistencia del Gobierno Vasco y de las correspondientes diputaciones forales, especialmente los ayuntamientos con menor capacidad económica y de gestión.

El artículo 16.4 de la ley señala que los planes de igualdad de las administraciones públicas vascas han de disponer, al menos, de:

a. Diagnóstico de situación.
b. Cauces para la participación en su elaboración de los agentes sociales, las asociaciones, colectivos y personas expertas del ámbito del feminismo y de la igualdad de mujeres y hombres, en el caso de planes dirigidos fundamentalmente a la ciudadanía.
c. Cauces para la participación de los departamentos o áreas implicadas, tanto a nivel técnico como político.
d. Presupuesto.
e. Calendario.
f. Objetivos, acciones y sistemas de implantación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con sus correspondientes indicadores.

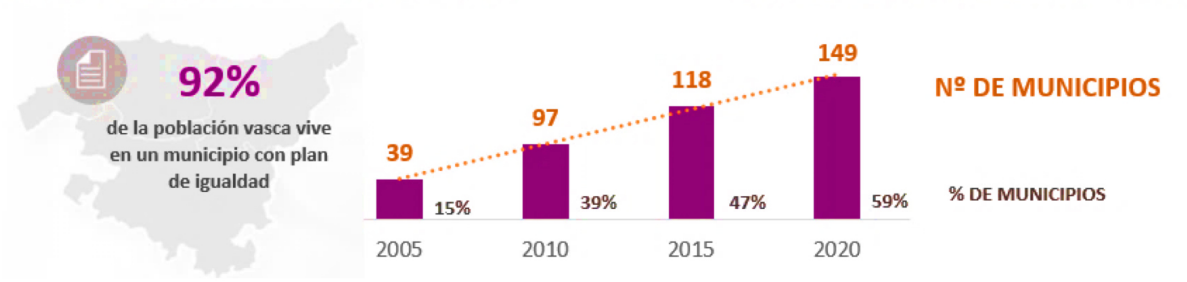
Además, según el artículo 16.5, los objetivos, acciones e indicadores principales de los planes de igualdad y sus correspondientes indicadores de evaluación se han de incorporar a los planes de carácter estratégico de las respectivas administraciones públicas vascas.

A este respecto se ha de señalar que anualmente Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer viene concediendo subvenciones para promover la elaboración de diagnósticos y planes de igualdad en el ámbito local, y que las Diputaciones Forales de Álava, Bizkaia y Gipuzkoa han venido subvencionando la realización de programas y/o actividades que se lleven a cabo en desarrollo de dichos planes.

Por otra parte, en el marco de Berdinsarea, Emakunde y EUDEL publicaron en 2008 una Guía para el diseño, gestión y evaluación de los planes locales para la igualdad.

De acuerdo con la última información disponible del informe de evaluación de la Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres de la CAE 2020 (Emakunde, 2023) en 2020 contaban con plan de igualdad 149 ayuntamientos que aglutinaban al 92 % de la población de la CAE. Antes de la aprobación de la ley, en 2005 eran 39 los municipios que disponían de dicho plan.

Nº de municipios vascos con plan de igualdad, % sobre total de municipios y % de cobertura poblacional. 2005-2020



Por otra parte, además de lo establecido en el artículo 15 de la Ley para la Igualdad, hay que tener en cuenta que la disposición adicional séptima, reformada en 2022, del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público señala que las Administraciones Públicas aprobarán, al inicio de cada legislatura, un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres para sus respectivos ámbitos, a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo. El Plan será objeto de negociación y evaluado con carácter anual y se deberá inscribir en el Registro de Planes de Igualdad adscrito al Ministerio con competencias en materia de función pública.

3. Estadísticas y estudios

Para poder intervenir con eficacia sobre una realidad es esencial previamente tener un conocimiento suficiente y adecuado de ésta. Por ello, la Ley para la Igualdad establece la obligación de que los poderes públicos vascos realicen sus estadísticas y estudios de modo que se puedan conocer las diferentes situaciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de intervención. En particular, según el artículo 17.1, los poderes públicos vascos, incluida la Administración local, deben:

- Incluir sistemáticamente la variable de 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.
- Diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención.
- Realizar muestras lo suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo.
- Explotar 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.
- Revisar 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.

En su punto 2, el artículo 17 señala que sólo excepcionalmente, y mediante informe motivado y aprobado por el órgano competente, podrá justificarse el incumplimiento de alguna de las obligaciones anteriormente especificadas.

Según la última información disponible de la Memoria sobre la actuación de los poderes públicos en ejecución del Plan para la Igualdad 2023 (en adelante Memoria de actuación 2023), los departamentos del Gobierno Vasco y Emakunde suelen incorporar en sus estadísticas la variable sexo y una explotación desagregada de forma sistemática, pero en el resto de las entidades, incluidas las entidades locales, queda un largo camino por recorrer para ello.

De acuerdo con dicha memoria, las instituciones públicas vascas informaron de la elaboración en 2023 de un total de 101 estudios en materia de igualdad, de ellos 16 correspondían a entidades locales.

El disponer de estadísticas y estudios en el ámbito de la igualdad es fundamental para poder hacer buenos diagnósticos que ayuden a corregir las desigualdades existentes. Muchas veces es difícil obtener datos del propio municipio, por ello, es importante acudir a otras fuentes de datos de carácter supramunicipal que ayuden a completar la información disponible.

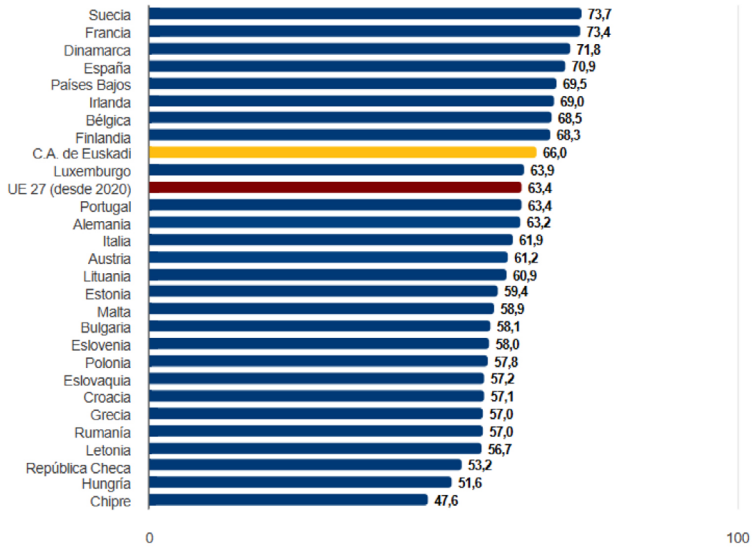
Entre esas fuentes de datos hay que destacar la web de Eustat-Instituto Vasco de Estadística (www.eustat.eus) que cuenta un espacio específico sobre igualdad de mujeres y hombres, que incluye un informe anual general y diez áreas temáticas: población; trabajo doméstico no remunerado y cuidados; trabajo remunerado; ingresos y gasto familiar; salud; educación y euskera; juventud; protección social; hábitos sociales; justicia y violencia contra las mujeres; y empoderamiento.

Por otra parte, entre las operaciones estadísticas del Eustat cabe destacar la Cuenta satélite de la producción doméstica (desde 1993) y la Encuesta sobre Conciliación de la Laboral, Personal y Familiar (desde 2011).

Asimismo, desde 2016 Eustat, en colaboración con Emakunde y el Instituto Europeo de Igualdad de Género, calcula el Índice de Igualdad de Género de la Unión Europea y, además, fue la primera región europea en hacerlo. Según los últimos datos disponibles en www.eustat.eus, Euskadi obtiene 66 puntos en una escala de 0 a 100 por encima de la medida de UE (63,4).

IIG en la C.A. de Euskadi y países de la Unión Europea. 2025

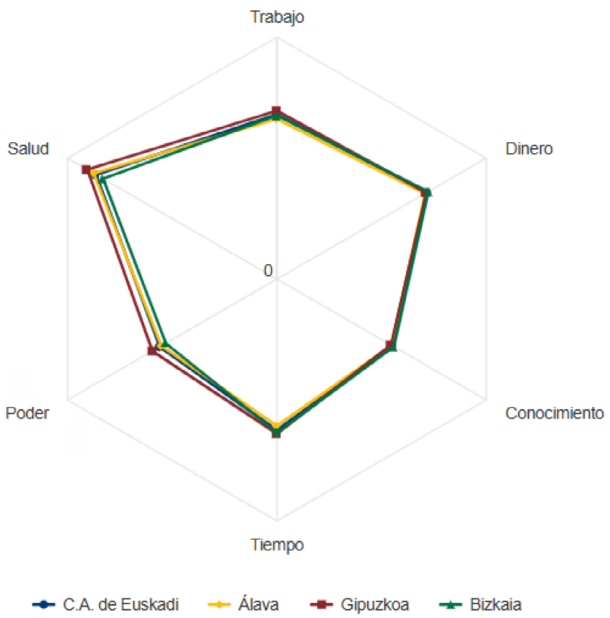
Índice de 0 a 100



Se analizan 31 indicadores relativos a 7 dimensiones: trabajo, tiempo, dinero, conocimiento, tiempo, poder y salud.

Dimensiones en la C.A. de Euskadi por territorios históricos. 2025

Índice de 0 a 100



También cabe resaltar que anualmente Emakunde, por exigencia de su ley de creación, elabora un informe con cifras sobre la situación de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Actualmente el reto está en conseguir que, además del relativo a la inclusión de la variable sexo, se cumplan el resto de los mandatos previstos en el artículo 16.1 por parte de todos los poderes públicos, de modo que se pueda disponer de datos fiables y actualizados sobre la situación diferencial de mujeres y hombres en los distintos ámbitos de intervención, que puedan ser utilizados para incorporar el enfoque de género en el diseño de las políticas públicas.

4. Capacitación del personal

Otro aspecto fundamental para posibilitar que las administraciones públicas vascas incorporen la perspectiva de género en su actividad cotidiana es la capacitación de su personal en materia de igualdad. De hecho, como anteriormente se ha señalado, una de las metas de país de la Estrategia 2030 es precisamente garantizar la formación en igualdad de todo el personal de las administraciones públicas vascas.

Para promover la capacitación de su personal la ley prevé en su artículo 18 que las instituciones públicas vascas, entre ellas las entidades locales, adopten las siguientes medidas:

- La elaboración y puesta en marcha de planes de formación para formar a todo su personal, incluidas las personas con responsabilidad política.
- La integración de la perspectiva de género en la formación que no sea específica sobre igualdad de mujeres y hombres, para lo cual analizarán sus respectivas ofertas formativas y realizarán las adaptaciones correspondientes.
- El establecimiento de requisitos específicos de conocimientos para el acceso a plazas entre cuyas funciones estén el impulsar y diseñar programas y prestar asesoramiento en materia de igualdad.
- La inclusión de contenidos relativos al principio de igualdad y su aplicación a la actividad administrativa en los temarios de los procesos de selección para el acceso a la función pública.

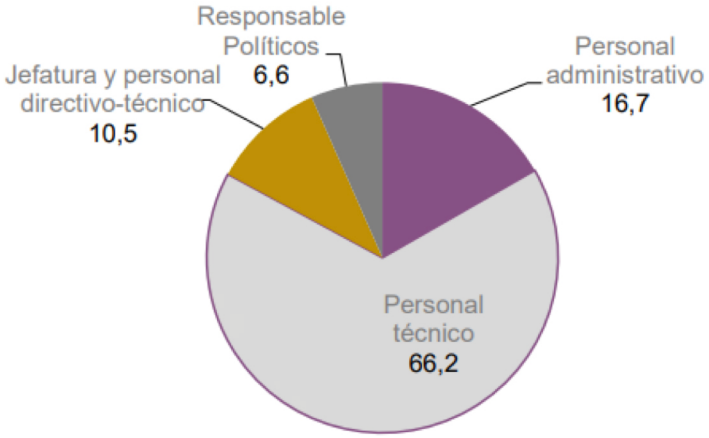
Con relación a la **elaboración y puesta en marcha de planes de formación para el personal de las administraciones públicas vascas,** según la Memoria de actuación 2023, solamente 1 de cada 4 entidades públicas cuenta con plan de formación interno en materia de igualdad y, en total, 6.988 personas participaron en las formaciones promovidas por las administraciones públicas, un 75,4 % mujeres.

Como se aprecia en las siguientes tablas obtenidas de la mencionada memoria, los organismos autónomos han promovido el 50,3 % del total de esta participación, en gran parte, debido a las formaciones impulsadas desde Osakidetza. La mayoría de las personas formadas pertenecen al nivel técnico.

Formación interna en igualdad por tipo de institución. 2023



Distribución de las personas que se forman en igualdad por categorías profesionales. 2023



Aunque su ámbito prioritario de actuación es el Gobierno Vasco, el IVAP-Instituto Vasco de Administración Pública ofrece también formación en materia de igualdad de mujeres y hombres al personal de la Administración local. La oferta formativa anual se integra en el apartado denominado "ciudadanía e igualdad", donde se incluyen cursos sobre: lenguaje y comunicación no sexista; mujeres y liderazgo; masculinidades e igualdad; conciliación y corresponsabilidad; igualdad en la administración pública; cómo integrar la perspectiva de género en las políticas públicas; administración *euskaldun* y paritaria; protocolos sobre acoso sexual y acoso por razón de sexo, etc.

En cuanto al **establecimiento de requisitos específicos de conocimientos para el acceso a puestos de trabajo**, hay que indicar que a partir de 2008 se procedió a modificar las relaciones de puestos de trabajo de todas las plazas del Gobierno Vasco (tanto en las de Emakunde como en las del personal técnico de las unidades de igualdad de los departamentos) entre cuyas funciones estaban el impulsar y diseñar programas y prestar asesoramiento en materia de igualdad para incluir el siguiente requisito de específico de conocimiento: "Curso de igualdad de mujeres y hombres, certificado por una universidad o por la propia Administración Pública de, al menos, 150 horas de duración". En el Gobierno Vasco la exigencia de un conocimiento mínimo en igualdad está en todo caso garantizada y en estos momentos lo que se está planteando es aumentar el número mínimo de horas exigidas (150), de modo que lo que se exija sea disponer de un grado

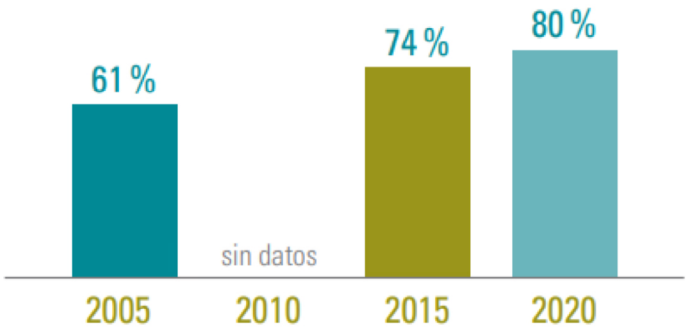
o posgrado especializado en Agente de Igualdad[2]. A todo ello hay que añadir que para acceder a estos puestos de trabajo se deben superar procesos selectivos con pruebas de conocimiento específica en materia de igualdad de mujeres y hombres, lo que garantiza que el personal que accede a dichos puestos tiene una capacitación adecuada.

En el ámbito local la aplicación de la ley en este punto ha sido más tardía, compleja y desigual.

Con el fin de elaborar y consensuar un modelo de bases para la provisión de personal técnico de igualdad en la administración local que posibilitara dar mayor homogeneidad y coherencia a los procesos de selección y a los propios puestos de trabajo, en marzo de 2007 se inició un proceso de trabajo entre la Dirección de Función Pública del Departamento de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco, IVAP, EUDEL y Emakunde. Como resultado de dicho proceso se publicó en noviembre de 2008 un modelo consensuado de bases para la contratación de personal técnico para la igualdad.

Con este modelo se pretendió unificar los principales aspectos con relación a las características y condiciones de acceso a las referidas plazas (denominación del puesto, ubicación, funciones y requisitos de acceso). Además, el modelo incorpora orientaciones para la fase de valoración de méritos, así como un temario modelo que facilita la definición de los contenidos a incluir en el mismo.

Según el informe de evaluación de la Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres de la CAE 2020, en torno al 80 % de quienes trabajan en las unidades de igualdad de la Administración local cuenta con una formación de más de 150 horas en igualdad, un porcentaje 20 puntos mayor que en 2005 (entonces el 60 % tenías más de 150 horas de formación).

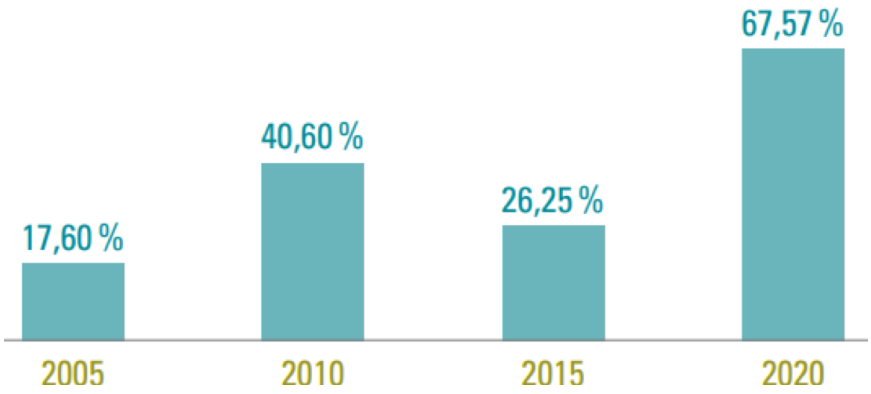


% de personal con mas de 150 horas de formación en igualdad

Por lo que respecta a la **inclusión de contenidos relativos al principio de igualdad y su aplicación a la actividad administrativa en los temarios de los procesos de selección** para el acceso a la función pública, de acuerdo con la última evaluación de la ley, en 2020, el 67 % de los procesos de selección para el acceso a la función pública incluían contenidos vinculados a igualdad, una mejora significativa con respecto a 2005 (lo incluían sólo el 17 % de los procesos de selección).

2 Actualmente, en el ámbito del Estado, se está tramitando el Anteproyecto de Ley por el que se regula el ejercicio de la profesión de agente de igualdad. Éste de momento plantea que para ejercer como Agente de Igualdad será necesario tener un título oficial de licenciatura o grado del ámbito de conocimiento de estudios de género, estudios feministas y políticas públicas de igualdad o un título oficial habilitante de Máster en Agente de Igualdad.

Procesos de selección de acceso al empleo púbico que incluyen temarios relativos a la igualdad de mujeres y hombres (%). 2005-2020



La evaluación de la ley no proporciona esta información segregada por tipo de entidad pública. Aunque con otra metodología, la Memoria de actuación de los poderes públicos sí lo hace, y en 2023 el 37, 93 de los procesos de selección de acceso al empleo público en el ámbito local incluye la igualdad de mujeres y hombres en los temarios.

5. Normativa y actividad administrativa

A continuación, se abordará qué plantea la ley y cómo se está materializando la integración de la perspectiva de género en la normativa y en la actividad administrativa, incluida la relativa a las entidades locales, por lo que respecta a los siguientes ámbitos:

- Normativa específica.
- Evaluaciones previas de impacto.
- Presupuestos públicos.
- Lenguaje e imágenes.
- Procesos selectivos.
- Contratación pública.
- Subvenciones públicas.
- Planes estratégicos y sectoriales.
- Protocolos de atención a víctimas de violencia machista.
- Otras iniciativas y programas.

5.1. Normativa específica

El artículo 19.2 de la Ley para la Igualdad señala que los órganos forales de los territorios históricos y la Administración local elaborarán sus propias normas en materia de igualdad de mujeres y hombres, que concreten y adapten a la realidad de los distintos territorios históricos y municipios los mandatos genéricos recogidos en la ley y en las normas de desarrollo que compete elaborar al Gobierno Vasco. Todo ello, en ejercicio de sus competencias de ejecución en materia de igualdad de mujeres y hombres, de sus potestades reglamentarias y de autoorganización, así como de sus competencias en otras materias sectoriales afectadas por la igualdad de mujeres y hombres, por ser esta una materia transversal.

En el marco de Berdinsarea, Emakunde y EUDEL publicaron en 2012 una guía para facilitar la elaboración y aprobación de ordenanzas locales para la igualdad, denominada Ordenanza marco en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres en la CAPV.

Según la información disponible en www.berdingune.euskadi.eus, sólo la Mancomunidad de Uribe Kosta y los siguientes municipios disponen de ordenanza para la igualdad: Berango, Bilbao, Elorrio, Gorliz, Lemoiz, Plentzia, Sopela, Urduliz y Zarautz.

5.2. Evaluaciones previas de impacto

De conformidad con el artículo 20.1 de la Ley, todo órgano administrativo que promueva un proyecto de norma debe realizar una evaluación previa en función del género, es decir, ha de analizar si la actividad proyectada en ella puede tener consecuencias positivas o negativas en el objetivo de eliminar las desigualdades y de promover la igualdad de mujeres y hombres. En función de la evaluación de impacto realizada, el órgano que promueva la norma debe incorporar medidas correctoras al objeto de eliminar las desigualdades detectadas y promover la igualdad (artículo 20.2).

La realización de evaluaciones de impacto en función del género de las normas es una práctica habitual y sistematizada, tanto en el Gobierno Vasco como en las diputaciones forales, y cuentan con sus propias directrices donde se especifica cómo llevar a cabo dichas evaluaciones.

Al contrario, en el ámbito local la realización de estas evaluaciones es algo poco habitual, ya que requiere de un número de recursos y de un grado de institucionalización de las políticas de igualdad que en estos momentos no están al alcance de la mayoría de los municipios.

Precisamente para favorecer la realización de estas evaluaciones en el ámbito local, en el marco de Berdinsarea, Emakunde y EUDEL en 2018 publicaron el documento Evaluaciones previas del impacto en función del género en las entidades locales.

Con carácter más específico, Emakunde en 2025 publicó la Guía para la evaluación de impacto de género de los Planes Generales de Ordenación Urbana.[3]

3 Los planes urbanísticos como los Planes Generales de Ordenación Urbana tienen naturaleza de norma jurídica, por ello, deben ser objeto de evaluación previa de impacto en función del género.

En la siguiente tabla se recoge información de la Memoria de actuación 2023 sobre el número de normas de las distintas instituciones públicas vascas que en su elaboración han sido objeto de evaluación previa de impacto en función del género.

Número y caracterización de las normas con evaluación de impacto. 2023

Informantes	Nº de normas (leyes, decretos...) generales	Nº de informes de impacto de género	Informes consideran neutralidad de la norma	Informes generan incorporación de medidas de igualdad
Gobierno Vasco	339	43	16	15
Emakunde	1	-	-	-
Diputaciones Forales	399	374	83	40
Ayuntamientos	2.343	17	2	15
Mancomunidades, Cuadrillas y Consorcios	161	8	2	-
Organismos Autónomos y Entes Públicos	195	1	1	-
TOTAL	**3.438**	**443**	**104**	**70**

5.3. Presupuestos públicos

El artículo 15.1 de la Ley para la Igualdad establece el deber de las administraciones públicas vascas de integrar la perspectiva de género en sus presupuestos públicos, 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.

Precisamente, en estos momentos, uno de los retos a nivel mundial en el ámbito de las políticas de igualdad es conseguir que los procesos presupuestarios de las administraciones públicas sean sensibles al género.

Según la evaluación de la ley, "la aplicación del enfoque de género en la elaboración de los presupuestos se está desarrollando con mayor precisión desde los departamentos del Gobierno Vasco y las diputaciones, mientras que el resto de las entidades y organismos tiene aún recorrido que hacer en este sentido".

En nuestra Comunidad, a nivel local, cabe destacar por su carácter pionero el proyecto "Presupuestos locales con enfoque de género (2004-2006), impulsado por Emakunde y en el que participaron los ayuntamientos de Arrasate/Mondragón, Basauri, Bilbao, Donostia-San Sebastián, Ermua y Ondarroa. En el marco de dicho proyecto, se hizo un análisis de la asignación del dinero público en cada área municipal y de si el gasto beneficiaba por igual a hombres y mujeres. Como colofón del proyecto se organizó una jornada donde se dio a conocer públicamente y se facilitaron orientaciones sobre cómo incorporar la perspectiva de género a los presupuestos municipales.

Ha dicha experiencia le han seguido otras. En la siguiente tabla se resumen las más significativas.

ENTIDAD LOCAL	INICIO	RESUMEN DE LA EXPERIENCIA SOBRE PRESUPUESTOS CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LA CAE
Ayuntamiento de Andoain	2024	Inicia el proceso mediante la creación de un grupo de trabajo, en el que participa Intervención del Ayuntamiento, y el desarrollo de acciones formativas dirigidas al personal implicado en la elaboración presupuestaria. Se elabora una propuesta metodológica basada en grupos de programas presupuestarios y se valida mediante experiencias piloto en tres departamentos municipales antes de aprobar una instrucción definitiva. La experiencia destaca por su énfasis en la construcción participada de capacidades y herramientas antes de su generalización.
Ayuntamiento de Bilbao	2005	Es una de las experiencias pioneras en el ámbito local vasco. Comienza analizando la ejecución presupuestaria de programas municipales e incorporando indicadores de género en memorias presupuestarias. Desde 2007 elabora informes de impacto de género integrados en el procedimiento ordinario de presupuestación. Desarrolla una metodología basada en el análisis de la situación de mujeres y hombres, la clasificación de programas según su relevancia de género y el enfoque de capacidades. Desde 2021 amplía el análisis a ordenanzas fiscales, tasas y precios públicos, incorporando también la dimensión de los ingresos.
Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	2013	El proceso surge tras una jornada de intercambio sobre presupuestos con enfoque de género y se desarrolla conjuntamente entre las áreas de Igualdad y Hacienda. Se elaboran informes específicos de análisis presupuestario, se diseñan metodologías propias basadas en programas presupuestarios y se incorporan fichas de recogida de información y seguimiento de las denominadas “partidas moradas” o gasto específico en igualdad. También ha comenzado a explorar la incorporación del análisis de ingresos municipales.
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	2019	Comienza con la elaboración de un informe de evaluación previa de impacto de género del presupuesto municipal. Posteriormente amplía el número de departamentos implicados y desarrolla una metodología común para analizar las partidas presupuestarias desde la perspectiva de género, incorporando criterios de relevancia de género, vinculación con los ODS, capacitación y acompañamiento a los servicios municipales. Paralelamente desarrolla experiencias de evaluación previa de impacto de género de impuestos, tasas y precios públicos.
Mancomunidad de Txorierri	2022	Desarrolla una experiencia orientada tanto a mejorar sus propios presupuestos como a generar un modelo transferible a los municipios que integran la mancomunidad. El trabajo se basa en el análisis detallado de programas presupuestarios, la creación de herramientas propias de recogida y tratamiento de información, la capacitación del personal responsable de los programas y la elaboración de informes presupuestarios con perspectiva de género.

5.4. Leguaje e imágenes

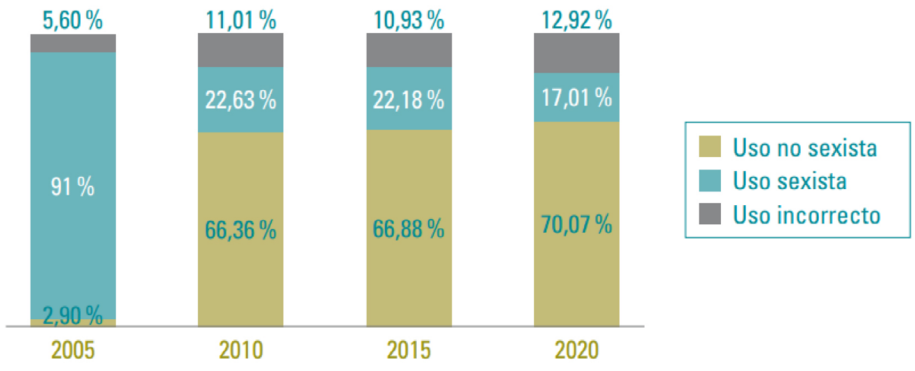
El artículo 19.4 de la Ley para la Igualdad indica que los poderes públicos vascos deben hacer un uso inclusivo y no sexista de todo tipo de lenguaje e imágenes en los documentos y soportes que produzcan directamente o a través de terceras personas o entidades.

Para el fomento del uso de un lenguaje no sexista en la administración, además de los cursos que anualmente oferta el IVAP, Emakunde ha publicado los siguientes instrumentos:

- El lenguaje más que palabras. Propuestas para un uso no sexista del lenguaje (1988).
- Euskararen erabilera ez sexista (2008).
- Corrector de género en euskara para MS Word.
- Guía del lenguaje para el ámbito educativo (2008).
- Guía de lenguaje para el ámbito del deporte (2009).
- Guía de lenguaje para el ámbito de la salud (2009).
- Guía de lenguaje para el ámbito de la cultura (2010).
- Guía de lenguaje para el ámbito de la empresa y el empleo (2011).

De acuerdo con la evaluación de la ley de 2020, el lenguaje utilizado en los boletines oficiales ha experimentado una importante mejora en el periodo de vigencia de la ley. En 2005 el 3 % de los documentos provenientes de estas fuentes incluía un uso no sexista del lenguaje[4], mientras que en 2020 el uso no sexista estaba presente en el 70 % de los documentos.

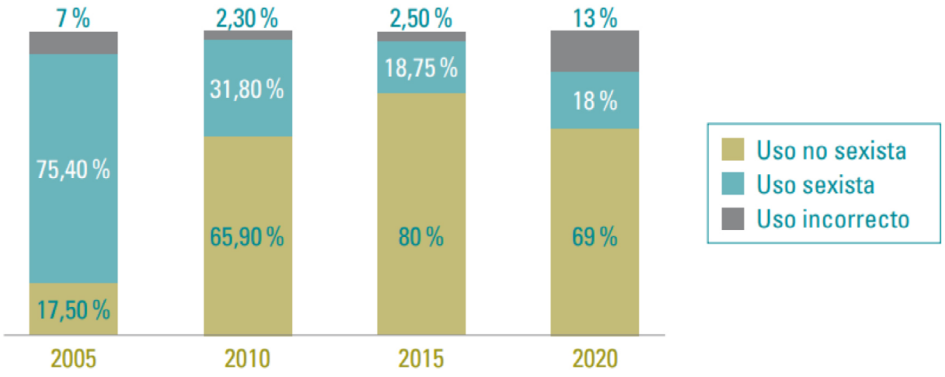
Uso del lenguaje en documentos provenientes de boletines oficiales (%). 2005-2020



4 Se considera que se hace un uso no sexista del lenguaje cuando se emplea, de manera dominante: el uso de genéricos reales; el uso de los dos géneros gramaticales como corresponde a cada caso: dobles formas; el uso de las formas personales de los verbos y el uso de pronombres; el uso de barras en documentos de tipo formularios, fichas, impresos de solicitud, etc. Se considera que se hace un uso sexista cuando en el texto domina: el masculino genérico, de modo que, los hombres son siempre nombrados y protagonistas de las narraciones, mientras que las mujeres son invisibilizadas, excluidas o relegadas a un papel secundario y/ o subordinado; el uso difuso del lenguaje: aquellos documentos en los que no se produce un uso regular de las formas no sexistas. Esto es, el uso alternativo de formas sexistas y no sexistas; y se considera que se hace un uso incorrecto cuando se emplean los siguientes recursos: el uso de las barras en documentos generales (no incluidos los mencionados anteriormente), ya que el texto resulta poco legible y la lengua dispone de otros recursos más adecuados para las necesidades de expresión; el uso de la arroba, ya que no existe como recurso lingüístico y no se puede pronunciar oralmente.

La mejora también ha sido significativa en las webs de las administraciones públicas, principal instrumento de comunicación con la ciudadanía. En 2005 el uso no sexista del lenguaje estaba presente en aproximadamente el 20 % de los contenidos y documentos de las webs, mientras que en 2020 el porcentaje se elevaba hasta el 70%[5].

Uso del lenguaje en documentos provenientes de webs (%). 2005-2020

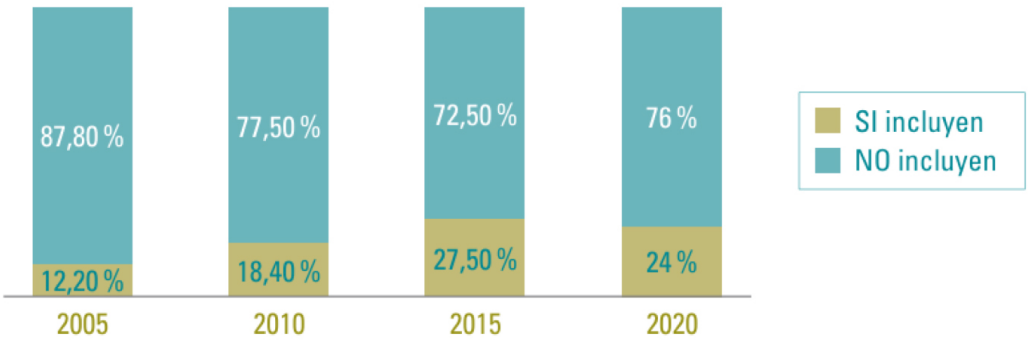


5.5. Procesos selectivos

El artículo 21 de la Ley para la Igualdad prevé que, 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. En la tabla de abajo se puede apreciar la evolución de la incorporación de la medida[6].

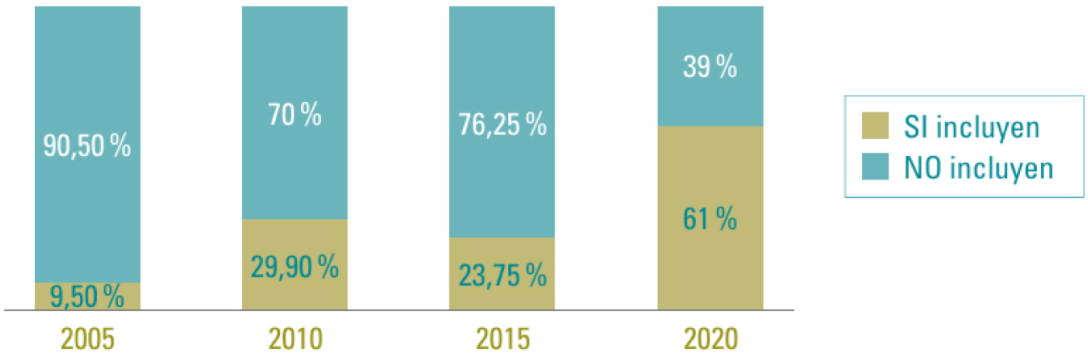
Procesos de selección que incluyen la claúsula referida a la priorización de mujeres en espacios infrarepresentados (%). 2005-2020



5 La evaluación de la ley no proporciona esta información segregada por tipo de entidad pública.
6 La evaluación de la ley no proporciona esta información segregada por tipo de entidad pública.

b. **Una cláusula por la que se garantice en los tribunales de selección una representación equilibrada** de mujeres y hombres con capacitación, competencia y preparación adecuadas. Ha mejorado significativamente la inclusión de este tipo de cláusulas con respecto a la tendencia registrada en los años previos. De aproximadamente un 10 % de procesos de selección que en 2005 incluían una cláusula referida a tribunales equilibrados por sexo se ha pasado a un 61 % en 2020[7].

Procesos de selección que incluyen la claúsula referida a tribunales equilibrados en los procesos de selección (%). 2005-2020



c. **Previsiones para que en los baremos de méritos se valoren, a los efectos de experiencia profesional, el tiempo que la relación de trabajo ha estado suspendida por motivos de cuidado y violencia de género**. En concreto, 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.

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.

7 La evaluación de la ley no proporciona esta información segregada por tipo de entidad pública.

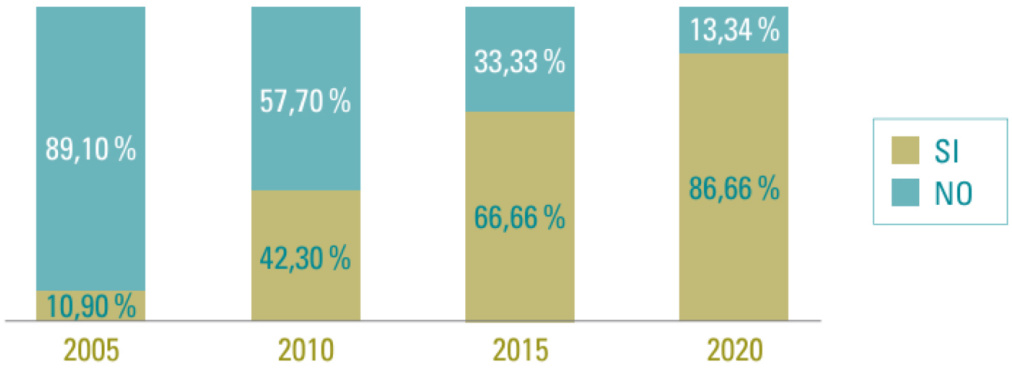
5.6. Contratación pública

El artículo 22 de la Ley para la igualdad establece que:

- 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 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 que pueden generar discriminación múltiple.
- Cuando la consideración de la perspectiva de género constituya una característica técnica del **objeto del contrato**, se podrá incluir expresamente en la definición de dicho objeto una mención específica a la igualdad de mujeres y hombres.
- Los poderes públicos vascos excluirán del procedimiento de contratación a las personas físicas y jurídicas que incurran en la **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 prevención de igualdad de mujeres y hombres.
- Si el objeto contractual requiere aptitudes específicas en materia de igualdad de mujeres y hombres, se exigirá como **requisito de solvencia técnica o profesional** la concreta experiencia, conocimientos o formación en materia de igualdad de mujeres y hombres, conforme a lo establecido en la normativa en materia de contratación pública.
- Los órganos de contratación incorporarán en los pliegos de contratación **criterios de adjudicación** para la igualdad de mujeres y hombres, cuya ponderación será al menos del 5 % del total del baremo, así como al menos una condición especial de ejecución relacionada con la igualdad de mujeres.

Los datos de la evaluación de la ley muestran una tendencia al alza en el peso de contratos que incluyen criterios de igualdad. Casi nueve de cada diez (86 %) contrataciones que tienen por objeto el estudio, la asistencia técnica o la consultoría incluyen algún criterio, un aumento significativo con respecto a 2005, cuando apenas una de cada diez contrataciones incluía este tipo de criterios.

Inclusión de criterios de igualdad en las contrataciones (%). 2005-2020



La Administración autonómica desde 2015 incluye sistemáticamente estos criterios. Por su parte, es notoria la mejoría observada desde ese año tanto en las administraciones forales como locales.

Contrataciones que incluyen criterios de igualdad según nivel administrativo (%). 2005-2020.

	2015	2020
Administración Autonómica	100 %	100 %
Administración Foral	33 %	81 %
Administración Local	45 %	81 %

A pesar de estos avances en términos cuantitativos, todavía que mucho por mejorar por lo que respecta a la calidad y eficacia de las cláusulas de igualdad que se incluyen en los contratos públicos, tal y como se desprende de las evaluaciones específica realizadas por Emakunde en 2015[8] y 2020[9].

Por último, es de destacar que Emakunde dispone de un espacio específico en la web Emakunde con amplia información sobre el tema (guías, normativa, modelos de cláusulas, informes, instrumentos para la verificación...) y un servicio online gratuito de asesoramiento dirigido, tanto a instituciones públicas como a organizaciones privadas de la CAPV.

5.7. Subvenciones públicas

El artículo 23 de la Ley para la Igualdad establece que los poderes públicos vascos:

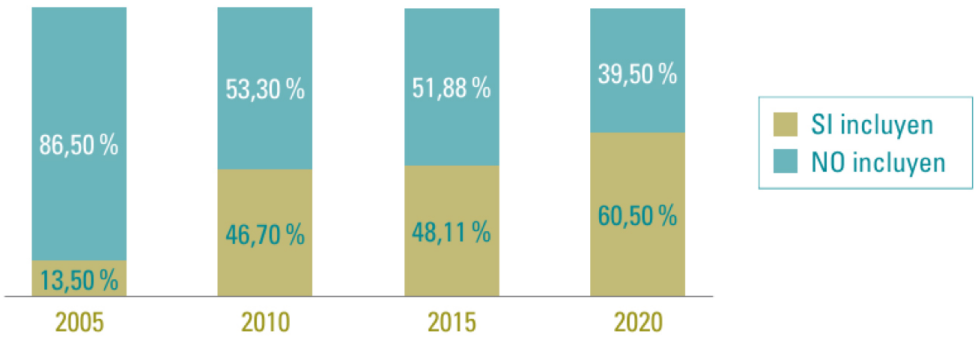
- Con carácter general, deben **incorporar la perspectiva de género en las subvenciones públicas e incluir en las bases o normas reguladoras medidas para promover la igualdad y eliminar desigualdades entre mujeres y hombres** entre los criterios de valoración y entre las obligaciones de las personas físicas o jurídicas beneficiarias.
- **No podrán conceder ningún tipo de ayuda o subvención a ninguna actividad que sea discriminatoria por razón de sexo** o por aquellos factores de discriminación múltiple contemplados en el artículo 3.1, **ni tampoco a aquellas personas físicas y jurídicas que hayan sido sancionadas administrativa o penalmente por incurrir en discriminación por razón de sexo** o por incumplimiento de la normativa en materia de igualdad de mujeres y hombres, durante el período impuesto en la correspondiente sanción. **Tampoco podrán recibir ayudas o subvenciones las empresas que, debiendo tener un plan de igualdad vigente según la normativa del Estado, no lo tengan, ni aquellas empresas de más de 50 personas trabajadoras que no acrediten haber establecido medidas para prevenir y combatir el acoso sexual o acoso por razón de sexo** en los términos establecidos por la legislación del Estado en materia de igualdad de mujeres y hombres.

8 Emakunde. Evaluación sobre la aplicación de cláusulas para la igualdad en contratos y subvenciones en la CAE 2015.
9 Emakunde. Evaluación de la aplicación de cláusulas de igualdad de mujeres y hombres en contratos y subvenciones en la Comunidad Autónoma de Euskadi 2016-2020.

- En las bases o normas reguladoras de las subvenciones públicas, entre otras cuestiones:
  - Señalarán entre los **requisitos** que deberán reunir las personas físicas o jurídicas concurrentes, siempre que la igualdad de mujeres y hombres sea un aspecto relevante a la vista del objeto de la subvención, el acreditar una trayectoria en materia de igualdad de mujeres y hombres; o que entre sus fines estatutarios, finalidad social u objetivo fundacional figura la promoción de la igualdad; o bien que las personas que ejecutarán el proyecto o actividad subvencionada poseen una formación específica en materia de igualdad de mujeres y hombres.
  - Valorarán con al menos un 5 % del total del baremo de los **criterios de valoración** las acciones y políticas en materia de igualdad de mujeres y hombres de las personas físicas o jurídicas concurrentes y/u otros aspectos relacionados con la integración de la perspectiva de género en el proyecto que se presenta a la subvención.
  - Establecerán **obligaciones** en materia de igualdad de mujeres y hombres, más allá de la de realizar un uso no sexista en todo tipo de lenguaje e imágenes, así como las consecuencias derivadas del incumplimiento de las cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres.

De acuerdo con la última evaluación de la ley, en 2005 apenas un 13 % de las convocatorias de subvenciones incluían algún criterio o cláusulas de igualdad. En 2020 este requisito estaba presente en el 60 % de las subvenciones, una práctica que se ha ido afianzando con el paso del tiempo.

Convocatoria de subvenciones que incluyen criterios de igualdad (%) 2005-2020



Es en la Administración autonómica donde más presente está este tipo de criterios y se observa una mejora de 2015 a 2020, mientras que la administración foral y la local mantienen porcentajes similares o a la baja, respectivamente.

Convocatoria de subvenciones que incluyen criterios de igualdad según nivel administrativo (%). 2015-2020

	2015	2020
Administración Autonómica	58,55 %	72,72 %
Administración Foral	55,88 %	57,14 %
Administración Local	40,59 %	36,22 %

Asimismo, es de destacar que Emakunde también ha elaborado evaluaciones cualitativas específicas en el tema de las subvenciones públicas y que dispone de un espacio específico en la web Emakunde con amplia información sobre el tema (guías, normativa, modelos de cláusulas, informes, instrumentos para la verificación...) y de un servicio online gratuito de asesoramiento dirigido, tanto a instituciones públicas como a organizaciones privadas de la CAPV.

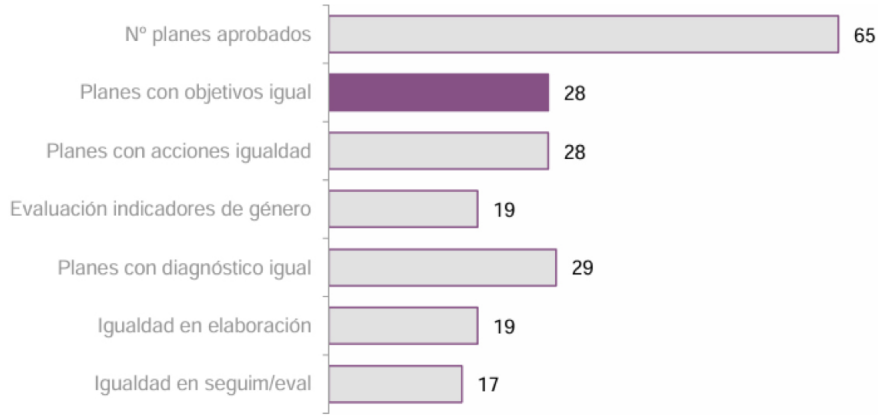
5.8. Planes estratégicos y sectoriales

El artículo 25 de la Ley para la Igualdad señala que los poderes públicos vascos:

- Han de incluir la perspectiva de género en sus planes sectoriales y en los de carácter estratégico, así como medidas para promover la igualdad y eliminar desigualdades entre mujeres y hombres, considerando especialmente la situación de las mujeres en las que concurren los factores generadores de discriminación múltiple.
- Deben garantizar también, a fin de conocer su impacto en la situación de mujeres y hombres, que en las memorias o evaluaciones de los planes sectoriales y de carácter estratégico se aporte información desglosada por sexo de los indicadores de evaluación previstos y de las personas beneficiarias de las medidas desarrolladas en el plan.

Según la Memoria de actuación de 2023, sigue sin ser habitual que los planes sectoriales incorporen la igualdad. Del total de 65 planes sectoriales sobre los que se ha informado: el 44,6 % han realizado un diagnóstico en materia de igualdad y el 43,1 % ha incluido objetivos de igualdad, el 43,1 % también acciones en materia de igualdad. Por lo que respecta a la participación, el 29,2 % ha contado con la participación de la responsable en igualdad en la elaboración y en el 26,1 % participa también en el seguimiento y evaluación. En cuanto a la evaluación, el 29,2 % de estos planes ha incorporado indicadores de género.

Grado de implantación de la perspectiva de género en la planificación de las administraciones públicas de la CAE. 2023



A continuación, se facilita dicha información desglosada por tipo de entidad pública.

Incorporación de la perspectiva de género en planes sectoriales y transversales. 2023

Informantes	Planes aprobados	Diagnóstico igualdad	Objetivos igualdad	Acciones igualdad	Igualdad participa elaboración	Igualdad participa eval y seg	Evaluación con indicadores de género
Gobierno Vasco	25	11	15	11	5	5	9
Diputaciones Forales	10	2	1	1	2	1	1
Ayuntamientos	23	13	10	10	11	10	3
Mancomunidades, Cuadrillas y Consorcios	2	1	1	2	1	1	1
Organismos Autónomos y Entes Públicos	5	2	1	4	-	-	5
TOTAL	**65**	**29**	**28**	**28**	**19**	**17**	**19**

5.9. Protocolos de atención a víctimas de violencia machista.

El artículo 66 de la Ley para la Igualdad señala que las administraciones forales y locales promoverán que en su ámbito territorial acuerdos de colaboración y protocolos de actuación que desarrollen, concreten y adecuen a sus respectivas realidades los acuerdos y protocolos adoptados a nivel autonómico dirigidos a favorecer una detección temprana y una actuación coordinada y eficaz ante los casos de violencia machista contra las mujeres y garantizar una asistencia integral y de calidad a sus víctimas.

Los acuerdos interinstitucionales firmados en 2001, 2009 y 2023 a nivel autonómico han posibilitado que las instituciones públicas implicadas en la atención a las víctimas de la violencia machista adopten una sistemática de trabajo interinstitucional y que se puedan tomar decisiones conjuntas de forma ágil. Los principios rectores y las pautas de actuación (en el ámbito de los servicios sociales, salud, justicia, policía, educación, empleo y vivienda) recogidas en dichos acuerdos son la referencia ineludible y fuente de inspiración para todos los protocolos de ámbito local que se han desplegado por todo el territorio de la CAE.

Según la Memoria de actuación 2023, 47 ayuntamientos y 7 mancomunidades, comarcas y cuadrillas disponían de protocolo de actuación en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

Para favorecer el cumplimiento en el ámbito local de lo previsto en la ley, en el marco de Berdinsarea, Emakunde y EUDEL publicaron en 2006 una Guía de pautas para la adopción de protocolos locales y medidas para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales.

También en el marco de Berdinsarea y en el ámbito de la violencia, las referidas instituciones publicaron en 2020 el documento Actuaciones locales para la reparación de las víctimas de violencia machista. Guía didáctica para la aplicación del principio de reparación en los municipios

5.10. Otras iniciativas y programas

A continuación, se mencionan algunas iniciativas y programas que, aunque no sean exclusivas del ámbito local, tienen una incidencia notable en dicho ámbito.

Beldur barik: es un programa que surgió en 2009 en el marco de Berdinsarea, cuya gestión directa fue asumida por Emakunde en 2013, con la colaboración de las diputaciones forales y EUDEL, así como de otras instituciones del ámbito de la juventud. Se caracteriza por ser una iniciativa anual con el objetivo de generar procesos de reflexión y debate entre la juventud, de cara a identificar los diferentes aspectos de la violencia sexista, para poder transformar y construir con la juventud actitudes y comportamientos individuales y colectivos que permitan superar las situaciones de desigualdad, de discriminación y de violencia. Dentro de Beldur Barik se programan diferentes actividades en las que se persigue la implicación y participación activa de la juventud, entre las que destacan el concurso audiovisual y en encuentro final (Topaketa) como actividades vertebradoras de este programa con vocación integral.

Gizonduz: es una iniciativa pionera surgida en 2007 que actualmente se conoce como el Servicio vasco para el trabajo con hombres y masculinidades por la igualdad. Está gestionado por Emakunde y tiene como objetivos generales fomentar la concienciación, participación e implicación de los hombres en favor de la igualdad de género y promover masculinidades diversas e igualitarias. En su seno se desarrollan diferentes actividades de sensibilización, formación, asesoramiento y divulgación que tienen una considerable incidencia en el ámbito local. Entre ellas cabe destacar el proyecto "Hombres políticos por la igualdad", que se desarrolla desde 2017 en colaboración con EUDEL, y en el que participan hombres con cargos políticos, muchos de ellos electos locales.

Laia Eskola: es una escuela de empoderamiento de ámbito territorial, impulsada por la Diputación Foral de Álava, que funciona en forma de red. La diputación se coordina con las cuadrillas y ayuntamientos del territorio alavés para la organización de las actividades de la escuela y favorece que las cuadrillas y los ayuntamientos refuercen sus contactos con el movimiento asociativo de mujeres y con otras asociaciones de carácter social, cultural, deportivo o juvenil, quienes colaboran con las áreas de igualdad de las cuadrillas en la organización de los cursos y talleres.

6. Conclusiones

La integración de la perspectiva de género en la gestión pública constituye uno de los principales retos de las políticas de igualdad contemporáneas. La experiencia acumulada durante las últimas décadas en Euskadi pone de manifiesto que la existencia de estructuras especializadas, competencias claramente definidas y recursos específicos, siendo condición necesaria, no resulta suficiente para avanzar hacia una igualdad real y efectiva. Para ello es imprescindible que el conjunto de la actuación pública incorpore de forma sistemática el objetivo de eliminar las desigualdades y promover la igualdad de mujeres y hombres.

La aprobación de la Ley para la Igualdad permitió a Euskadi dotarse de uno de los marcos jurídicos más avanzados del Estado para la implantación de la estrategia de transversalidad de género. A través de dicha normativa se han establecido instrumentos específicos para incorporar la igualdad en la planificación, la producción de conocimiento, la capacitación del personal, la elaboración normativa y la actividad administrativa.

Entre los principales avances producidos desde la aprobación de la ley cabe destacar los siguientes:

- La generalización de los planes de igualdad en las entidades locales, que han pasado de constituir experiencias aisladas a convertirse en instrumentos habituales de planificación pública.
- La consolidación progresiva de sistemas de información y análisis de género, con una incorporación cada vez más extendida de la variable sexo en estadísticas y estudios.
- El incremento de las actividades de formación y sensibilización dirigidas al personal de las administraciones públicas, así como una mejora de la capacitación del personal técnico especializado en igualdad.
- El desarrollo de metodologías para la realización de evaluaciones previas de impacto en función del género y la elaboración de instrumentos específicos para facilitar su aplicación en el ámbito local.
- El desarrollo de experiencias pioneras de presupuestación con enfoque de género en algunas administraciones locales.
- El avance en la incorporación de contenidos relacionados con la igualdad en los procesos selectivos de acceso al empleo público.
- La extensión progresiva de cláusulas de igualdad en los contratos y subvenciones públicas.
- La creciente incorporación de la perspectiva de género en instrumentos de planificación estratégica y sectorial.
- La elaboración de un amplio conjunto de guías, herramientas metodológicas y servicios de asesoramiento puestos a disposición de las entidades locales por parte de Emakunde, EUDEL y otras instituciones públicas.

Todo ello ha permitido que la igualdad de mujeres y hombres deje de ser únicamente una política sectorial desarrollada por las áreas de igualdad para ir convirtiéndose progresivamente en una responsabilidad compartida por el conjunto de las administraciones públicas.

Sin embargo, los avances descritos conviven todavía con importantes dificultades y desafíos.

En primer lugar, persisten diferencias significativas entre administraciones públicas y dentro de las propias administraciones. Más allá de la necesaria voluntad política, el tamaño importa. Las administraciones locales se encuentran en una situación más precaria que las diputaciones forales y que el Gobierno Vasco. A su vez, en el ámbito local, salvo excepciones, son las entidades con mayor población las que más van avanzando en la incorporación de la perspectiva de género en su funcionamiento ordinario, mientras que las de menor tamaño continúan encontrando dificultades derivadas de la escasez de recursos humanos, económicos y técnicos disponibles. Por ello, es necesario garantizar que todos los municipios dispongan de los elementos estructurales para poder desarrollar políticas de igualdad, en particular financiación y personal especializado, para lo cual es clave que los municipios con menos población se asocien para optimizar recursos.

En segundo lugar, existe el riesgo de que determinados instrumentos se conviertan en meros procedimientos formales o burocráticos, perdiendo así parte de su capacidad transformadora. La existencia de planes, informes o cláusulas de igualdad no garantiza por sí misma que se produzcan cambios reales en la situación de mujeres y hombres. Resulta necesario seguir avanzando hacia una utilización más estratégica y orientada a resultados de dichas herramientas.

En tercer lugar, continúan existiendo dificultades para disponer de información suficiente y de calidad que permita conocer con precisión el impacto diferencial de muchas políticas públicas sobre mujeres y hombres. La mejora de los sistemas de información, la incorporación de indicadores de género y el fortalecimiento de la evaluación siguen siendo ámbitos prioritarios de actuación.

También constituye un reto relevante la necesidad planteada en la Estrategia 2030 de profundizar en la incorporación de un enfoque más complejo en las políticas de igualdad, incorporando la perspectiva interseccional y el enfoque de las masculinidades, de modo que las políticas públicas puedan responder adecuadamente a la diversidad de situaciones y experiencias de las mujeres y los hombres y a los efectos combinados de distintos factores de discriminación.

Por otra parte, la integración de la perspectiva de género en ámbitos especialmente complejos como los presupuestos públicos, la contratación pública, el urbanismo o los planes estratégicos y sectoriales continúa siendo un proceso en construcción que requiere seguir generando conocimiento, capacidades técnicas y mecanismos de coordinación.

Finalmente, uno de los principales desafíos consiste en consolidar una cultura organizativa favorable a la igualdad dentro de las administraciones públicas, de forma que la perspectiva de género sea entendida no como una obligación añadida o externa a la gestión pública, sino como un criterio de calidad y buen gobierno inherente a la actuación administrativa.

Para todo ello, es clave cumplir con lo previsto en la ley y en la estrategia vasca para la igualdad vigente, que prevén la formación básica, progresiva y obligatoria de todo el personal de las instituciones públicas vascas, incluidas las locales.

En definitiva, la experiencia desarrollada en Euskadi demuestra que se han producido avances significativos en el proceso de institucionalización de la igualdad y de integración de la perspectiva de género en la gestión pública local. No obstante, la consolidación efectiva del enfoque de género exige continuar incrementando los recursos y fortaleciendo las capacidades institucionales existentes, mejorar los mecanismos de evaluación y profundizar en la aplicación real y cotidiana de los instrumentos previstos en la ley, con el fin último de contribuir a una sociedad más justa, igualitaria y libre de discriminaciones.

5. Bibliografía

- Barquín, A. (2008). *Euskararen erabilera ez sexista*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (1988). *El lenguaje más que palabras: Propuestas para un uso no sexista del lenguaje*.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2013). *Guía para la elaboración de informes de impacto de género*.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2015). *Evaluación sobre la aplicación de cláusulas para la igualdad en contratos y subvenciones en la Comunidad Autónoma de Euskadi*.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2023). *Evaluación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres. Informe 48*. Gobierno Vasco.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2023). *Evaluación de la aplicación de cláusulas de igualdad de mujeres y hombres en contratos y subvenciones en la Comunidad Autónoma de Euskadi (2016-2020)*.

- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2023). *Evaluación de la Ley 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres de la Comunidad Autónoma de Euskadi (evaluación 2020)*.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2024). *Estrategia 2030 para la igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Euskadi*.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2024). *Memoria sobre la actuación de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres 2023*. Gobierno Vasco.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2024). *Memoria 2023*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2025). *Cifras 2024. Mujeres y hombres en Euskadi*. Gobierno Vasco.
- Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2025). *Guía para la evaluación de impacto de género de los planes generales de ordenación urbana*.
- Lledó Cunill, E. (2008). *Guía del lenguaje para el ámbito educativo*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Lledó Cunill, E. (2009). *Guía de lenguaje para el ámbito del deporte*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Lledó Cunill, E. (2009). *Guía de lenguaje para el ámbito de la salud*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Lledó Cunill, E. (2010). *Guía de lenguaje para el ámbito de la cultura*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Lledó Cunill, E. (2011). *Guía de lenguaje para el ámbito de la empresa y el empleo*. Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- EUDEL, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2006). *Guía de pautas para la adopción de protocolos locales y medidas para la mejora en la atención a mujeres víctimas de maltrato doméstico y agresiones sexuales*.
- EUDEL, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2008). *Guía para el diseño, gestión y evaluación de planes locales para la igualdad*.
- EUDEL, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2008). *Modelo para la contratación de personal técnico para la igualdad*.
- EUDEL, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer. (2018). *Evaluaciones previas del impacto en función del género: Guía explicativa del proceso y herramientas diseñadas para su implantación en las entidades locales*.
- EUDEL, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, & Dirección de Atención a las Víctimas de la Violencia de Género del Gobierno Vasco. (2012). *Ordenanza marco en el ámbito de la igualdad de mujeres y hombres en la CAPV*.
- EUDEL, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, & Gobierno Vasco. Dirección de Atención a las Víctimas de la Violencia de Género. (2020). *Actuaciones locales para la reparación de las víctimas de violencia machista: Guía didáctica para la aplicación del principio de reparación en los municipios*.
- Lasa López, A., Zelaia Garagarza, M., y Ugartemendia Eceizabarrena, J. I. (Codirs.), y Lauzirika Ansola, I. (Coord.). (2026). Tejiendo la igualdad: Una mirada multidisciplinar sobre los últimos avances en el ámbito autonómico vasco. Dykinson.



EHU

UPV/EHUko BERDINTASUNERAKO ZUZENDARITZA
DIRECCIÓN PARA LA IGUALDAD DE LA UPV/EHU

Bizkaia
foru aldundia
diputación foral