

IgualdadES



ESTUDIOS

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

La postpandemia como escenario de revisión del pacto constitucional en clave de paridad

ARANTXA SUÁREZ MATEU, ANASTASIA TÉLLEZ INFANTES Y JAVIER ELOY MARTÍNEZ GUIRAO

Partidos políticos, género y leyes de identidad en España

JULIA ESPINOSA-FAJARDO, MARÍA BUSTELO Y MARÍA VELASCO

¿Cómo evaluar el cambio estructural de género en universidades? Aprendizajes de una práctica colaborativa y feminista

RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO

Justicia adaptada como mecanismo de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescents en el marco del principio de igualdad

NURIA RECHE TELLO

Democracia paritaria y debates sobre la paridad en el proceso constitucional chileno: desafíos para el futuro

ALBERTO MACHO CARRO

Violencia de género y derecho a la vivienda: análisis multinivel del caso español

CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA

Cuarenta años de representatividad en el Congreso de los Diputados español desde una perspectiva de género

DEBATES

**EL PERMISO POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR:
LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE
CONCILIACIÓN DE 2019**

TERESA JURADO GUERRERO

Presentación

CRISTINA CASTELLANOS-SERRANO

Reformar y evaluar el permiso de nacimiento y cuidado de menor para asegurar el objetivo de corresponsabilidad

ANNA ESCOBEDO

Una oportunidad de ampliación y mejora del sistema español de licencias remuneradas parentales y por cuidados familiares

7

Año IV

julio/diciembre

2022

ESTUDIOS



DEBATES

IgualdadES

7

AÑO IV

julio/diciembre

2022

ISSN-L 2695-6403

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Los contenidos de la revista IGUALDADES
están disponibles en acceso abierto en las direcciones:

Revistas electrónicas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=16>

Catálogo General de Publicaciones Oficiales
<http://publicacionesoficiales.boe.es>

SUSCRIPCIONES

Para adquirir números sueltos en papel debe dirigirse a:
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales
Plaza de la Marina Española, 9 - 28071 Madrid (España)
Tel. (34) 91 4228 972/91 4228 973
email: suscripciones@cepc.es
<http://www.cepc.gob.es/tienda/c%C3%B3mo-comprar-una-revista>

ISSN-L: 2695-6403

DOI: 10.18042/cepc/IgdES

NIPO: 091-20-040-X (PDF)

NIPO: 091-20-041-5 (HTML)

Fotocomposición: TRECEOCHO EDICIÓN, S.L.

SUMARIO

Año IV. Núm. 7, julio/diciembre 2022

ESTUDIOS

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

La postpandemia como escenario de revisión del pacto constitucional en clave de paridad 347-383

**ARANTXA SUÁREZ MATEU, ANASTASIA TÉLLEZ INFANTES
Y JAVIER ELOY MARTÍNEZ GUIRAO**

Partidos políticos, género y leyes de identidad en España. 385-412

JULIA ESPINOSA-FAJARDO, MARÍA BUSTELO Y MARÍA VELASCO

¿Cómo evaluar el cambio estructural de género en universidades?
Aprendizajes de una práctica colaborativa y feminista 413-440

RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO

Justicia adaptada como mecanismo de acceso a la justicia de niñas,
niños y adolescents en el marco del principio de igualdad 441-473

NURIA RECHE TELLO

Democracia paritaria y debates sobre la paridad en el proceso
constitucional chileno: desafíos para el futuro 475-510

ALBERTO MACHO CARRO

Violencia de género y derecho a la vivienda: análisis multinivel del caso español 511-540

CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA

Cuarenta años de representatividad en el Congreso de los Diputados español desde una perspectiva de género 541-572

DEBATES

EL PERMISO POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR: LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE CONCILIACIÓN DE 2019

TERESA JURADO GUERRERO

Presentación 575-578

CRISTINA CASTELLANOS-SERRANO

Reformar y evaluar el permiso de nacimiento y cuidado de menor para asegurar el objetivo de corresponsabilidad. 579-609

ANNA ESCOBEDO

Una oportunidad de ampliación y mejora del sistema español de licencias remuneradas parentales y por cuidados familiares . . 611-628

TABLE OF CONTENTS

Year IV. Issue 7, July/December 2022

STUDIES

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

A Revision of the Constitutional Pact Based on Parity in the Post-Pandemic Situation 347-383

**ARANTXA SUÁREZ MATEU, ANASTASIA TÉLLEZ INFANTES
AND JAVIER ELOY MARTÍNEZ GUIRAO**

Political parties, gender and identity laws in Spain. 385-412

JULIA ESPINOSA-FAJARDO, MARÍA BUSTELO AND MARÍA VELASCO

How to evaluate gender structural change at universities? Learnings from a collaborative and feminist practice. 413-440

RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO

Adapted justice as a mechanism for access to justice for children and adolescents within the framework of the principle of equality 441-473

NURIA RECHE TELLO

Debates on parity in the Chilean constitutional process: Challenges for the future 475-510

ALBERTO MACHO CARRO Gender-based violence and the right to housing: A multilevel analysis of the Spanish case	511-540
CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA Forty years of representativeness in the Spanish Congress from a gender perspective.	541-572
DEBATES	
<i>CHILD BIRTH AND PARENTAL LEAVE: THE TRANSPOSITION OF THE 2019 EUROPEAN WORK-LIFE BALANCE DIRECTIVE</i>	
TERESA JURADO GUERRERO Presentation	575-578
CRISTINA CASTELLANOS-SERRANO Reform and evaluate current parental leave to ensure the objective of co-responsibility	579-609
ANNA ESCOBEDO An opportunity to extend and improve the spanish paid parental and family care leave system	611-628

ESTUDIOS

LA POSTPANDEMIA COMO ESCENARIO DE REVISIÓN DEL PACTO CONSTITUCIONAL EN CLAVE DE PARIDAD¹

A Revision of the Constitutional Pact Based on Parity in the Post-Pandemic Situation

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

Universidad de Córdoba

octavio@uco.es

Cómo citar/Citation

Salazar Benítez, O. (2022).

La postpandemia como escenario de revisión del pacto constitucional en clave de paridad.

IgualdadES, 7, 347-383.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.01>

(Recepción: 20/09/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

La crisis provocada por la pandemia del coronavirus ha puesto de manifiesto muchas de las debilidades de nuestro Estado social y democrático. Los efectos han sido especialmente negativos desde el punto de vista de la igualdad de género. Se ha puesto de manifiesto la necesidad de superar no solo una determinada construcción del *sujeto de derechos*, sino toda una teoría de los derechos sobre la que hemos sostenido nuestras instituciones. En este sentido, la postpandemia es un escenario idóneo para fortalecer los Estados constitucionales, incorporando la paridad como un prin-

¹ Este artículo tiene su origen en la comunicación presentada en la mesa «Género y Constitución» del XIX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España (ACE), celebrado en la Universidad Pontificia de Comillas-ICADE (Madrid) los días 24 y 25 de marzo de 2022.

cipio estructural y los derechos/deberes de cuidado como eje central de una revisión que ponga las bases para un nuevo pacto social.

Palabras clave

Postpandemia; crisis; paridad; igualdad; sujeto; derechos; cuidados.

Abstract

The crisis caused by the Coronavirus pandemic has revealed many of the weaknesses of our social and democratic State. Effects have been particularly negative from the point of view of gender equality. The need to overcome the construction of «the subject of rights» and the theory used to support constitutional institutions has been revealed. In this sense, the post-pandemic is an ideal scenario to strengthen our constitutional states, by incorporating parity as a structural principle and care rights as the central axis of a revision which sets the basis for a new social contract.

Keyword

Post- pandemic; crisis; parity; equality; rights; care.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS CONTEXTUALIZADA. II. LAS FRACTURAS DEL SISTEMA. III. LA DEMOCRACIA PARITARIA POR HACER. IV. HACIA UN NUEVO SUJETO DE DERECHOS. V. ¿Y LOS HOMBRES QUÉ? BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: LA CRISIS CONTEXTUALIZADA

El XIX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en el mes de marzo de 2022 en la Universidad Pontificia de Comillas (Madrid), se planteó un dilema: «Estado constitucional postpandemia: ¿crisis o fortalecimiento?». Este título nos remite a una serie de interrogantes partiendo del mismo contexto temporal —la postpandemia nos habla de presente, pero sobre todo de futuro— y nos sitúa en un debate clásico en torno a las crisis, entendidas estas como una oportunidad para la transformación. Desde esta perspectiva, en las siguientes páginas nos planteamos de qué manera la pandemia provocada por el coronavirus ha tenido singulares consecuencias desde el punto de vista de la igualdad de género. Este análisis será, a su vez, el punto de partida para plantearnos algunas cuestiones pendientes en torno a la profundización democrática de nuestro Estado de derecho, muy especialmente en lo que tiene que ver con su carácter *social*, y teniendo como referencia esencial el objetivo de una democracia paritaria. Este reto nos obliga a superar la «tiranía de lo urgente» (Solanas, 2020) y a abordar con una perspectiva de medio y largo plazo una serie de reformas estructurales.

Estas reflexiones han de situarse necesariamente en un contexto en el que las democracias se están mostrando incapaces de responder a un mundo cada vez más complejo, sometido a permanentes riesgos e incertidumbres, y ante el que muchos de los instrumentos que tradicionalmente hemos usado para gobernar, resolver conflictos o distribuir bienes y recursos son completamente insuficientes (Innerarity, 2019). Si bien desde hace décadas se habla de una «crisis del paradigma constitucional» (Ferrajoli, 2011), de la misma manera que se ha reflexionado y debatido sobre los efectos de la globalización y las tensiones con los Estados nación, no estamos siendo capaces de superar los mecanismos de las democracias liberales que, ante una situación de crisis, demuestran su rigidez y su incapacidad. Además, y en concreto la situación

global provocada por la pandemia, como más adelante analizaremos, ha demostrado que los presupuestos que nos han servido durante siglos para definir al sujeto de derechos, y con él las condiciones de nuestros pactos de convivencia, han partido de una ficción que no es otra que concebir al individuo como un sujeto autosuficiente y en ningún caso condicionado por su vulnerabilidad. Es decir, hemos articulado unos sistemas constitucionales obviando una realidad ontológica básica —la fragilidad humana— y situando en un lugar secundario todas las dimensiones de la vida que tienen que ver con la lógica consecuencia de esa fragilidad, es decir, la interdependencia².

En los dos últimos años han sido muchas las publicaciones que se han centrado en los efectos que la pandemia ha provocado en los Estados constitucionales y en unas democracias que ya desde hace tiempo viven una profunda crisis institucional³. Han proliferado las publicaciones en torno a los debates jurídicos sobre las medidas extraordinarias con las que los Gobiernos fueron respondiendo a una situación excepcional⁴. En el caso concreto de nuestro país, las tensiones entre los tres poderes del Estado, a los que habría que sumar en última instancia el Tribunal Constitucional⁵, han dado lugar a intensos debates en torno a la definición constitucional de los estados excepcionales y a las discutibles limitaciones de derechos fundamentales que provocaron las medidas adoptadas en los sucesivos estados de alarma⁶. En la mayoría de las ocasiones, estos debates han pecado de un excesivo formalismo y tuvieron

² A su vez, la experiencia de la pandemia nos permite extraer dos enseñanzas (Ferrajoli, 2022: 22-25): el papel vital de la esfera pública y el carácter global y unitario que deberían tener las garantías y las correspondientes instituciones de garantía.

³ De hecho, podríamos afirmar que «la pandemia actual no es una situación de crisis claramente opuesta a una situación normal. Desde la década de los ochenta, a medida que el neoliberalismo se impuso como la versión dominante del capitalismo y este se sometió cada vez más a la lógica del sector financiero, el mundo ha vivido en un estado de crisis permanente» (Sousa, 2020: 19-20).

⁴ Sobre estos debates, véanse, a título de ejemplo, Arnaldo y Canosa (2020); Azpitarte (2021); Blanquer (2020); Biglino y Durán (2021); Dueñas (2021), y Garrido (2021). También es de interés el monográfico sobre esta cuestión de la revista *Teoría y Realidad Constitucional* (n.º 48, 2021).

⁵ Sobre sus polémicos pronunciamientos sobre la declaración de los estados de alarma —SSTC 148/2021, de 14 de julio; 168/2021, de 5 de octubre de 2021, y 183/2021, de 27 de octubre— véanse López (2022) y Recuerda (2022).

⁶ Estos fueron los objetos de las mesas organizadas en el XVIII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España, celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad San Pablo-CEU (Madrid, 24-25 de marzo de 2022). De manera más específica, me remito a las ponencias y comunicaciones presentadas en las mesas dedi-

más en cuenta los efectos estrictamente jurídicos de las medidas que los sociales y políticos⁷. Todo ello, además, en el siempre complejo contexto de nuestro Estado autonómico⁸ y, no lo olvidemos, desde la singular situación de un Gobierno de coalición surgido en uno de los períodos más convulsos de nuestra democracia⁹.

Más allá de la necesaria reflexión que como constitucionalistas tendríamos que plantearnos en torno a los estados que contempla el art. 116 CE, así como sobre los instrumentos normativos que sirven de marco a la salud pública en contextos de crisis¹⁰, uno de los ejes centrales de nuestro trabajo de proyección hacia el futuro tendría que ser el relacionado con la igualdad, y más específicamente con la igualdad de mujeres y hombres. Y todo ello porque las *crisis*, así, en plural, generadas por el coronavirus han puesto de manifiesto muchas debilidades de nuestro pacto de convivencia y han evidenciado los elementos que todavía hoy siguen siendo un obstáculo para que mujeres y hombres disfrutemos de un mismo estatus¹¹. Esto no significa negar los avances en

casas a «Órganos constitucionales en tiempos de pandemia» y «Derechos y libertades en tiempos de pandemia» (<https://bit.ly/3WsKttZ>)

⁷ Téngase en cuenta que estos debates doctrinales se han centrado en cuestiones jurídicas con frecuencia tan formalistas como la distinción entre *suspensión* o *limitación* de derechos, y a partir de ahí en las diferencias entre los distintos estadios excepcionales que contempla el art. 116 CE, lo cual ha dado lugar a abundantes pronunciamientos doctrinales. Sobre esta cuestión véase Carmona (2021).

⁸ Véanse las ponencias y comunicaciones presentadas en la mesa «La pandemia y la actuación de las CCAA» del XVIII Congreso de la ACE (<https://bit.ly/3DveEYN>).

⁹ Recordemos que la situación política arrastraba los efectos todavía vivos de la crisis en Cataluña, del cuestionamiento de la forma de Estado generado por los motivos que llevaron al ahora rey emérito a abdicar en su hijo, de los cambios sustanciales en nuestro tradicional sistema de partidos y una por primera vez exitosa moción de censura cuyo punto de partida fueron los casos de corrupción en los que se vio envuelto el PP entonces en el Gobierno. Además, el país solo había empezado a recuperarse de los efectos devastadores de la crisis económica de 2008 que dio lugar a una más que cuestionada y cuestionable reforma constitucional y a una serie de restricciones en el ámbito de políticas públicas que adelgazaron progresivamente nuestro Estado social.

¹⁰ Unos instrumentos que, en cualquier caso, deberían estar orientados por una ética que persiga «la eliminación de una serie de desigualdades estructurales que afectan al disfrute del derecho a la salud tanto en su dimensión individual como colectiva» (Ramiro, 2020: 365)

¹¹ De hecho, prácticamente al inicio de la pandemia, en abril de 2020, la Comisión Europea hizo público un informe en el que alertaba de los efectos que el coronavirus podía tener en la igualdad de género (<https://bit.ly/3zFDR>; consultado: 03-05-20).

igualdad de las últimas décadas¹², muy especialmente desde el punto de vista normativo y también en cuanto a la conciencia social con respecto a determinados problemas como las violencias machistas¹³, sino poner de relieve cómo no hemos sido capaces de cambiar unas estructuras que son las que generan la discriminación de las mujeres y cómo en momentos de crisis la fragilidad del sistema se pone en evidencia y ello da lugar a que las mujeres, y los espacios mayoritariamente ocupados por ellas o que seguimos entendiendo como responsabilidad de ellas, sufran de manera especial sus efectos negativos¹⁴.

Desde un punto de vista más sociológico, no podemos olvidar que la pandemia llega justo en un momento en el que el movimiento feminista había conseguido una presencia pública a nivel global sin precedentes, con la consiguiente atención sobre determinadas cuestiones que durante siglos habían sido prácticamente invisibles para la sociedad, y en gran medida para el derecho, y un más que positivo proceso de concienciación progresiva¹⁵. Estos éxitos del

Al año siguiente, en el mes de marzo, en su Informe Anual sobre la Igualdad de Género en la Unión Europea, la Comisión puso de manifiesto cómo la pandemia había exacerbado las desigualdades existentes entre mujeres y hombres en casi todos los ámbitos de la vida, tanto en Europa como fuera de ella, revirtiendo los logros de los últimos años. El Informe evidenció cómo las mujeres habían estado en primera línea de lucha contra la pandemia, aunque no habían tenido la misma presencia en los órganos decisorios. Por otra parte, la pandemia había afectado de manera negativa a su situación laboral y en materia de conciliación. También se subrayaba cómo los Estados miembros han registrado un aumento de la violencia doméstica (<https://bit.ly/3zF92ds>; consultado: 10-07-22) Sobre estos aspectos véase también el informe del Instituto Europeo para la Igualdad de Género: «Gender equality and the socio-economic impact of the COVID-19 pandemic» (<https://bit.ly/3sVt8fO>; consultado: 10-07-22). En el mismo sentido, en nuestro país se pronunció el Instituto de las Mujeres en su informe «La perspectiva de género, esencial en la respuesta a la COVID-19» (<https://bit.ly/3DYOfmM>; consulado: 11-07-22)

- ¹² Partiendo de la evidencia de que la igualdad de mujeres y hombres podría ser identificado como uno de esos «compromisos dilatorios» (Jiménez, 2005: 2017) derivados del carácter abierto de la Constitución española.
- ¹³ El punto de inflexión vino determinado, ya tardíamente, por la LO 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOIMH) (Ventura y García, 2018)
- ¹⁴ Sirva como ejemplo la precariedad vivida por las mujeres como consecuencia de la crisis económica de 2008 y de las medidas de austeridad adoptadas y que, recordemos, encontraron aval en la misma reforma constitucional del art. 135 CE (Gálvez, 2013).
- ¹⁵ Recordemos, por ejemplo, que justo antes de declararse el estado de alarma, el Gobierno anunció su Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad

movimiento feminista han provocado, a su vez, una reacción, por otra parte habitual siempre que se avanza en materia de igualdad (Ávila, 2019), que ha encontrado en las redes sociales un ámbito privilegiado de propaganda y que se ha ido incorporado al discurso político de partidos que ya en varios países están consiguiendo una creciente representación parlamentaria. Este escenario ambivalente habrá de ser tenido en cuenta en cualquier reflexión o propuesta que nos hagamos sobre qué posibles efectos ha podido tener la pandemia en materia de igualdad ¹⁶. Al mismo tiempo, nos tendremos que plantear qué efectos ha podido tener a nivel internacional en la agenda de la igualdad de género (Solanas, 2020). Recordemos que apenas unos días antes de que en nuestro país se decretara el primer estado de alarma fue publicada la nueva Estrategia de Igualdad de Género 2020-2025 de la Comisión Europea¹⁷, cuya realización efectiva va a estar condicionada por el contexto de crisis iniciado en 2020 y al que se ha superpuesto en los últimos meses el derivado de la invasión rusa de Ucrania¹⁸.

II. LAS FRACTURAS DEL SISTEMA

Como hemos apuntado, la crisis —no solo sanitaria, sino también económica y social, emocional incluso— provocada por el coronavirus ha puesto de manifiesto algunas de las debilidades de nuestro sistema consti-

Sexual. Una ley que fue definitivamente aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de agosto de 2022 y fue publicada en el BOE el 7 de septiembre de 2022 como Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre.

¹⁶ Todo ello sin entrar, ya que desbordaría los límites de esta contribución, en el debate planteado en los últimos años en torno al concepto de *identidad de género* al hilo del «Proyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI», el cual ha provocado tensiones entre los socios de Gobierno y un debate muy enconado dentro del propio movimiento feminista. Sobre esta cuestión, me remito a Rodríguez Magda (2021) y Salazar (2021b).

¹⁷ Disponible en: <https://bit.ly/3fsqtaq>.

¹⁸ Esa estrategia vendría a sumarse al documento proclamado en abril de 2005 por el Parlamento, el Consejo y la Comisión como Pilar Europeo de Derechos Sociales, en el que se contienen veinte principios relativos a cuestiones tales como la igualdad de género, la igualdad de oportunidades, los salarios, el equilibrio entre la vida profesional y privada o los cuidados de larga duración (<https://bit.ly/3FFRnpP>). En marzo de 2021, la Comisión presentó el Plan de Acción del Pilar Europeo de los Derechos sociales en el que se detallan los veinte principios y los objetivos a alcanzar en 2030 (<https://bit.ly/3SXFtup>). Sobre estos objetivos, véase Lasa (2019).

tucional, muy especialmente en todo lo relacionado con la garantía de los derechos fundamentales y con la protección de los y las más vulnerables. Una crisis que además hay que ubicar en un contexto más amplio, en el que están confluyendo diferentes crisis:

La humanidad se encuentra en una encrucijada marcada por el desbordamiento ecológico, el empobrecimiento, la profundización de las desigualdades y los retrocesos democráticos. Las diversas manifestaciones de la crisis civilizatoria que atravesamos —ecológica, de cuidados o económica— están interconectadas y apuntan a un conflicto sistémico entre nuestra civilización y aquello que nos permite sobrevivir. Nos encontramos ante una situación de emergencia planetaria. Lo que está en riesgo es la supervivencia en condiciones dignas de la mayor parte de la población y el desafío común de nuestro tiempo es ofrecer una respuesta democrática y justa que no deje a amplios sectores de población por el camino. La crisis generada por la pandemia de la COVID-19 es una de las manifestaciones de esta crisis, anunciada y esperada, pero devastadora en sus consecuencias económicas, sociales, humanas y políticas (Herrero, 2020: 53)¹⁹.

En este sentido, se ha llegado a hablar de «crisis ecosocial» y de una amenaza de «colapso» (Font, 2022).

La situación en nuestro país fue singularmente dramática para las personas mayores, y no solo por lo sufrido en muchas residencias²⁰, sino en general por cómo les afectaron determinadas medidas adoptadas durante la vigencia del

¹⁹ Como señala Ferrajoli (2022: 13), «la humanidad se encuentra frente a emergencias globales que ponen en peligro su misma supervivencia».

²⁰ Sobre la terrible situación de las residencias de mayores durante la pandemia véase Rico (2021), así como el informe de Amnistía Internacional (2020) «Abandonas a su suerte. La desprotección y discriminación de las personas mayores en residencias durante la pandemia COVID-19 en España» (<https://bit.ly/3T2yvEC>). En el mismo sentido, véase el apartado sobre esta cuestión del Informe del Defensor del Pueblo de 2019. Como respuesta a estas denuncias, el Ministerio de Asuntos Sociales consiguió aprobar el 28 de junio de 2022 un «Acuerdo para mejorar la calidad de las residencias y el Sistema de Atención a la Dependencia», un plan por el que las residencias de mayores y las residencias para personas con discapacidad vivirán una transformación total, con prioridad en la dignidad de las personas ingresadas y en la mejora de su calidad de vida. El acuerdo necesitaba de la mayoría simple de las comunidades autónomas y así fue: por un solo voto de diferencia, diez a nueve. A favor se posicionaron Extremadura, Canarias, Navarra, Comunidad Valenciana, Asturias, La Rioja, Baleares, Cantabria, Aragón y Melilla. En contra, Galicia, Madrid, Andalucía, Murcia, Ceuta, Catalunya, Euskadi, Castilla-La Mancha y Castilla y León.

estado de alarma²¹. Los efectos negativos que la pandemia ha tenido sobre la salud y el bienestar de las personas mayores nos pone de manifiesto cómo estamos ante un colectivo, cada vez más numeroso, que sufre lo que podríamos considerar una especie de ciudadanía *devaluada*, y no porque formalmente no se les reconozcan todos los derechos, sino porque desde el punto de vista material acaban convertidos en sujetos a los que progresivamente se les niega su capacidad de agencia y se les somete, en el mejor de los casos, a políticas paternalistas que en muchos casos condicionan su autonomía. Es evidente que en las democracias contemporáneas hay un grave problema de «edadismo» que, por su carácter estructural, tiene muchos elementos en común con el sexismo y se traduce en un desigual estatus para las personas que llegan a una determinada edad en la que ya el sistema no las estima productivas (Barranco, 2014). Estaríamos hablando, pues, de una discriminación por razón de edad, circunstancia que debemos entender incluida en la cláusula abierta del art. 14 CE y que nos remite a su vez al papel activo que el art. 9.2 CE reclama de los poderes públicos para remover los obstáculos que impiden la igualdad real y efectiva (Flores, 2019)²².

La pandemia ha puesto de manifiesto la necesidad de replantearnos el estatus jurídico de las personas mayores, contemplados de manera insuficiente en el capítulo de los principios rectores de la política social y económica (art. 50 CE), así como la limitada eficacia de los instrumentos adoptados en las últimas décadas para atender sus necesidades específicas. En este sentido, han sido reiteradamente puestas de manifiesto las carencias, sobre todo en su ejecución práctica, de la «Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia» (LAPAD). La insuficiente financiación, así como la descoordinación institucional (y territorial) han contribuido de manera decisiva a la poca eficacia de una ley que, por vez primera, pretendía dar una respuesta desde lo público a unas necesidades que siempre habían estado en lo privado y, por tanto, mayori-

²¹ En este sentido, Miguel Presno (2020) se llegaba a preguntar si «ha sido España país para viejos durante la emergencia sanitaria de la COVID-19». Véase la comunicación presentada por Juan Manuel Herreros López en el XVII Congreso de la ACE titulada «La violación de los derechos de las personas mayores durante la pandemia» (<https://bit.ly/3h8lsUC>).

²² Véase el Informe «La discriminación por razón de edad en España» realizado a solicitud de Helpage España por M.^a Carmen Barranco Avilés e Irene Vicente Echevarría en el marco del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid (2020). Disponible en: <https://bit.ly/3DAIfQL>.

tariamente en manos de las mujeres²³. La misma opción que acabó siendo la dominante en la implementación de la citada ley, es decir, la consistente no tanto en la creación de servicios públicos de atención a la dependencia, sino en la asignación de una cantidad a las personas cuidadoras, no ha hecho sino mantener la posición subordinada de las mujeres, que han sido y son las que mayoritariamente se han ocupado de dichos trabajos (Holgado, 2019; Flores Anarte, 2020)²⁴.

La situación durante la pandemia de las personas mayores y, en general, de las dependientes, a las que podríamos sumar la de los menores de edad que en el confinamiento vieron interrumpidos sus procesos educativos de manera presencial, lo cual supuso a su vez la exigencia de una implicación más activa de sus progenitores, nos revela no solo la insuficiencia de nuestro sistema de cuidados, sino también, y en estrecha relación con ella, las consecuencias negativas que de manera singular sufren las mujeres desde una doble perspectiva: *a)* en cuanto que continúan siendo las que de forma mayoritaria se ven obligadas a conciliar la vida privada con la laboral²⁵, y *b)* en cuanto que ocupan de forma también mayoritaria los puestos de trabajo relacio-

²³ La LAPAD no establecía un sistema único de atención a las personas dependientes, sino más bien una pluralidad de opciones que en la práctica estarían condicionados por la intervención de cada comunidad autónoma en dicho ámbito. Una de sus mayores debilidades es la escasa atención prestada a las personas cuidadoras, las cuales solo son nombradas de manera referencial respecto de las cuidadas (Jabbaz y Rodríguez, 2021: 283).

²⁴ Es decir, se ha prorrogado una subjetividad tradicional de mujer cuidadora que, «constituida desde dispositivos de poder, saber y moral es la que mantiene, perpetua y hace posible la organización social de los cuidados» (Domínguez-Castillo, 2021: 223).

²⁵ Como concluye Marta Seiz (2020: 430), «a pesar de la evolución hacia un modelo de división del trabajo más igualitario observada en una proporción aún minoritaria de familias, todo apunta a que han sido las mujeres quienes, una vez más, han absorbido en mayor medida el impacto de la pandemia, esta vez en términos de incremento de las exigencias domésticas. Este fenómeno pone de manifiesto que, a nivel agregado, la persistencia de normas sociales tradicionales en la sociedad continúa dificultando una corresponsabilidad plena en los hogares, incluso en aquellos donde se dan circunstancias más favorables a su consecución». En el mismo sentido, véase Marrades (2020: 388). Un ejemplo evidente de cómo las responsabilidades de cuidado son un obstáculo para la plena igualdad se evidencia en las dificultades que siguen teniendo las mujeres para acceder a las altas esferas productivas (Martín, 2022: 233-239).

nados con cuidados²⁶, tradicionalmente caracterizados por la precariedad²⁷. En este sentido, por ejemplo, el teletrabajo, planteado como una opción de futuro, no hizo sino incrementar la carga global de las mujeres que tuvieron que trabajar desde casa durante la pandemia (Aguado *et al.*, 2021), con efectos negativos incluso en su salud²⁸. Esta compleja situación se agravó en los hogares monoparentales y puso en evidencia cómo seguimos sin tener resueltas cuestiones esenciales de lo cotidiano como son todas las relacionadas con las responsabilidades domésticas o la organización de los tiempos. Todo ello se ha traducido en consecuencias singularmente negativas para las trabajadoras²⁹. Recordemos los efectos que la pandemia provocó en un sector ya de por sí precarizado y vulnerable, el de las trabajadoras del hogar, excluidas del régimen general de la Seguridad Social y de la prestación por desempleo, y que fue uno de los sectores más expuestos a los contagios, así como de las

²⁶ En un elevado porcentaje son mujeres migrantes las que ocupan este tipo de trabajos, generando «cadenas globales de cuidados» (Pérez y López, 2011) y que es la que permite que las mujeres de países como el nuestro puedan desarrollarse profesionalmente. Una cadena que nos demuestra cómo no hemos cambiado las estructuras ni la discriminación sistémica de las mujeres. Solo hemos *trasladado* las cargas de unas mujeres a otras.

²⁷ Pensemos también en el elevado grado de feminización de la mayoría de los trabajos *esenciales* durante la pandemia, como los relacionados con la asistencia sanitaria o, en general, el cuidado de personas dependientes. De acuerdo con los últimos datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) en los momentos iniciales de la pandemia, las mujeres representaban el 66 % del personal sanitario, llegando al 84 % en el caso de las enfermeras. Con respecto a las residencias, las mujeres suponían el 84 % del personal contratado. Los datos aparecen recogidos en el informe del Instituto de las Mujeres «La perspectiva de género, esencial en la respuesta a la COVID-19» (<https://bit.ly/3FLxNst>). Este dato tenemos que cruzarlo, a su vez, con los que nos indican la brecha salarial existente en el sector, así como la mayor presencia de hombres en puestos directivos. A nivel global, el 69 % de las organizaciones de salud mundiales están encabezadas por hombres, que son también el 80 % de los presidentes de las juntas directivas. Solo el 20 % de las organizaciones mundiales de salud tienen paridad de género en sus juntas directivas, y el 25 % en el nivel de alta gerencia (Solanas, 2020: 3) De manera más específica, sobre la situación de las mujeres cuidadoras de familiares en situación de dependencia durante la COVID-19, véase Domínguez (2021).

²⁸ «El efecto que ha desencadenado ha sido mayor en las mujeres, ocasionando un agravamiento de la salud mental y de su calidad de vida, debido a la sobrecarga laboral, doméstica y del cuidado que han soportado» (Carpena-Niño *et al.*, 2022: 63).

²⁹ Sirva como ejemplo el incremento de la brecha de género en la producción científica durante la pandemia. Sobre esta cuestión véanse Squazzoni *et al.* (2021); Burguera (2021); Gómez Suárez y Vázquez Silva (2022), y Reborio del Río (2022).

que en mayor medida se vieron obligadas a interrumpir sus trabajos. Solo muy recientemente esta situación de extrema vulnerabilidad podría haber iniciado un proceso de superación al ratificarse el pasado 9 de junio de 2022 el Convenio de la OIT 189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos³⁰, a lo que habría que añadir el reciente «Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar».

La pandemia también ha tenido sus efectos en la consecuencia más dramática de la desigualdad de género: las violencias que sufren las mujeres. ONU Mujeres llegó a hablar de «pandemia en la sombra»³¹. Así se pone de manifiesto en el informe «Impacto de la pandemia por COVID-19 en la violencia de género en España», impulsado por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, y en el que se analizan tres efectos principales: la potenciación de los factores que utilizan los agresores habitualmente para ejercer la violencia (aislamiento, justificación, control) en circunstancias que dificultan su identificación; las dificultades de las mujeres para salir de la violencia por la falta de oportunidades y la limitación en el acceso a los servicios asistenciales³². De hecho, como nos indica el informe, durante la pandemia se potenció el control de las mujeres, que es el elemento esencial en la violencia dentro de las relaciones de pareja. Ello explica que en dicho período se redujera el número de homicidios significativamente, ya que estos se suelen producir cuando el agresor percibe que pierde el control sobre la mujer.

III. LA DEMOCRACIA PARITARIA POR HACER

La situación excepcional vivida por la pandemia ha puesto de manifiesto las carencias y debilidades de un modelo de Estado, el que en el artículo 1 CE aparece calificado como «social», así como en general de un pacto de convivencia que todavía se sustenta sobre unas estructuras que establecen relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres. Lo primero pasa por superar definitivamente

³⁰ Disponible en: <https://bit.ly/3DXorZh>.

³¹ Disponible en: <https://bit.ly/3U2LabW>.

³² Disponible en: <https://bit.ly/3WqAC83>. Este informe fue objeto de una ponencia por parte de uno sus autores, Miguel Lorente, en la Mesa sobre Constitución y Género del XVII Congreso de la ACE: <https://bit.ly/3DBxa1X>.

un Estado social de carácter «familiarista»³³, dominante en nuestro país en las últimas décadas (Flores Anarte, 2020). Lo segundo nos plantea el horizonte de una democracia paritaria, que ha de suponer una redefinición del pacto social en el que finalmente mujeres y hombres disfrutemos del mismo estatus o, lo que es lo mismo, de una ciudadanía equivalente³⁴.

Todo ello no quiere decir, lógicamente, que en los ya más de cuarenta años de sistema constitucional no hayamos avanzado en materia de igualdad de género. Pese a esos logros formales, la realidad nos sigue demostrando que todavía son muchos los obstáculos que, de acuerdo con el mandato del art. 9.2 CE, obligan a los poderes públicos a un papel activo y comprometido con la igualdad real y efectiva. Una obligación que adquiere una especial significación en momentos críticos como los vividos en los dos últimos años. En ellos hemos vuelto a constatar cómo la posición de las mujeres ha sido más vulnerable y ello porque, pese a las conquistas normativas y los avances en políticas de igualdad, no hemos conseguido dismantlar unas estructuras —sociales, políticas, económicas, jurídicas y culturales— que sitúan a hombres y mujeres en esferas separadas, con una serie de divisiones que amparan el dominio de los primeros y la *subordiscriminación* de las segundas (Barrère, 2019). En este sentido, seguimos teniendo una cultura, en general, y jurídica, en particular, androcéntrica. Desde esta posición articulada en torno a las necesidades e intereses de los hombres, se ha construido históricamente un sujeto de derechos identificado con el varón adulto, proveedor y supuestamente autónomo. A partir de esta referencia, el constitucionalismo articuló el concepto de ciudadanía y también la misma concepción del poder que subyace en las modernas democracias. De ahí que las mujeres hayan tenido que ir conquistando esferas de poder y ciudadanía, empezando por la reclamación de derechos fundamentales como el acceso a la educación o el sufragio, lo cual ha ido erosionando progresivamente los esquemas y los paradigmas que arrastramos desde el constitucionalismo del siglo XVIII y que todavía hoy, en pleno siglo XXI, se resisten a ser superados. En esta tarea ha sido y es fundamental el papel del iusfeminismo (Esquembre, 2010; Salazar, 2022), en cuanto teoría crítica del derecho, y en general todas las aportaciones que teóricas feministas

³³ Un estado de bienestar «familiarista» es aquel que «asigna un máximo de obligaciones de bienestar a la unidad familiar» (Esping-Andersen, 2000: 66).

³⁴ En este sentido, la equivalencia vendría a ser esa «igualdad radical» a la que alude el TC en la sentencia que avala la constitucionalidad de las acciones positivas en materia electoral introducidas por la LOIMH (STC 12/2008, de 19 de enero, FJ 8). Justamente la igualdad sobre la que se apoya, según la misma sentencia (FJ 4.º), la noción de ciudadanía. Sobre los avances del constitucionalismo en términos de paridad véase Rubio (2022).

han realizado en torno al Estado, los derechos fundamentales o, en general, las condiciones de nuestros pactos de convivencia. Unos pactos que, además de traducirse en cláusulas constitucionales, se reflejan en otros ámbitos como el trabajo, la economía o incluso las relaciones personales³⁵.

De ahí que cuando el preámbulo de la Constitución incluye el horizonte de una «sociedad democrática avanzada» no deberíamos dudar que en él estarían implícitas las transformaciones que implica la paridad. Sin ellas, las bases del sistema —la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a los derechos (art. 10.1 CE)— seguirán siendo frágiles o, cuando menos, más frágiles para aquellas que siguen teniendo más obstáculos para ejercer los derechos de ciudadanía. Ello implica necesariamente tener en cuenta «que lo realmente determinante para garantizar la representación sustantiva no es tanto la presencia de las mujeres como el eco que las voces de estas como grupo subordinado tengan en los procesos de decisión política» (Barrère, 2013: 74) De ahí que no debemos confundir la transformación radical que implica la paridad con la adopción de medidas —como, por ejemplo, las mencionadas en el ámbito electoral— que contribuyan a ella (Salazar, 2019). No se trata simplemente de alcanzar una «política de la presencia», sino de transformar la agenda y las estructuras políticas. Ello no depende solo de que haya más mujeres tomando decisiones, sino del compromiso que las instituciones tengan con «pretensiones más ambiciosas y transversales: la reestructuración tanto del espacio público-estatal (las decisiones políticas) como del público-no estatal (el mercado), alcanzando inclusive a la esfera doméstica» (Zúñiga, 2013: 89)³⁶. Así deberíamos llegar a la definición de un nuevo «pacto social» a partir de la vigencia efectiva del principio de igualdad, en su vertiente tanto redistributiva como de reconocimiento y participación (Fraser, 2015). Solo así podríamos consolidar el paradigma que con Nancy Fraser podemos calificar de «paridad participativa» y que tiene una estrecha vinculación con objetivos de justicia social: es decir, difícilmente llegaremos a ese nuevo pacto si no revisamos cuestiones esenciales como la misma organización del mercado laboral, las políticas económicas —necesariamente redistributivas— o los mismos presupuestos desde los que seguimos articulando nuestra relación con los recursos naturales.

³⁵ Véanse, por ejemplo, las dificultades de las mujeres para acceder a las altas esferas económico-productivas (Martín, 2022).

³⁶ En esta línea, se trataría «de legislar para modificar los procesos que producen la desigualdad y la discriminación, y no únicamente para incluir a un sujeto en particular en la agenda jurídica» (Igareda y Cruells, 2014: 13).

La revisión constitucional en términos de paridad exigiría —además de un poder de revisión o, en su caso, constituyente, no solo paritario, sino a ser posible también feminista (Gómez Fernández, 2017a; Salazar, 2017)— que esta se proyecte no solo en las estructuras organizativas de nuestro sistema, sino también, y de manera muy especial, en la parte dogmática, afectando por tanto a nuestra categorización de derechos y teniendo como objetivo la superación de la «ciudadanía sexuada» (Rodríguez, 2019)³⁷. Estamos planteando pues una lógica paritaria no solo en términos cuantitativos, que habría de traducirse en la presencia de las dos mitades de la ciudadanía en los órganos e instituciones, sino también en los términos cualitativos que han de permitir, o como mínimo coadyuvar, a superar la división público-masculino/privado-femenino y, con ella, un paradigma de ciudadanía que hoy por hoy continúa ofreciendo mayores obstáculos a las mujeres para el ejercicio de los derechos³⁸. Todo ello sumado al reconocimiento constitucional de derechos vinculados de manera singular con la realidad y vivencias de las mujeres como son los sexuales y reproductivos.

En este sentido, la paridad es la expresión más depurada de una igualdad compleja que al fin supere la perversa y formalista distinción entre *formal* y *material*, y que ha de entenderse como un principio —o sea, un mandato de optimización— que de manera permanente está reclamando políticas públicas y acciones normativas dirigidas a conseguir la garantía de la dignidad y el bienestar de todos y todas. Esa igualdad compleja, en la que ya no tengamos que hacer malabarismos argumentativos para sostener su dimensión material como una especie de excepción o casi «concesión graciosa» de la formal, supone tener presente dos dimensiones (Ferrajoli, 2019: 14-21): *a*) la que remite «al igual valor asociado a todas las diferencias que hacen de cada

³⁷ Sobre la reforma constitucional con perspectiva de género, véanse Rodríguez (2017) y Gómez (2017), así como el número extraordinario de los cuadernos Manuel Giménez Abad (Gómez, 2017b), dedicado a «reformular el pacto constituyente en perspectiva de género».

³⁸ En este sentido, la paridad debería proyectarse también en el derecho privado, en ámbitos como el mundo empresarial, donde es necesario modificar una *cultura organizacional* que genera desequilibrios de poder entre mujeres y hombres. El Estado tiene una singular responsabilidad, por ejemplo, en la ruptura del *techo de cristal* que siguen sufriendo las mujeres en el ámbito empresarial, en la medida en que la *libertad de empresa* ha de estar condicionada a la realización de la plena igualdad, objetivo que ha de prevalecer sobre otros fines como podría ser, por ejemplo, la productividad. De ahí la necesidad de insistir en «las acciones positivas como responsabilidad principal del Estado frente al voluntarismo de la responsabilidad social corporativa y la inoperancia de la negociación colectiva en la alta dirección» (Martín, 2022: 342).

persona un *individuo diferente* de todos los demás y de cada individuo *una persona igual* a todas las otras», y *b*) la que evidencia que, además de diferentes, somos también desiguales en cuanto a condiciones económicas y oportunidades sociales. Estas dos dimensiones obligan a dos acciones político-jurídicas distintas: la prohibición de cualquier discriminación basada en las diferencias personales —la igualdad como *regla*— y la reforma permanente del ordenamiento dirigida la máxima actuación de la igualdad, entendida esta como un *principio directivo*.

La «paridad pública» no puede conseguirse sin «paridad privada» (Lépinard y Rubio, 2018: 454); es decir, sin la desarticulación del contrato sexual y, en consecuencia, mediante la «transformación de la política como territorio en el que impera el mito de la independencia humana, para dar cabida en él a la noción de interdependencia, redefiniendo la importancia relativa y la valoración social de la independencia, de un lado, y de la gestión de la dependencia de otro» (Rodríguez y Rubio, 2007: 156). A su vez, la paridad *privada* no será posible mientras que los cuidados no alcancen centralidad en la estructura política e institucional del Estado social y democrático de derecho³⁹, tal y como nos ha demostrado la pandemia⁴⁰. Continuamos sin disponer de un sistema público de cuidados que garantice de manera universal una serie de servicios y prestaciones a toda la ciudadanía, además de unas condiciones dignas para los y las trabajadoras de dicho sector. En este sentido, cabe destacar las conclusiones del grupo de trabajo «Cuidados y COVID-19» plasmadas en el documento «Aportación feminista al debate de la reconstrucción post-COVID-19. Hacia un sistema estatal de cuidados»⁴¹. En este documento se habla expresamente de «reinención del Estado de bienestar» y de ir «más allá de la triada Estado-mercado-hogares y de avanzar hacia la idea de lo común». Además de plantear una serie de medidas de emergencia, se deja claro que la garantía de un derecho universal al cuidado exige la reorganización del sistema de servicios de cuidados, la reformulación y ampliación

³⁹ Asumimos la definición que de *cuidado* nos ofrece Joan Tronto (2013: 103): «Actividad genérica que comprende todo lo que hacemos para mantener, perpetuar, reparar nuestro mundo de manera que podamos vivir en él lo mejor posible. Este mundo comprende nuestro cuerpo, nosotros mismos, nuestro entorno y los elementos que buscamos enlazar en una red compleja de apoyo a la vida».

⁴⁰ Ni siquiera la LOEIMH incorporó de manera sistemática esta cuestión, más allá de las reformas que introdujo en el Estatuto de los Trabajadores o en la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública en materia de conciliación. Sí que han incluido los cuidados de manera más amplia las leyes autonómicas de igualdad posteriores a 2010, así como las reformas que han hecho de las aprobadas con anterioridad (Tasa, 2021).

⁴¹ Disponible en: <https://bit.ly/3fxNysa>.

de las prestaciones y la profesionalización de dichos trabajos. Desde el punto de vista normativo, se propone la adopción de dos leyes, una relativa a la organización de los tiempos y otra «de cuidados y sostenibilidad de la vida». Todo ello debería contribuir a un doble objetivo: *desmercantilizar* y *desfamiliarizar* los cuidados.

Más allá de estas posibles leyes, habría que plantearse una revisión constitucional en la que todos los derechos sociales fueran considerados fundamentales⁴², además de incluir el derecho/deber de cuidar como uno de los pilares del Estado social⁴³. Al ser uno de los presupuestos del sistema constitucional, los cuidados deberían ser un eje transversal que de alguna manera condicionaría buena parte de los contenidos de la Constitución, muy especialmente en materia de derechos —pensemos, por ejemplo, en las previsiones constitucionales relativas a la protección de colectivos vulnerables como las personas mayores (art. 50) o con diversidad funcional (art. 49), o en la efectividad de determinados derechos, como los relacionados con la salud (art. 43) o la vivienda (art. 47)—, pero también con respecto a otras previsiones con incidencia en el ámbito de la economía —art. 38 y art. 135— o en la misma

⁴² En este sentido, véase la propuesta de la Red Feminista de Derecho Constitucional (<https://bit.ly/3zJ2LNR>).

⁴³ En este sentido, cabe destacar cómo esta cuestión se recogía de manera principal en el Proyecto de Constitución chilena, adoptado en julio de 2022, y finalmente rechazado en referéndum el pasado 4 de septiembre de 2022, en concreto en sus arts. 49 y 50: «Artículo 49.1. El Estado reconoce que los trabajos domésticos y de cuidados son trabajos socialmente necesarios e indispensables para la sostenibilidad de la vida y el desarrollo de la sociedad. Constituyen una actividad económica que contribuye a las cuentas nacionales y deben ser considerados en la formulación y ejecución de las políticas públicas. 2. El Estado promueve la corresponsabilidad social y de género e implementará mecanismos para la redistribución del trabajo doméstico y de cuidados, procurando que no representen una desventaja para quienes la ejercen. Artículo 50. 1. Toda persona tiene derecho al cuidado. Este comprende el derecho a cuidar, a ser cuidada y a cuidarse desde el nacimiento hasta la muerte. El Estado se obliga a proveer los medios para garantizar que el cuidado sea digno y realizado en condiciones de igualdad y corresponsabilidad. 2. El Estado garantiza este derecho a través de un Sistema Integral de Cuidados, normas y políticas públicas que promuevan la autonomía personal y que incorporen los enfoques de derechos humanos, de género e interseccional. El Sistema tiene un carácter estatal, paritario, solidario y universal, con pertinencia cultural. Su financiamiento será progresivo, suficiente y permanente. 3. Este Sistema prestará especial atención a lactantes, niñas, niños y adolescentes, personas mayores, personas en situación de discapacidad, personas en situación de dependencia y personas con enfermedades graves o terminales. Asimismo, velará por el resguardo de los derechos de quienes ejercen trabajos de cuidados».

política fiscal —art. 31—⁴⁴. Con relación a esta última, el horizonte constitucional debería ser acorde con un objetivo redistributivo, lo cual pasaría por

incrementar la recaudación fiscal (y los sistemas de control social sobre el gasto), aumentar sensiblemente las aportaciones por renta, patrimonio y sucesiones de las grandes fortunas y por beneficios de las grandes empresas, reconsiderar a fondo las exenciones fiscales, fortalecer la presión impositiva sobre las transacciones financieras, desplegar de modo progresivo y a fondo la fiscalidad ecológica y luchar efectivamente contra el fraude y los paraísos fiscales (Herrero, 2020, 57-58).

La inserción de los cuidados como un presupuesto del pacto constitucional supondría una revisión del mismo concepto de dignidad y del «libre desarrollo de la personalidad» (art. 10.1 CE) en estrecha conexión con lo que de manera general entendemos como «integridad física y moral» (art. 15 CE)⁴⁵. Además, obligaría a una acomodación de los distintos niveles territoriales, sobre todo si tenemos en cuenta que buena parte de las competencias relativas a prestaciones sociales corresponden a las comunidades autónomas y si, además, tenemos en cuenta el importante papel, no lo suficientemente valorado por el momento, que ha de tener el ámbito local en la garantía del bienestar de la ciudadanía en términos de cuidados⁴⁶.

Estamos planteando, pues, la urgencia de un nuevo pacto de convivencia que, a su vez, debería sustentar un *nuevo* constitucionalismo en el que el eje de referencia no fuera tanto la dimensión pública de los individuos, sino toda aquella que precisamente ha estado en las afueras y no ha merecido reconocimiento constitucional. Es decir, el eje ético de los sistemas constitucionales debería situarse en nuestra humana fragilidad y, en consecuencia, en la centralidad de los cuidados. No se trataría solamente de incluir en una hipotética

⁴⁴ En esta línea habría que situar la propuesta de una «renta de cuidados», es decir, «de una renta que reconozca la centralidad del trabajo de reproducción y de cuidados y retribuya el trabajo feminizado e invisibilizado están desde hace tiempo muy presentes, y más ahora en plena crisis económica y sanitaria derivada de la COVID-19» (Marrades, 2020: 391).

⁴⁵ Se trataría de sumar el enfoque de las capacidades, desarrollado por Amartya Sen y Martha Nussbaum, con el de los derechos humanos, para satisfacer «las necesidades humanas para una vida digna» (Marrades, 2021: 25).

⁴⁶ Pensemos, por ejemplo, en el papel esencial que han de cumplir en la satisfacción de dichos objetivos, y por tanto también en la realización efectiva de la igualdad, políticas como las urbanísticas y, en general, todas las relacionadas con la planificación de las ciudades. Unos espacios urbanos que también deberían ser pensados, diseñados y organizados para el «cuidado» (Chinchilla, 2020).

reforma constitucional el derecho al cuidado, que en todo caso tendría el doble carácter de derecho a cuidar y a ser cuidado/deber de cuidar (Marrades, 2016), sino de revisar los presupuestos políticos, económicos y hasta simbólicos de un pacto en el que mujeres y hombres tendríamos que participar de forma paritaria, y en el que los contenidos centrales de la negociación deberían ser los relacionados con el sostén de la vida⁴⁷. Es decir, se trataría de llevar a su máxima expresión lo que podríamos considerar dimensión objetiva del derecho al cuidado. Solo así será posible dar el salto de lo que M.^a Ángeles Durán (2018) denomina «cuidatoriado» —entendiendo por tal el grupo, mayoritariamente compuesto por mujeres, que se dedican, de manera precaria, a los trabajos de cuidado— a la *cuidadanía*. Esta supondría la superación de las dicotomías en las que se basa la ciudadanía moderna, de tal manera que lo público y lo privado «aparezcan integrados en la figura de una persona prestadora y receptora de cuidados en lo público y lo privado, fruto de la toma de conciencia de nuestra naturaleza interdependiente» (Rodríguez, 2013: 73). La *cuidadanía* partiría pues del reconocimiento como presupuesto ético-político de la vulnerabilidad compartida por todos los seres humanos, y más aún, por todos los seres vivos, lo que nos sitúa en la perspectiva ecofeminista que debería atravesar cualquier proyecto político del siglo XXI⁴⁸.

⁴⁷ En este sentido, por ejemplo, sigue siendo un reto acabar con la segregación horizontal que se produce en muchos ámbitos profesionales y que se traduce en una menor presencia de mujeres en puestos directivos. En estos casos, se suman dos factores (Martín, 2022: 311-312): «a) La brecha formativa (u ocupacional) está determinada por cuestiones que pertenecen al ámbito de la socialización que determina roles y establece estereotipos de género según el perfil formativo o curricular. Primero, en un momento inicial, donde las mujeres dirigen su elección respecto a la formación troncal hacia carreras que reproducen patrones de una socialización de tipo patriarcal y consolidados a través de la atribución histórica o tradicional de las labores referidas a los cuidados a la mujer [...]; b) una segunda estereotipación se produce en la progresión en la carrera profesional de las mujeres que tiene que ver con los procesos de selección que se subjetivan en torno a la dedicación profesional o familiar que han tenido las mujeres, hasta el punto de exigírseles ningún tipo de atención o interrupción que traiga motivación de atender las necesidades de los hijos o la familia, por representar una falta de compromiso —incierto y no siempre aceptable, desde el punto de vista empresarial— con las responsabilidades que deben asumir en las más altas cotas de las compañías» (Martín, 2022: 312).

⁴⁸ Este horizonte ecofeminista exige que «la política y la naturaleza dejen de ser entendidas como dos cosas completamente separadas, la primera de las cuales dispondría de la segunda como recurso o vertedero. Este giro implica que la política se ve obligada a internalizar su entorno natural» (Innerarity, 2019: 89).

Se trataría, pues, de hacer visible y política y jurídicamente relevante lo que la abstracción propia del liberalismo hizo o trató de hacer invisible, a favor siempre de la masculinidad concebida y percibida como universal y neutra. Frente al sujeto con poder, y que encarna los valores de universalidad y objetividad, los cuerpos concretos, frágiles y con frecuencias desposeídos. Y en lugar de la ciudadanía/nacionalidad como frontera de los derechos, y por tanto como jerarquía de sujetos, la comunidad de seres vulnerables que necesitan ser acogidos, cuidados y reconocidos. De esta manera, el Estado democrático tendría como referencia esencial «la ocupación del espacio público por cuerpos vivientes unidos en su común vulnerabilidad» (García, 2018; 243). En paralelo, las cuestiones sobre la calidad de vida y cobertura de las necesidades de las personas deberían convertirse en los principales temas democráticos, desplazando a un lugar secundario a la economía (Tronto, 2018: 15)⁴⁹.

La propuesta de la *cuidadantía* supondrá la superación de la división propia del orden patriarcal entre la *individualidad dependiente (masculina)* y la *identidad relacional (femenina)*, de tal manera que el sujeto por construir respondería a lo que Almudena Hernando denomina *individualidad independiente*, la cual sería el resultado de «conjugarse de manera consciente un máximo porcentaje de individualidad y uno máximo de identidad relacional, concediendo la misma importancia a ambos» (Hernando, 2012: 154). Este tipo de individualidad permitiría desarrollar todas las capacidades de lo humano (Nussbaum, 2012; Sen, 2019) y, a su vez, ampararía el desarrollo de múltiples realidades sexuales y familiares, más allá de la normatividad heterosexual y de lo que hemos entendido por familia tradicional. Es decir, dejarían de tener sentido los dos «bloques identitarios» y «los conceptos *femenino* y *masculino*, porque la sociedad estará formada por personas que, independientemente de su sexo, podrán ser tan racionales como emocionales, tan inteligentes como sensibles, tan agentes de sus propias vidas como cuidadoras de las de los demás. Y si es así, su sexo habrá dejado de ser la variable que determine, al nacer, la posición que ocuparán en la sociedad» (Hernando, 2012: 169).

⁴⁹ En esta línea habría que situar el que Ferrajoli llama «constitucionalismo de los mercados» (2022: 101-102), el cual supone «el Gobierno político de la economía por parte de una esfera pública global y los límites constitucionales impuestos también a los poderes privados por la sustracción de los bienes fundamentales al mercado [...] y por la globalización y tendencial unificación de las garantías del medio ambiente, de los derechos sociales y de los derechos de todos los trabajadores».

IV. HACIA UN NUEVO SUJETO DE DERECHOS

Todo lo descrito en las páginas anteriores está inevitablemente conectado con un «sujeto de derechos» propio del constitucionalismo moderno que encaja a la perfección con un modelo económico que identificamos con el libre mercado y que reclama justamente lo que implica dicho sujeto: autonomía, competitividad, acción, emprendimiento y proyección en el ámbito público en paralelo a la ausencia del privado (Salazar, 2021a). Es decir, los caracteres que de manera genérica podríamos identificar con los propios de la masculinidad hegemónica sobre la que se ha sustentado el patriarcado. A su vez, la ciudadanía ha sido un concepto excluyente en cuanto que se ha ido forjando mediante la definición de un *nosotros* que siempre ha dejado a *otros* fuera del marco de referencia política. De manera gráfica, podríamos afirmar que la ciudadanía ha sido un círculo que ha ido lentamente ampliándose mediante la inclusión de sujetos inicialmente excluidos. Así sucedió a medida que el sufragio se fue extendiendo e incorporando primero a los hombres no burgueses y posteriormente, y tras una larga lucha pacífica, a las mujeres. Sin embargo, todavía se mantiene el vínculo ciudadanía-nacionalidad que hace que las personas extranjeras no disfruten del mismo régimen de derechos, empezando por el esencial en una democracia: el sufragio. En este sentido, podríamos afirmar que las democracias constitucionales se marcan el objetivo de una progresiva inclusión de los sujetos, de tal manera que ninguna circunstancia personal o social genere discriminación o, dicho de otra manera, algún tipo de obstáculo para el acceso a los bienes y derechos. Y, claro, no estamos hablando solo desde un punto de vista formal, es decir, de cómo el ordenamiento jurídico garantiza la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminaciones, sino de cómo todo el sistema permite o no la inclusión de todos los sujetos, superando por tanto las relaciones de dominio y opresión.

La superación de la discriminación estructural de las mujeres no será posible si no superamos los dualismos propios de un sistema patriarcal, es decir, las divisiones jerárquicas entre las esferas masculina —ámbito público, trabajos productivos, racionalidad/universalidad— y femenina —ámbito privado, trabajos reproductivos, emocionalidad/parcialidad—. De hecho, en la situación crítica vivida durante la pandemia, y muy especialmente durante los meses más duros de confinamiento, se hizo evidente cómo determinados sujetos ostentan lo que podríamos identificar como un estatus devaluado de ciudadanía. Así sucede, por ejemplo, con los menores de edad, que vieron afectados derechos fundamentales como la educación, además de las condiciones que hacen posible un desarrollo saludable (podríamos hablar aquí de protección de su integridad física y moral —art. 15 CE— o del principio de libre

desarrollo de la personalidad)⁵⁰. En el otro extremo, y como hemos apuntado al principio de estas reflexiones, las personas ancianas también sufren, si bien de manera distinta, no solo las consecuencias de prácticas discriminatorias por razón de su edad, sino también, y de manera general, una concepción de su estatus de ciudadanía que se basa más en una lógica proteccionista que en la salvaguarda de su autonomía. Tanto en el caso de las menores de edad como en el de las personas mayores, y al igual que durante siglos ocurrió con las mujeres, observamos un patrón común: se trata de sujetos que todavía no son o que han dejado de ser productivos desde el punto de vista económico, que no forman parte del mercado que define en gran medida nuestra posición como sujetos, que no participan de esa labor de provisión que durante siglos fue la que de manera esencial sirvió para definir la masculinidad⁵¹. Incluso podríamos analizar de manera crítica cómo muchos conceptos popularizados en los últimos años, y que pretenden responder a una lógica inclusiva e igualitaria, no hacen sino ajustarse a esa referencia productiva. Pensemos en un término tan perverso como *empoderamiento*, tan usado con referencia a determinadas políticas pensadas para las mujeres, o el mismo concepto de *envejecimiento activo*, que tanto recuerda a las lógicas economicistas del mercado y que casaría a la perfección con el horizonte del *emprendimiento*, que es otras de esas referencias se manejan con los más jóvenes, incluso como objetivo del sistema educativo.

⁵⁰ La mayoría de edad es una de las cuestiones más controvertidas en cualquier sistema constitucional, en la medida en que acaba siendo una especie de *ficción* creada normativamente, pero que incide de manera rotunda en el ejercicio de derechos. De ahí los debates casi permanentemente abiertos en torno a la edad mínima para el ejercicio de determinados derechos —por ejemplo, el sufragio o los sexuales y reproductivos en el caso de las mujeres—, sobre cómo medir la madurez de menor de edad con relación a determinadas actuaciones que puede afectarle —por ejemplo, en materia médico-sanitaria—, o sobre cómo interpretar el principio de «interés superior» que deja finalmente en manos del poder judicial la definición del ámbito de actuación de quienes no han cumplido los dieciocho años.

⁵¹ En este sentido, además, «debemos tener presente el cuidado democrático presupone que los humanos y las sociedades existen a través del tiempo. Cada persona vive momentos en los que cambian sus funciones cuidadoras principales: tenemos una relación diferente con los cuidados cuando somos niños que cuando somos adultos. La suposición del mercado de que todas las personas son trabajadoras preparadas para que se obtenga de ellas su trabajo, se revela como sesgada e ideológica. En cualquier momento, diferentes miembros de cualquier sociedad pasan por diferentes fases del ciclo vital, y la ciudadanía debe prestar atención a esta amplia gama de necesidades, no solo a las propias» (Tronto, 2018: 16).

Todas estas referencias nos remiten a un modelo de sujeto que identificamos con el varón, pero no cualquier varón, sino que se está pensando en un hombre adulto, propietario, independiente, con un papel social definido por su presencia en lo público y su ausencia en lo privado, además de marcado por la heteronormatividad, que es otra de las bases de un sistema productivo basado en un determinado modelo de familia (y en un concreto reparto de roles dentro de esa estructura familiar). En realidad, esta construcción política se apoya en una ficción que no es otra que esa supuesta independencia del sujeto político, al que se concibe como adulto, sin tener en cuenta que todos los humanos nacemos como seres dependientes y como tales nos mantenemos, a diferencia de otros seres vivos, durante un largo período. Además, lógicamente, de que a lo largo de toda nuestra vida, y con diferentes niveles de atención, somos seres necesitados de cuidados⁵².

Todo ello implica no solo una visión errónea desde el punto de vista ontológico, sino también una negación del papel que tradicionalmente han desempeñado las mujeres en cuanto encargadas del sostén de la familia, de los trabajos de cuidados y, en general, de toda la esfera privada, lo cual, a su vez, ha permitido que los hombres nos desenvolvamos como ciudadanos en el espacio público, aunque ello haya supuesto que vivamos una suerte de «ilusión de autosuficiencia» (MacIntyre, 2021: 150).

En definitiva, la reforma estructural pendiente está íntimamente relacionada con cómo la ciudadanía sigue operando como un espacio que legitima la autonomía masculina y la sujeción femenina, por más que desde el punto de vista formal los ordenamientos jurídicos democráticos hayan avanzado en igualdad de género. A partir de la división esencial, la que separa el ámbito público del privado, el binomio masculino/femenino se proyecta en otros muchos ejes que confluyen en la configuración de las subjetividades y que se articulan mediante divisiones jerárquicas entre dos esferas: la superior, vinculada a los hombres y lo masculino; la inferior, femenina y en estrecha relación con los espacios ocupados por mujeres.⁵³

⁵² «Existe una escala de discapacidad en la que todos ocupamos un lugar. La discapacidad, en su grado y su duración, una cuestión de más y menos. En diferentes momentos de la vida, y a menudo de manera impredecible, todos podemos vernos situados en puntos muy diferentes de la escala; y cuando pasamos de un punto a otro, necesitamos que los demás reconozcan que seguimos siendo las mismas personas que éramos antes» (MacIntyre, 2021: 91-92)

⁵³ Uno de los ejes esenciales, con una proyección evidente en la esfera del conocimiento y los saberes, y con ellos en el entendimiento de lo humano, es el que, de manera singular a partir de la Ilustración, enfrenta *razón* (masculina) y *emoción* (femenina). En el siglo XVIII, «la emoción quedó definitivamente *negada* como componente

De esta manera, la subjetividad masculina se definirá por la individualidad y por su proyección en lo público y en lo productivo. El hombre es el individuo autónomo, capaz de autodeterminarse, de tener su plan de vida y de generar riqueza gracias a sus proyectos laborales o profesionales. Recordemos que el sujeto del constitucionalismo tampoco es cualquier hombre, sino el blanco, heterosexual y burgués, de ahí la centralidad del derecho de propiedad en las primeras constituciones y el mayor peso de las libertades individuales, concebidas como espacios en los que el Estado no debía intervenir (libertades negativas) y donde el sujeto se concebía como soberano. El estatuto de ciudadanía se fundamenta, pues, en la conexión, e incluso confusión, entre libertad y propiedad⁵⁴, tal y como había planteado Locke (1990) a partir de la idea de la persona como propiedad de sí misma. Dicha confusión entre derechos de libertad y derechos de propiedad (Ferrajoli, 2019: 118) no solo tuvo su proyección en la jerarquía de derechos que llega hasta nuestros días, sino en la misma construcción del sujeto de derechos que es, masculino. El constitucionalismo se articula a partir de la expulsión de los *no-hombres*, de los *no-propietarios*, y cómo, por tanto, consolida una teoría de los derechos basada en la exclusión⁵⁵.

A partir de esta división sexual de los espacios, de los tiempos y de los trabajos, en la que se apoya no solo el sistema capitalista, sino también el constitucionalismo moderno, se han perpetuado las dinámicas de subordinación de las mujeres y unas escalas de valor que han incidido negativamente en todo lo relacionado con ellas y con sus *funciones* sociales. Todo ello constituye el centro de reflexión crítica de la teoría feminista y nos sitúa en unas alternativas que han de pasar necesariamente por la revisión de esos paradigmas que las políticas de igualdad del siglo XIX solo han ligeramente erosionado. Entre otras cosas, porque con frecuencia su lógica ha sido la de incorporar a las mujeres a una realidad definida por y para los hombres, además de porque se

determinante del comportamiento humano *ideal*, que debía basarse solo en la razón en tanto que garante del orden, la emancipación y el *progreso*: cuanto más usara la razón, más libre sería el ser humano, más emancipado y poderoso» (Hernando, 2012: 24).

⁵⁴ Recordemos cómo el art. 2 de la Declaración francesa de 1789 proclamaba que «el fin de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad y la resistencia a la opresión».

⁵⁵ En palabras de Iris Marion Young (2000, 52), la teoría de los derechos se apoya en «una ontología social posesiva e individualista. La sociedad consiste solo en individuos que “poseen” bienes sociales que pueden hacer aumentar o disminuir a través de la producción individual y el intercambio contractual».

ha seguido usando un derecho antidiscriminatorio que no ha tenido en cuenta el carácter sistémico de la jerarquía de géneros. Por todo ello, como antes apuntábamos, no es de extrañar que ante situaciones críticas el sistema nos revele su verdadero rostro y nos evidencie que los pilares continúan siendo los mismos. De ellos es fácil deducir cómo, por ejemplo, en una crisis económica las mujeres son las más afectadas, por qué siguen encontrando mayores dificultades en el ámbito laboral o en general en la esfera pública o por qué determinados derechos, como pueden ser los sexuales y reproductivos, no solo no son reconocidos constitucionalmente, sino que acaban estando sometidos a los vaivenes políticos y al riesgo cierto de su negación⁵⁶.

Esta revisión de lo que podríamos llamar *sujeto constitucional* implica toda una labor política y jurídica pero también epistemológica, en la medida en que supondría superar conceptos y categorías que durante siglos nos han servido para definir la ciencia, la cultura, los saberes en general y, muy en particular, la ciencia jurídica. Porque también la manera en que pensamos y analizamos el derecho es deudora de los dualismos jerárquicos propios del patriarcado, de un logos androcéntrico que sitúa al «buen padre de familia» como referencia y que devalúa todo lo femenino y relacionado con las mujeres. El lenguaje, sin ir más lejos, también el jurídico, es buena muestra de esta construcción cultural (Marrades *et al.*, 2019).

El mismo debate planteado también en estos años en torno a las identidades de género nos muestra, más allá de los argumentos que han enfrentado a un sector del feminismo y a la comunidad trans, cómo estamos viviendo una época de cuestionamiento de los límites que durante siglos nos han definido como sujetos. De cómo se han construido y leído las subjetividades, también en clave jurídica, a partir no solo de las diferencias biológicas, sino también de las lecturas políticas y culturales realizadas sobre ellas⁵⁷. En este sentido, el

⁵⁶ En este sentido, bastaría con citar la decisión del Tribunal Supremo, dada a conocer el día 24 de junio de 2022, en el caso *Dobbs v. Jackson Women's Health Organization* (2022). Esta resolución deja sin efecto los precedentes *Roe v. Wade*, 410 U.S. 113 (1973) y *Planned Parenthood v. Casey*, 505 U.S. 833 (1992). Según la sentencia, la autoridad para regular el aborto se devuelve al pueblo y a sus representantes elegidos. En otras palabras, serán los estados de la unión los que decidan, dentro de sus márgenes constitucionales, sobre permitir o no el aborto y en qué condiciones. En nuestro país, recordemos que todavía está pendiente de sentencia el recurso planteado por el PP contra la LO 2/2010, de Salud Sexual y Reproductiva. Entre tanto, el pasado 30 de agosto el Gobierno aprobó solicitar la tramitación parlamentaria por el procedimiento de urgencia del Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la LO 2/2010.

⁵⁷ De esto en definitiva es de lo que hablamos cuando nos referimos al género, tal y como por ejemplo detalla el art. 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y

propósito de *abolir* los géneros o el menos ambicioso consistente en reconocer las identidades que no encajan en el binario hombre/mujer⁵⁸, tienen una evidente proyección en la misma definición del sujeto de derechos y, a partir de ahí, en el entendimiento de derechos como la integridad física y moral, los sexuales y reproductivos, la propia imagen o los relacionados con la vida privada y familiar. Se trata de un horizonte que nos obliga a darle nuevos sentidos al libre desarrollo de la personalidad (Presno, 2022), siempre desde la lógica de —usando las palabras del Tribunal Constitucional, en su sentencia 53/1985— seguir avanzando en la «autodeterminación consciente y responsable» o, lo que es lo mismo, en el grado de autonomía con el que cada uno de nosotros puede desarrollar sus capacidades y ser en todo caso un fin en sí mismo⁵⁹.

La superación del paradigma liberal de la subjetividad —supuestamente autónoma, autosuficiente, masculina— requiere además tener presente la dimensión relacional en que nos situamos todos los seres, humanos o no. Es decir, tendríamos que situar como referencia a un ser humano caracterizado por su fragilidad, y por tanto por su necesaria interdependencia, y para el que además son esenciales los vínculos emocionales. De esta manera, superaríamos el paradigma de la ciudadanía construido sobre los presupuestos *masculinizados* de autonomía e independencia. Ello exige darle un giro a la concepción

Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica»: «por “género” se entenderán los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres». De acuerdo con esta concepción del género, parece complicado incluso defender que sea posible una *autodeterminación de género* ya que son los marcos sociales y culturales quienes lo definen y nos condicionan. Es decir, no es tanto el fruto de una elección individual sino más bien el resultado de un proceso de socialización.

⁵⁸ En todo caso, parece evidente que el horizonte de una sociedad *sin géneros* es un objetivo a muy largo plazo, en la medida en que estamos insertos en un contexto cultural en el que, hoy por hoy, siguen operando roles, expectativas y mandatos que nos diferencian en virtud de nuestro sexo biológico. Es evidente el compromiso de romper con estas estructuras tanto en el derecho internacional como en el interno, pero estamos ante una realidad que lógicamente no puede superarse por los efectos de una norma, sino que requiere cambios culturales de largo recorrido. En este sentido, la abolición de los géneros ha de leerse como una suerte de utopía transformadora que ha de guiar el tipo de acciones e incluso de políticas públicas que deberían adoptarse de acuerdo con dicho objetivo.

⁵⁹ En esta línea, no es descabellado plantear un «derecho a libre autodeterminación de los cuerpos» (García, 2018: 674).

más tradicional y patriarcal de la autonomía individual. Es decir, y como bien ha explicado Blanca Rodríguez (2013, 75):

Mientras la libertad eleva así a paradigma normativo el individuo racional independiente, agente de su propia vida, capaz de tomar decisiones vitales al margen, por encima e incluso en contra de la presión de las relaciones que dan forma a nuestra realidad, la autonomía no pretende elevarse por encima de esas circunstancias relacionales, entendidas como factores externos, sino que las asume en su doble papel: como constitutivas del marco vital en el que desenvolvemos nuestra capacidad de auto normarnos y como posible fuente de perspectiva crítica/objeto de posicionamiento crítico en el ejercicio de dicha capacidad.

Ello supondría, además, reconocer el papel central que la emoción y los vínculos juegan en la construcción de los mecanismos de seguridad, partiendo de algo, no por obvio, menos necesitado de vindicación: «El individuo no se sostiene sin la comunidad ni la razón sin la emoción». Esta dimensión relacional nos permite desvelar, usando el oportuno título de Almudena Hernando (2012), «la fantasía de la individualidad» sobre la que hemos edificado el binomio independencia masculina/dependencia femenina o, lo que es lo mismo, la concepción de las mujeres como seres para otros y de los hombres como seres para nosotros mismos.

Esta concepción del individuo y de su autonomía obliga a revisar a su vez una teoría de los derechos en la que la primacía ha correspondido a los que amparaban la libertad individual y que situaba en un lugar secundario a los que tienen una más estrecha conexión con los vínculos relacionales, con el sostén de la vida y con todas esas esferas ocupadas tradicionalmente por las mujeres. De esta manera, deberían ser los que hemos catalogado como derechos sociales y económicos los que, desde el punto de vista garantista y simbólico, asumieran el protagonismo, ya que son los que dotan de sentido y contenido el mismo concepto de bienestar, o de vida buena, que debería ser el faro de un Estado social y democrático de derecho. Desde esta dimensión relacional, tanto de los sujetos como de los derechos, cobraría una nueva dimensión el concepto de dignidad y, por supuesto, dotaríamos de contenido sustancial al principio de igualdad y a la misma democracia. Es decir, solo así traduciríamos en praxis y garantías concretas el alcance revolucionario, dinámico y directivo de la igualdad. Ello debería alcanzar también a la crítica del mercado como instancia central de la economía o incluso al diseño de unas políticas educativas, las cuales deberían responder a los valores de igualdad y cuidado. Se trataría, por tanto, de darle una nueva dimensión al Estado social y democrático de derecho, porque solo así, entiendo, será posible alcanzar lo que el preámbulo de nuestra Constitución denomina «sociedad democrática

avanzada», lo cual sería también trasladable al ámbito de las relaciones internacionales y al utópico horizonte de alcanzar, usando términos kantianos, «la paz perpetua».

En definitiva, esos nuevos paradigmas nos llevarían a una nueva comprensión tanto del «orden político» como de la «paz social», que la CE sitúa en el pórtico de su declaración derechos (art. 10.1). Y ello porque el punto de partida se situaría en el presupuesto de que «el libre desarrollo de la personalidad» del individuo depende de las condiciones materiales y de los recursos, no solo materiales, sino también simbólicos y emocionales, que le permiten tener una «vida digna», la cual solo puede ser una vida «con y entre» otros y otras. En este sentido, podríamos concluir en un doble objetivo entrelazado: la satisfacción básica de las necesidades de los individuos y el desarrollo máximo de sus capacidades⁶⁰. De esta manera, estaríamos obligados a reconocer con el máximo nivel de protección derechos que la Constitución no reconoce como tales. Sería el caso de los derechos/deberes de corresponsabilidad o, de manera más amplia, como hemos apuntado antes, de los derechos/deberes de cuidado⁶¹. O, por ejemplo, el derecho a un entorno sostenible, que nos llevaría a enfocar la responsabilidad hacia lo que tradicionalmente hemos llamado medio ambiente

⁶⁰ Tendríamos que repensar eso que Yayo Herrero denomina «metabolismo social» (2020: 54) y que se da en cinco eslabones interconectados: «La naturaleza con la que interactuamos para obtener los bienes y servicios; el espacio doméstico, en el que nacemos, nos criamos y socializamos y que constituye la principal red de interdependencia; la comunidad cercana en la que establecemos relaciones de ayuda mutua y cooperación que nos permiten dar respuesta a la vulnerabilidad y la incertidumbre; el Estado y el mercado, que constituyen las dos esferas de producción y consumo mercantil. La economía capitalista solo toma en cuenta la producción y consumo llevados a cabo en los dos espacios últimos de la cadena de eslabones (Estado y mercado) y de por hecha la gratuidad de las aportaciones de la naturaleza, del hogar y de las comunidades y las explota».

⁶¹ Poco antes del inicio de la pandemia, el «Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación», igualó los permisos de paternidad y maternidad. A partir de su entrada en vigor, el 1 de enero de 2021, cada persona progenitora tendrá un permiso de la misma duración (dieciséis semanas), intransferible y pagado al 100%. A pesar del significativo avance que supuso esta ampliación, no han dejado de señalarse algunas «trampas» de su regulación, como han sido puestas de manifiesto por la Plataforma por Permisos Iguales e Intransferibles de Nacimiento y Adopción (<https://bit.ly/3DWKr6i>), así como la «debilidad» que supone que esta cuestión no haya sido regulada por ley (Lousada, 2019).

desde la perspectiva relacional del ser humano con el resto de los seres vivos y con los recursos naturales, tal y como reclama el ecofeminismo, y frente a la concepción depredadora que ampara la lógica neoliberal⁶². En definitiva, la visión relacional «exige defender una concepción de los derechos como puentes para el diálogo cuyo ejercicio pueda contribuir a la conformación y el fortalecimiento de nuestros bienes comunes, así como a la preservación de nuestros bienes relacionales [...]» (Rodríguez Palop, 2017: 145).

Estos bienes comunes, que implican una superación de la concepción posesiva que subyace al sujeto liberal y al constitucionalismo que lo protege, implican reciprocidad, interacción, comunicación y empatía⁶³. Deben ser administrados de acuerdo con el principio de solidaridad e incorporan una dimensión de futuro, ya que deben ser gobernados teniendo presentes los intereses de las generaciones venideras (Rodotà, 2012: 115). Estos bienes que pertenecen a todos y a todas nos remiten a su vez a una «ética del cuidado» sin la que la «ética de la justicia» es imperfecta, en cuanto ampara intereses parciales y nos sitúa siempre en la dinámica de sujetos que están enfrentados y que se perciben como autosuficientes. La misma gestión de los conflictos inevitables en una sociedad plural encuentra otros cauces si el punto de partida es nuestra naturaleza relacional e interdependiente. Todo ello por no hablar de la distinta orientación que desde este punto de partida deberían adoptar las políticas económicas, que deberían tener como base los cuidados y el enfoque de la sostenibilidad de la vida (Castro, 2021)⁶⁴, o de las necesarias transforma-

⁶² Como explica Yayo Herrero (2020: 54), la mirada ecofeminista «considera la eco-dependencia de los seres humanos y aborda las relaciones entre la economía y la naturaleza, haciendo énfasis en la existencia de límites en nuestro planeta y en la realidad que, además, ya están superados. En segundo lugar, llama la atención sobre el hecho de que los seres humanos vivamos encarnados en cuerpos vulnerables, contingentes y finitos y de que, por tanto, desde el mismo momento en que nacemos hasta que morimos, dependemos física y emocionalmente del tiempo de trabajo y dedicación que otras personas nos dan».

⁶³ En este sentido, Ferrajoli (2022: 104) plantea un «constitucionalismo de los bienes fundamentales consistente en su sustracción al mercado y en la garantía de su universal accesibilidad».

⁶⁴ Coincido con Yayo Herrero (2020: 56), en que habría que «establecer un plan de emergencia y excepción que reoriente y democratice el metabolismo económico, transformándolo en un modelo de economía social, feminista y ecológica, centrada en el bien común y no en la acumulación de plusvalía monetaria; que ponga en el centro los procesos de sostenibilidad de la vida y garantice la equidad social. Esta planificación económica debería estar basada en la reducción drástica de la esfera material del sistema económico: transformación de los sistemas alimentarios (con un

ciones que deberían introducirse en los mecanismos de participación política para potenciar el sentido deliberativo y cooperativo de la democracia⁶⁵.

V. ¿Y LOS HOMBRES QUÉ?

Es evidente que, de acuerdo con todo lo expuesto, «las mujeres son hoy las verdaderas garantes del giro hacia la ética de la responsabilidad y del cuidado que exige la visión relacional de los derechos, dada su experiencia psicosocial y el aprendizaje moral que de ella han extraído» (Rodríguez Palop, 2017: 163). Ellas deberían, pues, liderar esta transformación, la cual ha de proyectarse en la ética, en la política, en la economía y por supuesto en el ámbito jurídico. En la misma concepción del derecho y de las herramientas que el Estado utiliza para garantizar nuestros derechos, en la manera, por tanto, de aplicarlo y de interpretarlo, así como en el sentido que le damos a una ciencia jurídica excesivamente deudora de los patrones ilustrados y patriarcales. De ahí la importancia que deberían cobrar las aportaciones de la teoría crítica del derecho y, muy especialmente, de las que procedentes del *feminismo jurídico* han interpelado unas herramientas hechas a imagen y semejanza de los hombres. Solo desde esta perspectiva crítica podremos afrontar, con relativo éxito, los desafíos de un mundo en el que cada vez es más difícil sostener la igual dignidad de todos los seres humanos. Y solo desde ella podremos hacer de las constituciones instrumentos de garantía de una *vida buena*.

Pero también la otra mitad de la ciudadanía, es decir, nosotros, los hombres, tenemos que iniciar una transformación que exige que superemos una serie de prácticas y actitudes en las que hemos sido socializados. La democracia paritaria nos exige renunciar a privilegios históricamente asumidos como naturales, asumir responsabilidades en los ámbitos privado y familiar, compartir espacios y tiempos con las mujeres de manera equilibrada (lo cual, en muchos casos, nos obligará lógicamente a renunciar a nuestra presencia dominante en lo público) e ir incorporando a nuestras vidas la ética del cuidado y, a su vez, nuevas maneras de usar y ejercer el poder teniendo presente cómo lo que tradicionalmente se ha considerado *en las afueras* —lo

decrecimiento de la producción y consumo de proteína animal, sobre todo de origen industrial), cambio de los modelos urbanos, de transporte y de gestión de residuos, relocalización de la economía y estímulo de producción y comercialización cercanas».

⁶⁵ Recordemos que «participar en la deliberación sobre lo común es lo que decide la pertenencia efectiva a una determinada comunidad; son las prácticas relacionales y discursivas las que definen la membresía» (Rodríguez Palop, 2017: 152).

privado, lo personal, lo familiar, todo lo que sostiene la vida y el bienestar de la ciudadanía— ha de ocupar un lugar central en la política. Con esta finalidad, sería importante que se adoptaran políticas públicas de igualdad dirigidas a los hombres, con especial atención a las cuestiones clave que hoy por hoy siguen incidiendo en la discriminación y en la violencia estructural que sufren las mujeres⁶⁶. En este sentido, son fundamentales las políticas educativas que incidan en cuestiones como la afectividad y la sexualidad, la ética de la no violencia y la adquisición de virtudes necesarias para ese horizonte que hemos identificado con la *cuidadanía*⁶⁷. Tal y como se concluye en el informe

⁶⁶ Estas políticas deberían estar respaldadas por un marco normativo, tal y como ya encontramos en algunas CC. AA. Es el caso de Andalucía, donde la reforma llevada a cabo en 2018 de la Ley contra la Violencia de Género de 2017 incluye un nuevo artículo, el 10bis, dedicado a «programas dirigidos a hombres para la erradicación de la violencia de género». También contiene distintas previsiones dirigidas específicamente a los hombres la reciente *Ley vasca 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Desde el punto de vista comparado, cabe destacar la propuesta de Ley de Fomento de Nuevas Masculinidades para la Igualdad de Género, presentada en 2021 al Congreso de Perú (<https://bit.ly/3zDw58k>)

⁶⁷ En este sentido, el Convenio de Estambul reconoce el papel específico de los hombres y niños en la lucha contra las violencias machistas: «Las partes tomarán las medidas necesarias para animar a todos los miembros de la sociedad, *en particular los hombres y los niños*, a contribuir activamente a la prevención de todas las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del presente Convenio» (art. 12.4). También en el Pacto Europeo para la Igualdad de Género (2011-2020) del Consejo de Europa subraya «el papel y la responsabilidad esenciales de hombres y muchachos en la erradicación de la violencia contra las mujeres» (<https://bit.ly/3FDtB2H>). La Estrategia de Igualdad de Género del Consejo de Europa (2018-2023) reconoce «el papel del hombre, tanto en la esfera pública como en la privada, es fundamental para avanzar hacia dicha igualdad. La participación de los hombres y los niños y su responsabilidad como actores del cambio a este fin son de la máxima importancia. Deben superarse los estereotipos masculinos para liberar a hombres y niños de la presión que ejercen las expectativas a las que se enfrentan. Dado que los estereotipos de género están generalizados y perduran en el tiempo, es necesario adoptar un planteamiento relacionado con el ciclo vital para abordar la socialización de hombres y niños en contextos sociales muy distintos: en el hogar, en el sistema educativo, en el lugar de trabajo y en la economía en general, públicamente y en las redes sociales, así como en las relaciones personales. La inclusión del hombre es necesaria tanto como socio activo en la promoción de los derechos humanos de la mujer como beneficiario de este tipo de políticas de igualdad». De acuerdo con este presupuesto, y en el marco del objetivo «Prevenir y luchar contra los estereotipos de género y el sexismo», se señala que «los estereotipos de género y el patriarcado también afectan negativamente a los hombres y a los niños.

«Comparativa internacional en políticas de masculinidades», elaborado por la Fundación CEPAIM a instancias de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, «los hombres tienen género y pueden cambiar. Estos cambios deben ser no solo en el plano individual, sino estructural partiendo además de la diversidad de hombres. Las políticas de igualdad, al respecto, enfrentan todo un reto, pero es momento de acción y de trasladar a España las recomendaciones y aprendizajes internacionales. Hay evidencias de que la violencia contra las mujeres se puede prevenir y, para ello, hay que ir consolidando estrategias de igualdad que pongan el foco en el cambio de los hombres y en el significado social de la masculinidad [...]»⁶⁸.

Bibliografía

Aguado, E., Aguado, A. y Benloch, C. (2021). La re-conciliación y el teletrabajo: dilemas abiertos en tiempos de pandemia. En A. Marrades (coord.). *Los cuidados en la era COVID-19. Análisis jurídico, económico y político* (pp. 192-213). Valencia: Tirant lo Blanch.

Los estereotipos sobre ellos son, asimismo, el resultado y la causa de actitudes, valores, normas y prejuicios muy arraigados. La masculinidad hegemónica es un factor que contribuye a mantener y reforzar los estereotipos de género, que, a su vez, terminan por contribuir a la incitación sexista al odio y a los prejuicios contra los hombres y los niños que se apartan de los ideales predominantes de masculinidad. La percepción social y la representación en los medios pueden alimentar los estereotipos de género, entre ellos, las ideas acerca del aspecto de mujeres y hombres, de su comportamiento, de su trayectoria profesional y de las tareas domésticas que les corresponden» (<https://bit.ly/3FEDOXG>). En el mismo sentido se había pronunciado en varios documentos el Instituto Europeo de Igualdad de Género: «The involvement of men in gender equality: initiatives in the European union» (2012) y «Men and gender equality. Online discussion report» (2014).

⁶⁸ Entre las propuestas que se realizan en el informe destaca: la creación de un órgano competente que, en el marco de las políticas de igualdad, coordine y vele por el cumplimiento de la estrategia centrada en los hombres, la necesaria participación de mujeres feministas en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de dichas políticas, la formación en género, igualdad y masculinidad de agentes clave y profesionales de primera línea, en particular de servicios sociales y ámbitos educativos y de salud, la inclusión de medidas específicas en los planes de igualdad o el establecimiento de alianzas con el sector privado y el mundo empresarial. Puede consultarse el estudio completo en: <https://bit.ly/3Un42Cg>.

- Arnaldo Alcubilla, E. y Canosa Usera, R. (2020). *El Derecho Constitucional ante el COVID-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado*. Madrid: Wolters Kluwer España.
- Ávila Bravo-Villasante, M. (2019). *La máquina reaccionaria. La lucha declarada a los Feminismos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Azpitarte Sánchez, M. (2021). Coronavirus y derecho constitucional. Crónica legislativa y política del año 2020. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 121, 105-138. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.121.04>.
- Barranco Avilés, M. C. (2014). Derechos humanos y vulnerabilidad. Los ejemplos del sexismo y del edadismo. En M. C. Barranco Avilés y C. Churruza Muguruza (eds.). *Vulnerabilidad y protección de los derechos humanos* (pp. 17-44). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Barrère Unzueta, M. A. (2013). Versiones de la democracia, feminismo y política radical. En R. Mestre y Y. Zúñiga Añazco (coords.). *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina* (pp. 45-80). Valencia Tirant lo Blanch.
- M. A. (2019). *Feminismo y Derecho. Fragmentos para un Derecho antisubordiscriminatorio*. Santiago de Chile: Olejnik.
- Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. (2021). *Los efectos horizontales de la COVID-19 en el sistema constitucional. Estudio sobre la primera oleada*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0000>.
- Blanquer, D. (2020). *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Burguera Ameave, L. (2021). Reflexiones sobre el cuidado en tiempo de coronavirus: igualdad y desarrollo profesional. En A. Marrades (coord.). *Los cuidados en la era Covid-19. Análisis jurídico, económico y político* (pp. 107-129). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carmona Cuenca, E. (2021). Estado de alarma, pandemia y derechos fundamentales ¿limitación o suspensión? *Revista de Derecho Político*, 112, 13-42. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.112.2021.32214>.
- Carpeta-Niño, M. G., Grande Alonso, M., Comino García-Muñoz, B. y Cuesta-García, C. (2022). Impacto de la pandemia del Sars-Cov-2 sobre los roles ocupacionales en base al género: estudio observacional transversal. *Revista de Investigaciones Feministas*, 13 (1), 53-64. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/infe.77864>.
- Castro García, C. (2021). Repensar la economía a través de los cuidados. En A. Marrades (coord.). *Los cuidados en la era COVID-19. Análisis jurídico, económico y político* (pp. 334-353). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Chinchilla, I. (2020). *La ciudad de los cuidados*. Madrid: La Catarata.
- Domínguez-Castillo, P. (2021). Cuidar entre el miedo, la responsabilidad y la soledad durante la COVID-19: reflexiones sobre las experiencias psicosociales de mujeres cuidadoras de familiares en situación de dependencia. En A. Marrades

- (coord.). *Los cuidados en la era COVID-19. Análisis jurídico, económico y político* (pp. 215-237) Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dueñas Castrillo, D. I. (2021). *La Constitución en tiempos de pandemia*. Madrid: Dykinson. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1s7ch2d>.
- Durán, M. A. (2018). *La riqueza invisible del cuidado*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esquembre, M. (2010). Ciudadanía y género: una reconstrucción de la triada de derechos fundamentales. En C. Monereo Atienza y J. L. Monereo López (coords.). *Género y derechos fundamentales* (pp. 135-174). Granada: Comares.
- Ferrajoli, L. (2011). *Poderes salvajes: la crisis de la democracia institucional*. Madrid: Trotta.
- (2019). *Manifiesto por la igualdad*. Madrid: Trotta
- (2022). *Por una Constitución de la Tierra. La humanidad en la encrucijada*. Madrid: Trotta.
- Font Oporto, P. (2022). *La batalla por el colapso. Crisis ecosocial y élites contra el pueblo*. Granada: Comares.
- Flores Anarte, L. (2020). *Estado del bienestar y políticas públicas de igualdad en España: ¿hacia la emancipación de la mujer?* Valencia: Tirant lo Blanch.
- Flores Giménez, F. (2019). *Los derechos de las personas mayores*. Seminario Retos y propuestas ante los envejecimientos. Disponible en: <https://bit.ly/3FGCaVm>.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Gálvez, L. (2013). Una lectura feminista del austericidio. *Revista de Economía Crítica*, 15, 80-110.
- García, D. J. (2018). El fin de todos los derechos: el cuerpo viviente como umbral de la democracia. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 52, 223-247.
- Garrido López, C. (2021). *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0000>.
- Gómez Suárez, A. y Vázquez Silva, I. (2022). Universidad, pandemia y desigualdad: el «ser-para-sí» y el «ser-para-otros» en la Academia. *Revista de Investigaciones Feministas*, 13 (1), 13-25. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/infe.77735>.
- Gómez Fernández, I. (2017a). *Una Constituyente feminista: ¿cómo reformar la Constitución con perspectiva de género?* Madrid: Marcial Pons
- (2017b). *Revisar el pacto constituyente con perspectiva de género*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Hernando, A. (2012). *La fantasía de la individualidad. Sobre la construcción sociohistórica del sujeto moderno*. Madrid: Katz. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctvm7bdns>.
- Herrero, Y. (2020). Apuntes para repensar la vida en tiempos de emergencia. *Libre Pensamiento*, 103, 53-61.

- Holgado, M. (2019). Dependencia y derecho a los cuidados desde una perspectiva de género. *Lex Social: Revista de los Derechos Sociales*, 9 (1), 46-68. Disponible en: <https://doi.org/10.46661/lexsocial.3971>.
- Igareda González, N. y Cruells López, M. (2014). Críticas al Derecho y el sujeto «mujeres» y propuestas desde la jurisprudencia feminista. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 30, 1-16.
- Innerarity, D. (2019). *Una teoría de la democracia compleja*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- Jabbaz Churba, M. y Rodríguez del Pino, J. A. (2021). El cuidado de personas dependientes y pandemia de la COVID-19. Políticas y factores de desigualdad en la Comunitat Valenciana. En A. Marrades (coord.). *Los cuidados en la era COVID-19. Análisis jurídico, económico y político* (pp. 265-298). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Jiménez Asensio, R. (2005). *El constitucionalismo. Proceso de transformación y fundamentos del Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Lasa López, A. (2019). El pilar europeo de derechos sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo del mercado europeo. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 62, 117-154. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.62.04>.
- Lépinard, E. y Rubio-Marín, R. (2018). *Transforming Gender Citizenship. The Irresistible Rise of Gender Quotas in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108636797>.
- Locke, J. (1990). *Tratado sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- López Basaguren, A. (2022). El Tribunal Constitucional frente a la emergencia pandémica (SSTC 148/2021, 168/2021 y 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 237-282. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.08>.
- Lousada Arochena, J. (2019). Maternidad y conciliación en el trabajo por cuenta ajena tras el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo: una primera aproximación. *Revista Derecho Social y Empresa*, 11, 70-97.
- MacIntyre, A. (2021). *Animales racionales y dependientes. Por qué los seres humanos necesitamos virtudes*. Barcelona: Paidós.
- Marrades Puig, A. (2020). Diseñando un nuevo modelo económico: propuestas desde el derecho constitucional y la economía feminista sobre el cuidado y la igualdad frente a la crisis COVID-19. *IgualdadES*, 3, 379-402. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.3.04>.
- (2021). La configuración de un modelo económico constitucional feminista: la revalorización del cuidado. En A. Marrades Puig (coord.). *Los cuidados en la era COVID-19: análisis jurídico, económico y político* (pp. 21-41). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Marrades, A., Sevilla, J., Calero, M. L. y Salazar, O. (2019). El lenguaje jurídico con perspectiva de género. Algunas reflexiones para la reforma constitucional. *Revista de Derecho Político*, 105, 127-160. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.105.2019.25270>.

- Martín Guardado, S. (2022). *Techo de cristal y democracia paritaria. El acceso a la mujer a las altas esferas económico-productivas como un reto del Estado social y democrático de Derecho*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades: propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona: Paidós. Disponible en: <https://doi.org/10.23071/j.ctvt7x63g>.
- Pérez Orozco, A. y López Gil, S. (2011). *Desigualdades a flor de piel. Cadenas globales de cuidados*. Madrid: Organización Naciones Unidas Mujeres; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- Presno Linera, M. (2020). ¿Ha sido España país para viejos durante la emergencia sanitaria de COVID-19? *IgualdadES*, 2 (3), 275-312. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.3.01>.
- (2022). *Libre desarrollo de la personalidad y derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson.
- Ramiro Avilés, M. Á. (2020). Historia de dos epidemias: una respuesta basada en derechos. *IgualdadES*, 3, 343-377. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.3.03>.
- Reboiro del Río, U. (2022). COVID-19 y desigualdades de género: los efectos de la pandemia sobre las investigadoras y científicas. *Revista de Investigaciones Feministas*, 13 (1), 3-12. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/infe.77887>.
- Recuerda Girela, M. A. (2022). Las garantías constitucionales en los estados de emergencia (SSTC 148/2021, 168/2021, 183/2021). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 283-325. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.09>.
- Rico, M. (2021). ¡Vergüenza! *El escándalo de las residencias*. Madrid: Planeta.
- Rodotà, S. (2012). *Il diritto di avere diritti*. Bari: Laterza.
- Rodríguez Magda, R. M. (2021). *El sexo en disputa. De la necesaria recuperación jurídica de un concepto*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez Palop, M. E. (2017). Reformular los derechos humanos desde una visión relacional. El fin de la inmunidad y la autosuficiencia. *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, 36, 135-166.
- Rodríguez Ruiz, B. (2013). ¿Identidad o autonomía? La autonomía relacional como pilar de la ciudadanía democrática. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 17, 75-104.
- (2017). *Género y Constitución. Mujeres y varones en el orden constitucional español*. Lisboa: Juruá
- (2019). *El discurso del cuidado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Rodríguez Ruiz, B. y Rubio-Marín, R. (2007). De paridad, igualdad y representación en el Estado democrático. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 81, 115-159.
- Rubio-Marín, R. (2022). *Global Gender Constitutionalism and Women's Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781316819241>.
- Salazar Benítez, O. (2017). Género, poder y ciudadanía. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 5, 58-74.

- (2019). Democracia paritaria y Estado constitucional de las cuotas a la ciudadanía «radicalmente» democrática. *IgualdadES*, 1, 43-81. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.02>.
 - (2021a). La quiebra del sujeto constitucional. Democracia paritaria y ciudadanía cuidadosa. *Derechos y Libertades: Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, 45, 17-56.
 - (2021b) ¿Existe el derecho a la identidad sexual? *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, 14, 71-102. Disponible en: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/52356>.
 - (2022) La interpretación y aplicación del Derecho en clave feminista. En A. Cárdenas Cordón y O. Salazar Benítez (coord.). *La interpretación y aplicación del Derecho en clave de igualdad de género* (pp. 34-77). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Seiz, M. (2020). Desigualdades en la división del trabajo en familias con menores durante el confinamiento por COVID-19 en España. ¿Hacia una mayor polarización socioeconómica y de género? *IgualdadES*, 3, 403-435. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.3.05>.
- Sen, A. (2019). *Teoría de la Justicia*. Barcelona: Taurus.
- Solanas, M. (2020). *La crisis del COVID-19 y sus impactos en la igualdad de género*. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://bit.ly/3WucFww>.
- Sousa Santos, B. (2020). *La cruel pedagogía del virus*. Buenos Aires: CLACSO. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv1gm01nn>.
- Squazzoni, F., Bravo, G., Grimaldo, F., García-Costa, D., Farjam, M. y Mehmani, B. (2021). Gender gap in journal submissions and peer review during the first wave of the COVID-19 pandemic. A study on 2329 Elsevier journals. *PLoS One*, 16 (10), e0257919. Disponible en: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0257919>.
- Tasa Fuster, V. (2021). La incorporación del cuidado a la legislación sobre igualdad del Estado español. En A. Marrades, (coord.). *Los cuidados en la era COVID-19. Análisis jurídico, económico y político* (pp. 131-148). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Tronto, J. C. (2013). *Caring Democracy: Markets, Equality and Justice*. New York: New York University Press.
- (2018). La democracia del cuidado como antídoto frente al neoliberalismo. En C. Domínguez Alcón, H. Kohlen y J. Tronto (dirs.). *El futuro del cuidado. Comprensión de la ética del cuidado y práctica enfermera* (pp. 7-19). Esplugues de Llobregat: Ediciones San Juan de Dios; Campus Docent.
- Ventura Franch, A. y García Campá, S. (2018). *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*. Cizur Menor: Thomson Reuters.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.
- Zúñiga Anazco, Y. (2013). Paridad y cuotas. Un análisis de las estrategias teórico-normativas y su efectividad práctica. En R. Mestre y Y. Zúñiga Anazco (coords.). *Democracia y participación política de las mujeres. Visiones desde Europa y América Latina* (pp. 81-110). Valencia: Tirant lo Blanch.

PARTIDOS POLÍTICOS, GÉNERO Y LEYES DE IDENTIDAD EN ESPAÑA

Political parties, gender and identity laws in Spain

ARANTXA SUÁREZ MATEU

Universidad de Murcia

arantxasuarezmateu@gmail.com

ANASTASIA TÉLLEZ INFANTES

Universidad Miguel Hernández de Elche

atellez@umh.es

JAVIER ELOY MARTÍNEZ GUIRAO

Universidad de Murcia

j.eloymartinez@um.es

Cómo citar/Citation

Suárez Mateu, A., Téllez Infantes, A. y Martínez Guirao J. E. (2022).

Partidos políticos, género y leyes de identidad en España.

IgualdadES, 7, 385-412.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.02>

(Recepción: 04/05/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

Aunque los debates en España en torno a las políticas de identidad de género se han sucedido en el marco de la tramitación del ya «Proyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI» aprobado en junio de 2021, quince leyes autonómicas dirigidas a las personas *trans* se han aprobado discretamente entre el año 2014 y el 2022 de la mano de partidos políticos que ahora muestran su oposición a este proyecto de ley. A través de una revisión detallada de todas estas leyes, desde un enfoque comparativo, sociocultural y con perspectiva de género, examinamos cuál ha sido el papel de los partidos políticos en este proyecto de ley y en las leyes autonómicas, y analizamos el concepto de *género* en estas normativas y su relación con la teoría feminista, evidenciando la confusión y contradicciones existentes.

Palabras clave

Feminismo; identidad de género; sexo; autodeterminación; ley trans; transexual; transgénero; igualdad; diversidad.

Abstract

Although the debates in Spain regarding gender identity policies have taken place within the framework of the processing of the Draft Law for the Real and Effective Equality of Trans People and for the Guarantee of the Rights of LGTBI People approved in June 2021, fifteen regional laws aimed at «trans» people have been discreetly approved between 2014 and 2022 by political parties that now show their opposition to this draft law. Through a detailed review of all these laws, from a comparative, sociocultural and gender perspective approach, we examine what has been the role of political parties in this draft law and in the regional laws, and we analyze the concept of «gender» in these regulations and its relationship with feminist theory, highlighting the existing confusion and contradictions.

Keywords

Feminism; gender identity; sex; self determination; trans law; transsexual; transgender; equality; diversity.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. METODOLOGÍA. III. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA APROBACIÓN DE LAS LEYES AUTONÓMICAS. IV. NORMATIVAS AUTONÓMICAS DE LA CUESTIÓN TRANS: 1. Introducción de la *autodeterminación* y definición de *identidad de género*. 2. Definición de transgéneros o transgénero. 3. Inversión de la carga de prueba. 4. Violencia de género y mujeres trans. 5. Término *trans*. 6. Reconocimiento de personas no binarias. 7. Discriminación positiva a personas trans. 8. Definición de personas no binarias. V. EL USO DEL CONCEPTO GÉNERO EN LA NORMATIVA Y SU RELACIÓN CON LA TEORÍA FEMINISTA. VI. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los debates en torno a las políticas de la denominada *identidad de género* y *la cuestión trans*¹ y sobre cómo estas pueden afectar al feminismo y a las mujeres se han ido agudizando recientemente. En España, en el último año y medio se ha elaborado un primer «Proyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans» bloqueado en Consejo de Ministros, según el propio Ministerio de Igualdad, a instancias del Partido Socialista Obrero Español (PSOE)²; una «Proposición de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans» (26 de marzo de 2021), presentada por los grupos parlamentarios Republicano y Plural que no salió adelante por la abstención del

¹ En la clasificación trans incluimos en este artículo tanto a personas transexuales como transgénero.

² El actual Ejecutivo en España está formado por PSOE y Unidas Podemos (UP). Ambas formaciones, situadas a la izquierda del espectro político, firmaron el 30 de diciembre de 2019 un acuerdo para conformar el primer Gobierno progresista de coalición. Dentro de la configuración de este Gobierno, el Ministerio de Igualdad quedaba al cargo de UP y desde sus comienzos en 2020 son importantes las fricciones internas y desacuerdos de ambas formaciones en torno a cómo entienden los temas de la igualdad de género, la diversidad sexual y la identidad de género, así como la agenda y el sujeto del propio feminismo.

PSOE y los votos negativos del Partido Popular (PP) y Vox³; y, finalmente, un «Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI»⁴ —nos referiremos a este texto legislativo como el «anteproyecto de ley» a lo largo del artículo para facilitar su lectura—, aprobado el 28 de junio de 2021 en Consejo de Ministros. Esto sucedió la misma semana del Día del Orgullo LGTBI⁵, previa dimisión de la vicepresidenta del Gobierno *socialista*⁶, que se había mostrado crítica con el concepto de *identidad de género*⁷. Así, el texto, ya transformado en proyecto de ley por su aprobación en Consejo de Ministros el 29 de junio de 2022, ha iniciado su recorrido legislativo en la Cámara Baja para transformarse en ley y, actualmente, se prevé su aprobación antes de que acabe el presente año.

Todo este tiempo se han ido sucediendo polémicas a golpe de *tweet*⁸, en televisión, en radio y en muchas plataformas digitales. Estos debates giran, fundamentalmente, en torno a cómo las leyes de identidad de género pueden representar una colisión de intereses respecto a la teoría feminista, cómo se articulan en ellas algunos conceptos capitales como el sexo y el género y cuáles son las consecuencias que puede tener este proyecto de ley a nivel nacional, al igual que las leyes autonómicas que se han ido aprobando en varias comunidades autonómicas del Estado español.

³ Vox es el primer partido ultraconservador que tiene representación parlamentaria en nuestro país a nivel estatal desde noviembre de 2019 y que se posiciona contra el feminismo, las políticas de igualdad, la diversidad sexual y la autodeterminación de género.

⁴ El término LGTBI hace referencia a lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales. No obstante, en otras leyes de ámbito autonómico también se incluyen las siglas Q, de personas *queer* (raras), y el + de quienes se identifican con el colectivo pero que no están incluidas en las otras siglas, como las personas no binarias. En todo caso, las referencias al colectivo no están unificadas y se utilizan LGTBI, LGTB IQ, LGTBI+, LGTB IQ+, etc. Advertimos, además, que en ocasiones cambian el orden de las letras, por ejemplo, cuando aparece LGBT. Cuando escribamos en este texto sobre el colectivo, utilizaremos las siglas LGTBI, por entender que son las más utilizadas.

⁵ Este acto conmemora los llamados «disturbios de Stonewall», donde en la madrugada del 28 de junio de 1969 tuvo lugar en EE. UU. unas manifestaciones contra una redada policial que tenía lugar en bares con clientela LGTBI. En España también se celebra, cada 28 de junio, una marcha que reivindica las identidades no heteronormativas y la diversidad de orientación sexual.

⁶ Disponible en: <https://bit.ly/3TeNHGy> (consultado 25 de febrero de 2022).

⁷ En el epígrafe IV se profundizará sobre este concepto.

⁸ *Tweet* hace referencias a las publicaciones que se realizan en la red social Twitter.

No obstante, este proyecto de ley no será la primera iniciativa que legisle en España el concepto de identidad de género, ni siquiera el concepto de autodeterminación de género, sino que, por el contrario, un total de quince leyes autonómicas han sido aprobadas desde 2014 y, actualmente, está pendiente de aprobación de una ley de estas características en Castilla y León⁹ y en Asturias, cuyo presidente del principado declaró en diciembre 2021 que se diseñaría una ley más amplia que una normativa trans¹⁰.

II. METODOLOGÍA

Para realizar esta investigación, nos hemos basado en una revisión detallada de todas las leyes autonómicas dirigidas al colectivo trans. Desde un enfoque comparativo, sociocultural y con perspectiva de género, examinamos cuál ha sido el papel de los partidos políticos tanto en lo referente al «Proyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos LGTBI» como en la diferente normativa aprobada a nivel autonómico. Seguidamente, analizamos el concepto de *género* que se puede extraer de este marco jurídico y su relación con la teoría feminista a través de fuentes bibliográficas especializadas en la materia.

A lo largo del artículo, usaremos el término de personas trans, que englobaría tanto a las personas transexuales —aquellas que modifican su cuerpo para parecerse al sexo deseado— como a las personas transgénero —que, aunque se identifiquen con otro sexo, no realizan modificación corporal—, pues así es como se utiliza en la mayor parte de la normativa. Asimismo, nos referiremos al colectivo siguiendo las siglas LGTBI, aunque es posible encontrar referencias al mismo como LGTBIQ, LGTBI+, LGTBIQ+, etc.

III. EL PAPEL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA APROBACIÓN DE LAS LEYES AUTONÓMICAS

Las leyes autonómicas dirigidas al colectivo trans se han aprobado casi sin discusión y sin contestación, de forma contraria con lo que está sucediendo con el «Proyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI». De hecho, las *leyes trans* autonómicas han sido aprobadas por todos los partidos políticos,

⁹ Disponible: <https://bit.ly/3WzwEKx> (consultado 12 de febrero de 2022).

¹⁰ Disponible: <https://bit.ly/3NK6uAL> (consultado 12 de febrero de 2022).

tanto los considerados a la izquierda del espectro político —UP, Izquierda Unida (IU) y PSOE— como los posicionados a la derecha —PP— y centro — Ciudadanos (Cs)—, a excepción de Vox, que, aunque solo ha votado en contra de la ley en la Rioja, por no formar parte de las otras Cortes Autonómicas, siempre se ha manifestado contrario a leyes trans.

También cabe destacar que el Partido Feminista¹¹ (PF) hizo público un comunicado el 5 de diciembre de 2019¹², aprobado por la Comisión Política, en el que se criticaban las leyes de autodeterminación, tanto la vasca como la presentada por UP en el Congreso. El comunicado hablaba de una estrategia organizada por lo que denominaba como el «lobby gay» —nombre con el que se designa a la existencia de grupos de presión de carácter homosexual— cuyo objetivo era imponer en la sociedad el «discurso *queer*»¹³ y que tendría como fin invisibilizar a las mujeres, sustituir el feminismo por una teoría donde no existen los sexos, sino sujetos que pueden cambiar siendo hombres o mujeres dependiendo de su conducta.

Según el PF, las consecuencias serían la legalización de los vientres de alquiler, convencer a la sociedad de que el deseo de cambiar de sexo es posible para menores a partir de cuatro años, considerar a las mujeres prescindibles solo por su capacidad gestora y descalificar el feminismo, pues, entienden, niega la existencia de hombres y mujeres. Dicho comunicado valió a este partido su expulsión de IU, no sin antes haber escrito un nuevo comunicado¹⁴ en el que no solo no se retractaba de sus palabras —como había pedido el líder de IU—, sino que criticaba el Área de Libertad de Expresión Afectivo-Sexual de IU (ALEAS-IU) al considerar una «supuesta izquierda» el apoyar una ley «que permite decidir a niños de 4 años el sexo que quieren tener [...] sin ni siquiera unos exámenes médicos y psicológicos».

La Federación Plataforma Trans¹⁵ denunció a la presidenta del PF por motivos de odio, pues según la presidenta de esta entidad se señalaba al colectivo homosexual como culpable de querer comprar úteros femeninos y se criminalizaba al colectivo gay¹⁶. La denuncia se archivó¹⁷, al entender la Fiscalía de Madrid que dicho comunicado se realizó en el marco de una

¹¹ Disponible: <https://bit.ly/2mBNyeT>. Partido constituido en mayo de 1979 y legalizado en 1981. En el año 2015 se integró formalmente en Izquierda Unida (IU).

¹² Disponible en: <https://bit.ly/3UvHE9M> (consultada el 17 de marzo de 2022).

¹³ La teoría *queer* surgió a principios de los noventa del siglo xx como teoría que rechazaba los conceptos estáticos de sexo, género y orientación sexual.

¹⁴ Disponible en: <https://bit.ly/3zP0C3q> (consultada el 17 de marzo de 2022).

¹⁵ Disponible en: <https://bit.ly/3UgF5sm> (consultada el 17 de marzo de 2022).

¹⁶ Disponible en: <https://bit.ly/3E8zY7T> (consultada 2 de enero de 2022).

¹⁷ Disponible en: <https://bit.ly/3zJbLT0> (consultada 9 de noviembre de 2022).

crítica política contra la ley trans, no viendo delito de odio hacia el colectivo homosexual ni trans.

Con respecto a la tramitación de la ley con carácter nacional, recordemos que, primero, se sucedió una «Propuesta de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans», registrada en el Congreso de los Diputados por los grupos parlamentarios de ERC, Compromís, Más País/Equo, la CUP, Nueva Canarias y Junts per Catalunya. Esta propuesta de ley fue debatida en el Congreso el 18 de mayo de 2021, y la abstención del PSOE junto a la negativa del PP y Vox impidieron que continuara con su tramitación.

Así, se hicieron públicos los argumentarios de IU¹⁸ para defender la propuesta de ley y los del PSOE¹⁹ para no defenderla, aunque luego terminara aprobándola en Consejo de Ministros, por lo que da la impresión de que las leyes trans no dependen de una ideología partidista en concreto de la izquierda o la derecha, sino de un contexto político concreto.

En el argumentario de IU se hicieron afirmaciones como: «No, el sexo no se observa al nacer, el sexo no es tener uno u otro carácter sexual primario o secundario» y «el sexo y sus definiciones biológicas son siempre un conjunto de características. El sexo biológico no puede ser binario», mientras que visibilizaban las identidades trans tanto en adultos como en menores.

Por el contrario, en el argumentario del PSOE se indica que el sexo es un «hecho biológico» y el sexo con el que nacemos determina el lugar de las mujeres y los hombres en el mundo; sin embargo, el «género es la construcción social del sexo biológico con el que se nace», estableciendo el conjunto de roles sociales y culturales y de estereotipos de género e indicando que las «socialistas feministas pretendemos su abolición para conseguir la emancipación de las mujeres».

Elizabeth Duval (2021) indica que el PSOE acabaría aprobando estas leyes no por una cuestión de rédito electoral del colectivo, sino más bien por la propagación de un «ideal de España moderno y progresista»; pero este debate, ejemplificado en la lucha entre PSOE y UP no es más que una cuestión partidista por la hegemonía —y los votos— de posturas feministas. Duval enmarca estas discusiones dentro de la estructura de partidos en un «tablero político, la partida consiste en una lucha por la hegemonía dentro del feminismo: el sentimiento de amenaza que experimenta una cierta izquierda tradicional cuando observa cómo una supuesta izquierda posmoderna se acerca peligrosamente al *sorpasso* y, finalmente, llega a institucionalizarse, adquiriendo el preciadísimo Ministerio de Igualdad» (2021:258).

¹⁸ Disponible en: <https://bit.ly/3t8hPRy> (consultada 14 de marzo de 2022).

¹⁹ Disponible en: <https://bit.ly/3hkNLzu> (consultada 24 de marzo de 2022).

Fuera del Partido Feminista, tan solo el partido de Vox ha mantenido su oposición a las leyes trans. ¿Podríamos decir aquello de que los extremos se tocan? Aparecerán varias noticias en medios de comunicación sobre la participación de la presidenta del PF en un acto de Hazte Oír²⁰ al hilo de «Desmontando la ley trans. Si naces niña, lo seguirás siendo»²¹ y, más recientemente, en marzo de 2022, el grupo parlamentario Vox en Andalucía realizó un coloquio bajo el título «Ley trans y su impacto en mujeres y niños», donde también aparecía la presidenta del Partido Feminista²².

En esta situación, algunas feministas en contra de la aprobación de este proyecto de ley se ven, en cierta manera, obligadas a señalar cuáles son las principales diferencias entre su argumentario y el de Vox. Académicas como Amelia Valcárcel, juristas como Paula Fraga, y divulgadoras feministas como Barbijaputa²³, entre otras, dedicarán *tweets*²⁴ y publicaciones en redes sociales a negar estas similitudes y se empieza a hacer pública una imagen con las diferencias básicas entre «Vox tradicionalismo», «transactivismo» y «feminismo»²⁵.

Así, en esta imagen se ven tres columnas. En la de «Vox tradicionalismo» y «transactivismo»²⁶ se indica que existen «cerebros rosas y azules» y que, por tanto, hay comportamientos propios de mujeres y de hombres, mientras que la de «feminismo» muestra que todo es aprendido. La columna de «Vox tradicionalismo» revela que el sexo determina la personalidad y que, si cuerpo y cerebro no están de acuerdo, sería necesaria una terapia de conversión²⁷. En el «transactivismo» el sexo se elige, y si cerebro y cuerpo no están de acuerdo se tendría que llevar a cabo una «terapia de reasignación»²⁸. La columna de

²⁰ Asociación considerada como de extrema derecha, católica y ultraconservadora, que defiende los valores de la vida, la familia y la libertad, manifestándose en contra del feminismo, el aborto y la *ideología de género*.

²¹ Disponible en: <https://bit.ly/3TtJKGt> (consultada 18 de febrero de 2022).

²² Disponible en: <https://bit.ly/3fLgZaj> (consultada 27 de febrero de 2022).

²³ Pseudónimo de una divulgadora feminista que escribe en *Eldiario.es* y es creadora del *Podcast Feminista Radical de Barbijaputa*.

²⁴ Disponible en: <https://bit.ly/3Ud1Ygh>.

²⁵ Disponible en: <https://bit.ly/3hjOIrQ>. Ejemplo de la imagen encontrada en el Facebook de Amelia Valcárcel (consultada 14 de febrero de 2022)

²⁶ Se conoce por este término a activistas que defienden los derechos de las personas trans y, entre ellos, la autodeterminación de sexo.

²⁷ Término utilizado para describir toda clase de prácticas utilizadas para intentar alterar la expresión y/o la identidad de género, así como la orientación sexual de una persona (ILGA Mundo, 2020).

²⁸ Mantenemos el término *terapia* por ser el utilizado por las autoras, si bien habría que plantearse si sería el más adecuado por sus connotaciones *patologizantes*. En este

«feminismo» indicará que el sexo es una realidad biológica donde cada cual puede elegir su comportamiento.

El descontento entre las filas del PSOE no ha cesado y fruto de ello nacerá el 3 de marzo de 2022 la Asociación Española de Feministas Socialistas (FeMeS) y en cuyo acto de presentación²⁹ su presidenta, dirá que el «Partido Socialista es el que ha llevado adelante la agenda feminista hasta el día de hoy», y que «sabemos que hay un porcentaje de personas transexuales [...], pero el feminismo con ese asunto tiene líneas rojas [...] pedimos que se abra un debate público en este país». En el acto se reivindicó y desarrolló lo que se ha dado a conocer como la *agenda feminista*³⁰, que se basa en la abolición de la prostitución, la abolición de los denominados «vientres de alquiler»³¹, la «abolición de la categoría género» así como de la «prostitución y la pornografía» y contra «las leyes que pretenden convertir la categoría «sexo» en «irrelevante».

Desde el espacio académico, el principio de autodeterminación y el advenimiento del transgenerismo es criticado en diversos ámbitos, desde el concepto mismo de identidad de género (Errasti y Pérez Álvarez, 2022; De Lora, 2021), hasta las consecuencias que podría tener para la infancia y adolescencia (Redondo, 2021; Giménez, 2022; Shrier, 2022), en el ámbito educativo (Carrasco, 2022), en la propia legislación (Rodríguez, 2021a) y en el sujeto político mujer (Binetti, 2021; Posada, 2014).

En todo caso, de las quince autonomías que han aprobado leyes de autodeterminación de la identidad de género, ocho de ellas han salido adelante bajo el mandato del PSOE, mientras que en las siete autonomías restantes tres han sido aprobadas con el PP al frente del Gobierno y las otras cuatro se han aprobado con Gobierno de partidos regionales. Por lo tanto, el PSOE ha aprobado todas las leyes que ha votado, mientras que el comportamiento

sentido, alternativas como *intervención* en lugar de *terapia* podrían estar más en consonancia con las ideas del transactivismo.

²⁹ Disponible en: <https://www.facebook.com/FemFloraTristan/videos/253057380245369> (consultada 14 de febrero de 2022).

³⁰ Disponible en: <https://bit.ly/3fG13pI> (consultada 15 de marzo de 2022).

³¹ Se refiere al debate dentro del feminismo al respecto de la gestación subrogada. El PSOE ha manifestado su oposición a la regularización desde los inicios del debate, al igual que finalmente hizo UP, aunque no con tanta unidad interna. Cs se ha mantenido a favor de la regularización al igual que otros partidos de carácter autonómico como ERC, PNV, PdeCAT y Compromís. En todo caso, y más allá del sistema partidista, es otro debate actual que podemos encontrar en el seno del movimiento feminista.

del PP ha sido inconsistente, pues se ha ido absteniendo, votando en contra o a favor, en función de cada comunidad autónoma.

IV. **NORMATIVAS AUTONÓMICAS SOBRE LA «CUESTIÓN TRANS»**

A continuación, se expondrán los aspectos básicos que regula cada comunidad autónoma dirigidos al colectivo trans. La presentación se hará de forma cronológica, de las más antigua a la más reciente, y teniendo en cuenta los diferentes derechos que se van adquiriendo y ampliando mediante la aprobación de estas leyes.

1. **INTRODUCCIÓN DE LA AUTODETERMINACIÓN Y DEFINICIÓN DE IDENTIDAD DE GÉNERO**

La primera autonomía que aprobó una ley en materia de personas trans fue el País Vasco con la «Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales» (BOPV núm. 132, de 6 de julio de 2012). Ahora bien, esta era más una prolongación de la «Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral relativa al sexo de las personas» (BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2007) que una ley que introdujese grandes avances para las personas transexuales normativamente. Se indican algunas acciones que se han de desarrollar en las políticas públicas a nivel sanitario y educativo y, aunque habla de «identidad de género», no desarrolla específicamente el concepto.

No será hasta la «Ley 9/2019, de 27 de junio, de modificación de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales» (BOPV núm. 129, de 9 de julio de 2019), aprobada por el PNV, EH Bildu, Eljarrekin Podemos y el PSE-EE con la abstención del PP, cuando se modifique el art. 3 de la misma, indicando que una persona transexual no requiere de la aportación de un diagnóstico o informe ni tratamiento médico, sino que se rige por el derecho a la libre autodeterminación. Es decir, el Gobierno Vasco no introduce la autodeterminación hasta el año 2019. El poco desarrollo legislativo en materia trans contrasta con la existencia en esta comunidad de programas novedosos que se llevan a cabo desde Emakunde, el Instituto Vasco de la Mujer, que es toda una referencia en materia de igualdad y pionero en presentar políticas públicas enfocadas en hombres y proyectos de masculini-

dades proigualitarias, como el programa Gizonduz, que está en marcha desde 2009³².

Aun así, dos años después de la primera ley autonómica en materia de personas trans se aprobará en Andalucía, por unanimidad del PSOE, PP e IU, la «Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía» (BOJA núm. 139, de 18 de julio de 2014). Esta ley será la primera que introduzca el concepto de *autodeterminación* y lo hará ya en su art. 1, cuando indique que el objetivo de la ley es «establecer un marco normativo adecuado para garantizar el derecho a la autodeterminación de género de las personas que manifiesten una identidad de género distinta a la asignada al nacer». Así, el art. 2 se denomina «derecho a la autodeterminación de género» y expresa, entre otros, que «toda persona tiene derecho al reconocimiento de su identidad de género, libremente determinada». Será tanto en el prólogo como en su art. 3 donde se especifique qué se entiende por «identidad de género»: la «vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente profundamente, incluyendo la vivencia personal del cuerpo y otras como la vestimenta, el modo de hablar y los modales». La propia ley indicará en su prólogo, además, que «se desvincula de la necesidad de aportar diagnósticos médicos previos que acrediten una disonancia estable entre el sexo biológico y la identidad de género sentida como propia».

Igualmente, en el año 2014 se aprobó en Galicia, con los votos favorables del PP, PsdeG-PSOE y BNG, la «Ley 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia» (DOG núm. 79, de 25 abril de 2014). Es una ley no específica de las personas trans y no introduce el principio de autodeterminación; es más, no se nombra en ningún sitio. Ahora bien, esta ley tiene como objeto «garantizar el principio de igualdad de trato y de no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género de las personas homosexuales, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales», por lo que amplía el alcance de las personas transexuales, como indica su título, a las personas «transgénero», pero no explicita las diferencias entre las personas transexuales y las personas transgénero.

Cabe decir que en julio de 2017 se presentó una proposición de ley por parte de En Marea, PSdeG y BNG para la aprobación de una ley de identidad de género gallega. Esta propuesta no salió adelante al ser rechazada por el PP, que contaba con la mayoría parlamentaria. El texto estaba concebido sobre el principio de respeto a la libre manifestación de la identidad de género desde

³² Disponible en: <https://bit.ly/3E9pAgp>.

una perspectiva integral en varios ámbitos como la gestión administrativa, la atención sanitaria, medidas educativas, etc. Para el PP, su rechazo a esa proposición de ley se basaba en que entendían que con la Ley 2/2014 se veían todos los derechos de las personas transexuales garantizados³³.

Todas las leyes que se aprueben a partir de la ley andaluza de 2014, excepto la gallega, recogerán la libre autodeterminación sin necesidad de informe médico y definirán la identidad de género como una vivencia interna del género.

2. DEFINICIÓN DE TRANSGÉNEROS O TRANSGÉNERO

La tercera ley autonómica que se aprueba en 2014 será, con los votos favorables de CDC, ERC, PSC, ICV—EUiA, C's y CUP, la catalana «Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia» (DOGC núm. 6730 de 17 de octubre de 2014). Como vemos, el mismo título de la ley ya no habla de personas transexuales, sino de personas «transgéneros», aunque después, en el articulado utilice indistintamente los términos «transgéneros» y «transgénero». Respecto a esta denominación, en el preámbulo se define a las personas «transgénero» como «aquellas que se sienten de un sexo contrario atribuido en el momento de su nacimiento y también a las personas que no se identifican con un hombre ni con una mujer según la concepción tradicional de los géneros», sin depender del hecho de que se hayan sometido a una intervención quirúrgica. Por lo tanto, las personas transexuales se incluyen dentro de las personas transgénero, y la «transexualidad está incluida dentro de la denominación genérica “transidentidad”, que designa la condición o calidad de transgénero». La ley definirá a las personas intersexuales y las equipará todo el tiempo en derechos a las personas transgénero.

El resto de las leyes aprobadas a partir de ahora, excepto la vasca, utilizarán también los términos *transgénero* o *transgéneros* para diferenciar si la persona desea o se ha realizado alguna modificación corporal. La última ley aprobada, la de Castilla-La Mancha, se refiere siempre al colectivo como «personas transexuales o trans» sin indicar las diferencias entre ambos conceptos.

3. INVERSIÓN DE LA CARGA DE PRUEBA

La ley catalana es, asimismo, la primera ley que introduce un capítulo donde se especifica un régimen de infracciones y sanciones (capítulo IV),

³³ Disponible en: <https://bit.ly/3WIDCN5>.

introduciendo, además, el concepto de «inversión de la carga de prueba» en su art. 30. Según el Consejo para la Discriminación Racial o Étnica³⁴, es frecuente que las víctimas de discriminación se sientan desmotivadas para acudir a los tribunales y, aunque en nuestro ordenamiento jurídico la regla general es que las personas que denuncian tienen la obligación de probar que se ha incumplido la ley, mediante la inversión de la carga de prueba corresponde a la parte demandada demostrar que no ha existido ninguna vulneración del principio de igualdad de trato. Todas las leyes posteriores a esta incluirán un capítulo de infracciones y sanciones, mientras que la inversión de la carga de prueba se recogerá en la mayoría de las normativas a excepción del País Vasco, Cantabria, La Rioja y Castilla-La Mancha.

4. VIOLENCIA DE GÉNERO Y MUJERES TRANS

En 2015, tendrá lugar en Extremadura la aprobación de la «Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura» (DOE núm. 68 de 10 abril de 2015). Es la primera ley que señala que cualquier persona cuya identidad de género sea mujer puede acogerse a la ley contra la violencia de género de la Comunidad de Extremadura (art. 19). Cabe destacar, además, que en 2011 se añadió el art. 7 al Estatuto de Autonomía extremeño, donde en el apdo. 13 se indica que se «promoverán políticas para garantizar el respeto a la orientación sexual y a la identidad de género de todas las personas».

Es interesante mencionar aquí la introducción de la «Ley 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a la erradicación de la violencia machista» (DOGC núm. 8303, de 24 de diciembre de 2020). En esta ley, en el preámbulo, se introduce el término de mujeres «cisgénero»³⁵ —será la primera que lo haga—, indicando que se ha de ampliar, reforzar y actualizar la ley, protegiendo «los derechos de las mujeres transgénero y cisgénero y de las personas no binarias³⁶, con el fin de respetar la diversidad de género». Además, con esta nueva ley se modifica el art. 2.2, ampliando el concepto de mujeres al incluir a «niñas y adolescentes y, por lo tanto, también a las mujeres, niñas y adolescentes transgénero». Actualmente,

³⁴ Disponible en: <https://bit.ly/3FYiX1T>.

³⁵ El término *cisgénero* o *cis* denota una conformidad entre el sexo y el género asignado.

³⁶ Las personas no binarias son aquellas que no se identifican con ser mujer o ser hombre. No obstante, esta ley no explica los conceptos.

este precepto constitucional ha sido recurrido por el PP y admitido a trámite por el Tribunal Constitucional al entender que desnaturaliza el concepto de sexo.

Con la introducción de la ley trans extremeña todas las leyes posteriores incluirán que las personas cuya identidad de género sea mujer se podrán acoger a la ley autonómica en materia de violencia de género, a excepción de la ley de las Islas Baleares, el País Vasco, Cantabria y Castilla-La Mancha.

5. TÉRMINO TRANS

La Comunidad de Madrid, con los votos favorables del PSOE, Podemos y C's y la abstención del PP, que gobernaba en minoría, aprobó la «Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid» (BOCM núm. 98 de 26 de abril de 2016). Esta ley será la primera que introduzca el término paraguas «trans», que describirá como:

Toda aquella persona que se identifica con un género diferente o que expresa su identidad de género de manera diferente al género que le asignaron al nacer. A los efectos de esta Ley, y sin prejuzgar otras acepciones sociales, el término trans ampara múltiples formas de expresión de la identidad de género o subcategorías como transexuales, transgénero, travestis, variantes de género, queer o personas de género diferenciado, así como a quienes definen su género como «otro» o describen su identidad en sus propias palabras.

A excepción de la norma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, todas las demás leyes incluirán el término *trans* para englobar a las personas transexuales.

La siguiente ley dirigida al colectivo de personas trans que se aprueba por unanimidad en el pleno de la Asamblea de Murcia, entonces formada por PP, PSOE, C's y UP, es la «Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia» (BORM núm. 125 de 31 de mayo de 2016). La ley de Murcia incorpora todos los derechos a los cuales se ha hecho mención anteriormente.

También ese mismo año por unanimidad de los partidos políticos PSOE, Coalición Econacionalista Més y Podemos, PP, Proposta per les Illes y C's, se aprueba la «Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fòbia» (BOIP núm. 69 de 2 de junio de 2016). Utiliza el término trans como

hiperónimo de transexual y transgénero y no como el resto de leyes que la recogen como múltiples formas de expresión de la identidad.

6. RECONOCIMIENTO DE PERSONAS NO BINARIAS

En 2017, con los votos favorables de Geroa Bai, Euskal Herria Bildu, IP, Partido Socialista Navarro e Izquierda-Ezkerra y la abstención de UPN y PP, se aprueba en la Comunidad Foral de Navarra, la «Ley foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI» (BON núm. 124 de 28 de junio de 2017). Si las demás leyes asumían la identidad de género como una vivencia interna, esta será la primera que, además, lo asuma como un «sentimiento de pertenencia a un grupo humano definido en torno a las categorías de hombre y mujer, identificándose con alguna de ellas (binario), ambas (no binario) o ninguna (agénero). Será la primera ley, por tanto, que menciona y reconoce a las personas no binarias, aunque no sobre una definición clara del concepto, como sucederá en leyes posteriores.

En 2017, se aprueba en la Generalitat Valenciana, la «Ley 8/2017, de 7 de abril, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunitat Valenciana» (DOCV núm. 8019 de 11 de abril de 2017), esta vez con el voto favorable de PSPV, Compromís, Podemos y C's y con el voto en contra del PP. Es unos meses anterior a la navarra y, aunque no regule a las personas no binarias, se introducirá su reconocimiento a través del «Decreto 102/2018, de 27 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 8/2017, de 7 de abril, de la Generalitat, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunitat Valenciana» (DOGV núm. 8373 de 31 de agosto de 2018), que indica que se podrá expedir documentación con identidad de género que corresponda a hombres, mujeres o personas no binarias, sin definir a qué se refiere con las personas no binarias. También en Cataluña se introducen mediante la «Ley 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a la erradicar la violencia machista» (DOGC núm. 8303 de 24 de diciembre de 2020) a las personas no binarias.

A partir de 2017, a excepción del País Vasco, Cantabria y Castilla-La Mancha, todas las demás leyes incluirán las personas no binarias, aunque solo se definirán propiamente en la ley canaria y la riojana.

En 2019 tiene lugar la modificación de la ley autonómica vasca de 2012, que introduce, efectivamente, el concepto de autodeterminación sin necesidad de informe médico, pero no específica ni desarrolla, legislativamente hablando, el resto de los derechos que sí han ido recogiendo otras leyes.

De hecho, en Cantabria se aprobó en 2020, la «ley 8/2020, de 11 de noviembre, de garantía de derechos de las personas lesbianas, gais, trans,

transgénero, bisexuales e intersexuales y no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género» (BOCT núm. 223 de 19 de noviembre de 2020), y aunque no incluye ninguna novedad al respecto, sí va en línea de las normativas aprobadas en las diferentes comunidades autónomas.

7. DISCRIMINACIÓN POSITIVA A PERSONAS TRANS

En 2019, se aprueba en Aragón, con los votos favorables del PSOE, PP, Podemos, PAR, C's, Chunta e IU, la «Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón» (BOA núm. 86 de 7 de mayo de 2018). Presenta una novedad y particularidad respecto a las demás leyes autonómicas y es la necesidad de que en las ofertas de empleo público realizadas por las Administraciones públicas aragonesas se reserve un cupo no inferior al 1% de las vacantes para ser cubiertas por personas transexuales (en este apartado no indica «personas trans»). Ninguna ley posterior regulará esta reserva de empleo.

8. DEFINICIÓN DE PERSONAS NO BINARIAS

La siguiente ley en aprobarse en materia de personas trans fue la «Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales» (BOC núm. 124 de 17 de junio de 2021), en las Islas Canarias, por unanimidad del PSOE, PP, Nueva Canarias (NC), Sí Podemos, Agrupación Socialista Gomera (ASG), Coalición Canaria (CC) y el Grupo Mixto —en el que se integra C's—. Sigue el articulado en líneas muy parecidas a las aprobadas recientemente —a excepción de la ley vasca—, incluye a las personas no binarias, que las define como «las personas cuya identidad o expresión de género se ubica fuera de los conceptos tradicionales de hombre-mujer o masculino-femenino, o fluctúa entre ellos».

La «Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja» (BOR núm. 38 de 24 de febrero de 2022), aprobada por el PSOE y el Grupo Mixto (Izquierda Unida y Podemos). Asumirá los principios de autodeterminación y de libre identidad de género, así como define las personas no binarias exactamente igual que la ley canaria.

La última ley trans aprobada ha sido la «Ley 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha» (DOCV núm. 91 de 12 de mayo de 2022), por unanimidad de los grupos parlamentarios del PSOE, PP y C's. Esta última, no incluye a las personas no binarias, aunque sí comparte con las demás el principio de autodeterminación.

Tabla 1. *Leyes autonómicas en materia de personas trans y posicionamiento de los partidos políticos*

Autonomía	Partido político que gobierna	Posicionamiento de los partidos políticos en la votación		
		A favor	Abstención	En contra
Andalucía 2014	PSOE e IU-Verdes	PSOE, PP e IU	Ninguno	Ninguno
Galicia 2014	PP	PP, PsdeG-PSOE, BNG	AGE (Alternativa Galega d'esquerda)	Ninguno
Cataluña 2014	CIU	CDC, ERC, PSC, ICV-EUiA, C's y CUP	Ninguno	PP, UDC (UDC a una parte del texto)
Extremadura 2015	PSOE, IU	PP, PSOE e IU	Ninguno	Ninguno
Comunidad de Madrid 2016	PSOE/ Podemos	PSOE, Podemos y C's	PP	Ninguno
Región de Murcia 2016	PP	PP, PSOE, Cs y UP	Ninguno	Ninguno
Islas Baleares 2016	PSOE, Podemos y Més Per Mallorca	PSOE, Més Per Mallorca y Podemos, PP, Proposta per les Illes y Cs.	Ninguno	Ninguno
Comunidad Valenciana 2017	PSPV, Compromís y Podem	PSPV, Compromís, Podemos y Cs	Ninguno	PP
Comunidad Foral de Navarra 2017	GB, BILDU, UP, I-E	Geroa Bai, Euskal Herria Bildu, UP, Partido Socialista Navarro e Izquierda-Ezkerra	UPN, PP	Ninguno
Aragón 2019	PSOE, Podemos, Chunta, y Partido Aragonés	PSOE, Podemos, PP, Cs y Partido Aragonés	Ninguno	Ninguno

Autonomía	Partido político que gobierna	Posicionamiento de los partidos políticos en la votación		
		A favor	Abstención	En contra
País Vasco 2019	PNV, PSE	PNV, EH Bildu, Elkarrekin Podemos y PSE-EE	Ninguno	PP
Cantabria 2020	PRC, PSOE	PRC, PP, PSOE y Cs	Ninguno	Grupo Mixto (Vox)
Islas Canarias 2021	PSOE, NC, Sí Podemos y ASG	PSOE, CC-PNP, PP, Nueva Canarias, Sí Podemos, ASG Cs	Ninguno	Ninguno
La Rioja 2022	PSOE, UP	PSOE y Grupo Mixto	C's y PP (en algunos artículos)	C's y PP (en algunos artículos)
Castilla-La Mancha 2022	PSOE	PSOE, PP y C's		

Fuente: elaboración propia a partir de las diferentes normativas autonómicas.

V. EL USO DEL CONCEPTO GÉNERO EN LA NORMATIVA Y SU RELACIÓN CON LA TEORÍA FEMINISTA

La mayoría de las leyes autonómicas recogen la identidad de género de una manera similar a la ley andaluza, que indica en el art. 3 que la identidad de género es una «vivencia interna e individual del género tal y como cada persona la siente, que puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, y que incluye la vivencia personal del cuerpo. Puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido».

Los Principios de Yogyakarta³⁷ son nombrados en el preámbulo en todas las leyes autonómicas, a excepción de las que corresponden al arco mediterráneo

³⁷ Son una serie de principios y recomendaciones sobre cómo se han de aplicar en la legislación las cuestiones de orientación sexual e identidad de género y fueron creados,

(Cataluña, Comunidad Valencia e Islas Baleares). Será a partir de estos cuando se comience a perfilar el género asociado a la identidad. De hecho, cabe destacar que estos principios, no vinculantes, se están utilizando como tal por encima de convenios como el de Beijing y Estambul e, incluso, la «Ley Orgánica 3/2997, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres» que entienden el «género» como la construcción social de la masculinidad y feminidad a partir de la discriminación directa o indirecta por razón de sexo. Como señala Alicia Miyares (2021:188), la palabra «sexo» se ve «ladinamente alterada por género».

Aunque hemos incorporado el concepto de *género* a la cotidianidad de nuestros días, es necesaria una revisión de este desde la perspectiva feminista para verificar cómo se ha extendido su uso y para observar que ha ido cambiando e incorporándose a otras realidades, muchas veces diluyendo el propio sentido del concepto, como ocurre en la normativa española y en el proyecto de ley que venimos analizando. En *El segundo sexo* de Simone de Beauvoir se vislumbra ya la diferencia entre el sexo, como una realidad material, propia de la biología, y la diferente educación y atributos que se dan en base a este sexo, lo que ha venido a llamarse *género* y que jerarquiza el dimorfismo sexual de nuestra especie. Así, aunque previamente la distinción entre sexo y género ya había aparecido en el ámbito de la psiquiatría, donde se acuña el término de parte de John William Money, será la teoría feminista la que le otorgará mayor profundidad (Rodríguez, 2021a).

Kate Millet, la autora de la primera tesis doctoral sobre género en el mundo (Varela, 2005), escribía *Política Sexual* en 1969, donde estudiaba el carácter político del sexo y la herramienta que el patriarcado utiliza para oprimir y sumir a las mujeres: la socialización diferente para ambos sexos.

Se ha alcanzado una ingeniosísima forma de «colonización interior» más resistente que cualquier tipo de segregación y más uniforme, rigurosa y tenaz que la estratificación de las clases. Aun cuando hoy día resulte casi imperceptible, el dominio sexual es tal vez la ideología más profundamente arraigada en nuestra cultura por cristalizar en ella el concepto más elemental del poder [...] la política sexual es objeto de aprobación en virtud de la «socialización» de ambos sexos según las normas fundamentales del patriarcado en lo que atañe al temperamento, el papel y a la posición social. El prejuicio de la superioridad masculina, que recibe el beneplácito general, garantiza al varón una posición superior en la sociedad (Millet, 1995 :70-72).

en el ámbito privado, por un grupo de dieciséis expertos en derechos humanos (<https://bit.ly/2Ycf3xB>).

Tabla 2. Características a destacar de las leyes autonómicas dirigidas al colectivo trans

Autonomía/Derechos	Identidad de género	Transgénero	Inversión carga de prueba	Violencia de género	Término «trans»	Personas «no binarias»	Reserva empleo
Andalucía 2014	Sí						
Galicia 2014	Sí						
Cataluña 2014	Sí	Sí	Sí	Mediante Ley 17/2020		Mediante Ley 17/2020	
Extremadura 2015	Sí	Sí	Sí	Sí			
Comunidad de Madrid 2016	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Región de Murcia 2016	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí		
Islas Baleares 2016	Sí	Sí	Sí		Sí		
Comunidad Valenciana 2017	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Decreto 102/2018	
Comunidad Foral de Navarra 2017	Sí	Sí	Sí	Sí		Sí	
Aragón 2019	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
País Vasco 2019	Sí						
Cantabria 2020	Sí	Sí			Sí	Sí	
Islas Canarias 2021	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	
La Rioja 2022	Sí	Sí		Sí	Sí	Sí	
Castilla-La Mancha 2022	Sí	Sí			Sí		

Fuente: elaboración propia a partir de las diferentes normativas autonómicas.

Unos pocos años más tarde, Gayle Rubin, en su artículo «El tráfico de mujeres: notas sobre la economía del sexo» (1986) se pregunta cuáles son las relaciones por las que una hembra se convierte en una mujer oprimida y la respuesta la encuentra en las relaciones del «sistema sexo-género», al que define como un conjunto de situaciones por las cuales una sociedad toma como realidades biológicas aquellas que son productos de la actividad humana. Nuria Varela (2019) indica que este texto es señalado por buena parte de las teóricas feministas como el pistoletazo de salida de los análisis del género. El sistema «sexo-género» describe que la opresión no es inevitable, sino el producto de relaciones sociales y sexuales que lo organizan, existiendo una jerarquía de los géneros —primando el del hombre sobre el de la mujer—, además de una imposición social de la heterosexualidad, la llamada heterosexualidad obligatoria (Osborne y Molina, 2008).

Las mujeres son la mitad de la población y su rasgo común es su sexo. Esta variedad anatómica no hubiese tenido ninguna importancia política o cultural si no es porque se ha traducido, efectivamente, en una desventaja social (Cobo, 2005).

Afirma Rosa M.^a Rodríguez (2019) en su libro *La mujer molesta: feminismos postgénero y transidentidad sexual* que el surgimiento del concepto teórico de género le dio nombre a una constatación cada vez más presente, y es que feminidad y masculinidad no obedecen a una simple determinación biológica, sino que ambas están construidas histórica y culturalmente. Por tanto, añadimos nosotros, el género es siempre una construcción cultural, basado en la existencia de dos únicos sexos biológicos: macho y hembra de la especie. Sobre estos dos sexos biológicos se construyen los sexos sociales hombre y mujer, y el género masculino y femenino. El sistema patriarcal jerarquiza a los hombres sobre las mujeres y también a lo masculino sobre lo femenino. Es decir, sobre la base del sexo biológico se construyen unas relaciones sociales de sexo y unas relaciones de género desiguales y jerarquizadas que en el sistema patriarcal se perpetúa mediante la cultura machista. Sin embargo, pese a ser un concepto relativamente reciente, Nuria Varela (2019: 115) señala que

el género ha muerto de éxito, por exceso. Podemos asegurar que buena parte del debate de los últimos años ha girado en torno a él. Lo que nació sin más pretensiones que una categoría de análisis, se ha estudiado, diseccionado, utilizado, manoseado, malinterpretado... tanto, que se ha convertido en un concepto sin significante, porque cada cual lo usa a su criterio, es decir, nunca sabemos qué significa cuando alguien se refiere a él y, además, parece que sirve de apellido para todo: perspectiva de género, violencia de género, identidad de género, estudios de género, teoría de género, hasta «ideología de género», que dicen los grupos ultraconservadores.

Su historia ha sido realmente corta, apenas llega a un siglo, pero pocas veces un concepto ha dado para tanto.

Rosa M.^a Rodríguez (2019) indicará que el género se trata de un «concepto valija», homologado de forma, pero con el que se aceptan contenidos diversos. De hecho, «ha habido un deslizamiento semántico: lo que en un primer momento significó desigualdad, ejercicio de poder de un sexo sobre otro y discriminación hacia las mujeres, ha perdido ese talante crítico político, para pasar a significar aceptación de la diversidad, lo cual acentúa la elección libre del deseo» (Rodríguez, 2019:57).

El género como identidad, tal y como se expresa en la normativa analizada, elimina la concepción del género como hecho social y cultural, como herramienta que mide la opresión entre mujeres y hombres, individualizándolo como un derecho propio de cada persona. Octavio Salazar (2015: 106) en su artículo «La identidad de género como derecho emergente» analiza estos principios y su integración en el ordenamiento jurídico y advierte que

el objetivo último debería ser la consideración del sexo de los individuos como una categoría jurídica irrelevante —con su eliminación, por ejemplo, del DNI— y su reducción a una simple información personal de naturaleza privada [...]. Unas sociedades basadas en el reconocimiento de la diversidad, en las que finalmente sean superados los binomios jerárquicos propios del patriarcado y en las que quepan tantas identidades —complejas, abiertas, mutables, en permanente transición incluso— como individuos.

Efectivamente, podríamos plantear una sociedad como la que describe Salazar y que, a su vez, aparece como idea central en el libro de ficción *La mano izquierda de la oscuridad* de Ursula K. Le Guin (1969), en el que se describe un mundo donde el sexo no importa y una persona es respetada y juzgada solo como ser humano.

El género, no obstante, se erige, cada vez más, como un concepto ambiguo, difuso, sin un significado claro: «violencia de género», «perspectiva de género», «con qué género te identificas», etc. Y lo mismo ocurrirá en las diferentes normativas que utilicen el término. Sin ir más lejos, la «Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia» utiliza el concepto de género con hasta seis connotaciones diferentes:

- Disposición final décima: «Violencia de género a que se refiere dicha ley también comprende la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres» (referido a la violencia machista).

- Art. 4.i: «Incorporación de la perspectiva de género en el diseño e implementación de cualquier medida relacionada con la violencia sobre la infancia y la adolescencia» (referido a la perspectiva feminista).
- Disposición final octava: «La no aceptación de la orientación sexual, identidad de género o las características sexuales de la persona menor de edad» (referido a la identidad de género, a la expresión individual de cada persona).
- Art. 24: «En todo caso, se proporcionará un tratamiento preventivo que incorpore las dimensiones de género y de edad» (referido al sexo biológico).
- Art. 34: «Deberán contemplar actuaciones específicas cuando el acoso tenga como motivación la discapacidad, el racismo o el lugar de origen, la orientación sexual, la identidad o expresión de género» (referido a la expresión de género, cómo cada persona se muestra, siguiendo los roles masculinos o femeninos).
- Art. 4.k: «Promoción de la igualdad de trato de niños y niñas mediante la coeducación y el fomento de la enseñanza en equidad, y la deconstrucción de los roles y estereotipos de género» (referido al sistema sexo-género, a las exigencias en base a nuestro sexo).

Además, volviendo a la normativa ya aprobada y al concepto de *identidad de género*, la «Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como la ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género», introduce la discriminación con motivo de «sexo» en base al art. 14 de la Constitución española y no al concepto de *identidad de género*.

Las leyes de identidad de género determinan qué es el género y lo equiparan con el sexo; es más, el sexo carece de importancia en la medida que es elegible y se puede alterar fácilmente, y por ello afectan a toda la población, por lo que las consecuencias repercutirían en la sociedad conjuntamente (Redondo, 2021). Pero es que en las leyes autonómicas género y sexo se tratan como sinónimos, sin diferenciación.

Hablar del género como identidad obvia, sobre todo, la herramienta de análisis de la sociedad y del grado de desigualdad entre hombres y mujeres, al asumir el género como algo interno, personal, propio y no social, relacional y jerarquizador. Además, como una vivencia interna de lo que es *ser* le confiere una identidad privada que no se puede conocer, a no ser que la persona lo indique.

Asimismo, Rodríguez (2021b) alerta sobre los peligros de considerar el sexo no como un hecho biológico, sino como una cuestión de identidad indicando que

la mujer como individuo está en peligro, o bien por su desaparición en los comunitarismos o bien por su fragmentación en los individualismos espurios, que operan la deglución y consumo de la mujer fragmentada, el neoliberalismo en el negocio de la prostitución, la pornografía o los vientres de alquiler, y el generismo queer en su borrado a través de difusas nociones de corporalidad y diversidad sexual (Rodríguez, 2021b: 57-58).

Aunque el proyecto de ley no entraría en contradicción con la Constitución, al modificar de facto el valor registral de sexo, hemos de tener en cuenta que el concepto de *identidad de género* se ha ido introduciendo en nuestro ordenamiento jurídico como equivalente al sexo mediante las comunidades autónomas, mientras que el concepto de *género* se ha ido difuminando a través de las diferentes normativas, alejándose muchas veces, de su uso como categoría analítica que mide la desigualdad entre hombres y mujeres.

VI. REFLEXIONES FINALES

Como hemos visto, aunque la ley nacional esté sobre la mesa a raíz del «Anteproyecto de Ley para la Igualdad Real y Efectiva de las Personas Trans y para la garantía de los Derechos de las Personas LGTBI», las leyes autonómicas ya regulan el concepto tanto de autodeterminación como el de identidad de género. El papel de todos los partidos políticos ha sido clave para que en nuestro ordenamiento jurídico se introduzcan, de una manera discreta, conceptos como el de *autodeterminación de género, identidad de género, personas no binarias o mujeres cis*.

Aun así, y a pesar de todas estas leyes autonómicas, el debate que está hoy sobre la mesa parte casi desde cero: por un lado, porque, aunque ya se hayan aprobado leyes que regulan estos conceptos, no tienen la misma fuerza de ley ni los mismos efectos sobre la ciudadanía; y, por otro, porque parece que los partidos políticos, sobre todo los ahora contrarios a las leyes de autodeterminación de género, se han sorprendido a sí mismos por haber aprobado estas leyes en el pasado.

El concepto de género, base en la teoría feminista, se ha ido desvirtuando en las diferentes normativas, alejándose del concepto de construcción social que estructura las relaciones entre los dos sexos para pasar a tener significados diferentes dependiendo del contexto y donde se entiende, entre otras cosas, como la expresión de la individualidad y no como un constructo cultural.

Si algo llama la atención de todas las normativas aprobadas o en trámite de aprobación son sus similitudes. A excepción de la ley gallega, que no hace alusión al concepto de la autodeterminación, todas las demás leyes

autonómicas no es solo que lo aprueben y regulen, sino que, en términos generales, son muy parecidas en cuanto a la exposición de motivos —con la inclusión de los principios de Yogyakarta y a la jurisprudencia europea— los apartados de la ley, etc. Para Tasia Aránguez (2021) esto no sería fruto de una casualidad, sino que han sido redactadas por la Federación Plataforma Trans y entregadas a los partidos políticos, que las habrían aprobado sin disenso ni consideración. Según la autora (2022), estaríamos ante el «borrado jurídico de las mujeres», cuyo objetivo final es la eliminación de la categoría jurídica de «sexo» en las leyes.

Podríamos decir que las leyes autonómicas se han aprobado de forma silente, con el beneplácito de todos los partidos políticos, quizás más por un contexto determinado y por un ideal de inclusión de la diversidad que por entender verdaderamente los efectos y las implicaciones de esas leyes para las personas trans, para las mujeres, para el feminismo y para el conjunto de la ciudadanía. Solo así se explica la polémica generada por el proyecto de ley que hemos analizado.

Para concluir, queremos destacar que dentro de la normativa que hemos visto, el uso de la palabra *género* es polisémico, por lo que se desvirtúa el propio concepto, difuminándolo y alejándolo de la teoría feminista. Mediante el concepto de *identidad de género* se transforman en vivencia individual e interna las relaciones sociales jerárquicas de poder entre mujeres y hombres —las relaciones de género— basadas en el sexo que se construyen en el sistema patriarcal y se perpetúan mediante la cultura machista.

Bibliografía

- Aránguez, T. (2021). Doce bulos sobre las leyes de autoderminación de sexo. *Tribuna Feminista, El Plural*, 09-03-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3EaxeqZ>.
- (2022). Las tres fases del borrado jurídico de las mujeres. *Diálogo Filosófico*, 13, 219-244.
- Binetti, M. J. (2021). Del género a los bio/cis/trans/tecno/post-géneros: el paradójico destino de una extrapolación sociologista. *Revista de Investigaciones Feministas*, 12 (1), 191-201. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/inf.73267>.
- Carrasco, S. (2022). *La coeducación secuestrada. Crítica feminista a la penetración de las ideas transgeneristas en la educación*. Barcelona: Octaedro Editorial.
- Cobo, R. (2005). El género en las ciencias sociales. *Cuadernos de Trabajo Social*, 18, 249-258.
- De Lora, P. (2021). *El laberinto del género. Sexo, identidad y feminismo*. Madrid: Alianza Editorial.

- Duval, E. (2021). *Después de lo trans. Sexo y género entre la izquierda y lo identitario*. Valencia: La Caja Books.
- Errasti, J. y Pérez Álvarez, M. (2022). *Nadie nace en un cuerpo equivocado: Éxito y miseria de la identidad de género*. Zalla (Vizcaya): Ediciones Deusto.
- Giménez, M. C. (2022). *A propósito de la transexualidad: Algunas reflexiones bioéticas sobre la transición sexual en menores*. Barcelona: Temas de Psicoanálisis. Disponible en: <https://bit.ly/3UegXql>.
- ILGA Mundo (2020). *Poniéndole límites al engaño: un estudio jurídico mundial sobre la regulación legal de las mal llamadas «terapias de conversión»*. Ginebra: ILGA Mundo. Disponible en: <https://bit.ly/3DPiV4J>.
- Le Guin, U. K. (1969). *La mano izquierda de la oscuridad*. Madrid: Minotauro.
- Millet, K. (1995). *Política sexual*. Valencia: Cátedra.
- Osborne, R. y Molina, C. (2008). La evolución del concepto de género. *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 15, 147-182. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/empiria.15.2008.1204>.
- Miyares, A. (2021). *Distopías patriarcales. Análisis feminista del «generismo queer»*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Posada, L. (2014). Teoría queer en el contexto español. Reflexiones desde el feminismo. *Daimon: Revista Internacional de Filosofía*, 63, 147-158. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/daimon/190041>.
- Redondo, L. (2021). El impacto de las leyes identitarias en los menores y las mujeres: puntos de colisión y nuevas formas de sexismo. En R.M. Rodríguez, (coord.). *El sexo en disputa. De la necesaria recuperación jurídica de un concepto* (pp. 153-190). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rodríguez, R. M. (2019). *La mujer molesta: feminismos postgénero y transidentidad sexual*. Madrid: Ménades Editorial.
- (2021a). *El sexo en disputa. De la necesaria recuperación jurídica de un concepto*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- (2021b). De cómo los individuos nunca fuimos individuos, y ahora pretenden que dejemos de serlo. *Igualdades*, 5, 401-425. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgDES.5.04>.
- Rubin, G. (1986). El tráfico de mujeres: notas sobre la «economía política» del sexo. *Revista Nueva Antropología*, 8 (30), 95-145. Disponible en: <https://bit.ly/3t85n4m>.
- Salazar, O. (2015). La identidad de género como derecho emergente. *Revista de Estudios Políticos*, 169, 75-107. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.169.03>.
- Shrier, A. (2021). *Un daño irreversible*. Zalla (Vizcaya): Ediciones Deusto.
- Valcárcel, A. (2021). Imagen. *Facebook*, 09-07-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3h6Lt6P>.
- Varela, N. (2005). *Feminismo para principiantes*. Barcelona: Penguin Random House Grupo Editorial.
- (2019). *Feminismo 4.0. La cuarta ola*. Ediciones B.

Normas jurídicas consultadas

- Anteproyecto de ley para garantizar el principio de igualdad de trato y de no discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género en la Comunidad de Castilla y León. Castilla y León. Disponible en: <https://bit.ly/3UujKvp>.
- Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI (2021). Disponible en: <https://bit.ly/3t5q1St>.
- Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia. Comunidad Autónoma de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, 17-10-2014. Disponible en: <https://bit.ly/3WHeKW1>.
- Ley 12/2015, de 8 de abril, de igualdad social de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 06-05-2015. Disponible en: <https://bit.ly/3UseHLQ>.
- Ley 2/2014, de 14 de abril, por la igualdad de trato y la no discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales en Galicia. *Boletín Oficial del Estado*, 15-05-2014. Disponible en: <https://bit.ly/3UeYSIH>.
- Ley 2/2014, de 8 de julio, integral para la no discriminación por motivos de identidad de género y reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, 09-08-2014. Disponible en: <https://bit.ly/3Te12Ho>.
- Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid. *Boletín Oficial del Estado*, 14-06-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3fj9wsi>.
- Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales de las Islas Canarias. *Boletín Oficial del Estado*, 09-07-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3NWvPHP>.
- Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja. *Boletín Oficial del Estado*, 8-03-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3UbAZBL>.
- Ley 4/2018, de 19 de abril, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón. *Boletín Oficial del Estado*, 30-05-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3E59h4b>.
- Ley 8/2016, de 27 de mayo, de igualdad social de lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, y de políticas públicas contra la discriminación por orientación sexual e identidad de género en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. *Boletín Oficial del Estado*, 25-06-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3Tc1zte>.

- Ley 5/2022, de 6 de mayo, de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI en Castilla-La Mancha. *Boletín Oficial del Estado*, 25-07-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Uq4rE8>.
- Ley 8/2016, de 30 de mayo, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersexuales y para erradicar la LGTBI fobia. *Boletín Oficial del Estado*, 30-06-2016. Disponible en: <https://bit.ly/3TieYQp>.
- Ley 8/2017, de 28 de diciembre, para garantizar los derechos, la igualdad de trato y no discriminación de las personas LGTBI y sus familiares en Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, 06-02-2018. Disponible en: <https://bit.ly/3hjOUqO>.
- Ley 8/2017, de 7 de abril, integral del reconocimiento del derecho a la identidad y a la expresión de género en la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 11-05-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3UbDUKJ>.
- Ley 8/2020, de 11 de noviembre, de Garantía de Derechos de las Personas Lesbianas, Gais, Trans, Transgénero, Bisexuales e Intersexuales y No Discriminación por Razón de Orientación Sexual e Identidad de Género de Cantabria. *Boletín Oficial de Estado*, 10-12-2020. Disponible en: <https://bit.ly/3Uwcmzv>.
- Ley 9/2019, de 27 de junio, de modificación de la Ley 14/2012, de 28 de junio, de no discriminación por motivos de identidad de género y de reconocimiento de los derechos de las personas transexuales de Euskadi. *Boletín Oficial del Estado*, 19-07-2019. Disponible en: <https://bit.ly/3zRqIIo>.
- Ley foral 8/2017, de 19 de junio, para la igualdad social de las personas LGTBI+. *Boletín Oficial del Estado*, 21-07-2017. Disponible en: <https://bit.ly/3heOsKC>.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género. *Boletín Oficial del Estado*, 29-12-2004. Disponible en: <https://bit.ly/3zMOYpy>.
- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. *Boletín Oficial del Estado*, 25-06-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3Te7z4S>.
- Proposición de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans (2021). *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, de 26 de marzo de 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3NGOy9Q>.

¿CÓMO EVALUAR EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE GÉNERO EN UNIVERSIDADES? APRENDIZAJES DE UNA PRÁCTICA COLABORATIVA Y FEMINISTA

How to evaluate gender structural change at universities? Learnings from a collaborative and feminist practice

JULIA ESPINOSA-FAJARDO

Universidad de Sevilla

jespino3@us.es

MARÍA BUSTELO

Universidad Complutense de Madrid

mbustelo@ucm.es

MARÍA VELASCO

Universidad Complutense de Madrid

mvelasco@ucm.es

Cómo citar/Citation

Espinosa-Fajardo, J., Bustelo, M. y Velasco M. (2022).

¿Cómo evaluar el cambio estructural de género en universidades?

Aprendizajes de una práctica colaborativa y feminista

IgualdadES, 7, 413-440.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.03>

(Recepción: 02/09/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

En los últimos años, diversas han sido las iniciativas que se han puesto en marcha para promover la igualdad de género en las universidades. Sin embargo, como sucede con las políticas de género en su conjunto, estas resultan controvertidas y hacen frente, con frecuencia, a diferentes tipos de dificultades en su implementación que ralentizan el alcance de sus objetivos. La evaluación, en este contexto, se presenta

como un proceso clave para el aprendizaje y la mejora a este respecto. El presente artículo comparte la experiencia de la evaluación del proyecto europeo de investigación-acción «Transforming organisational culture for gender equality in research and innovation» (GENOVATE), basada en la combinación de los enfoques colaborativo y feminista. De forma específica, a partir del modelo de evaluación desarrollado en el marco del proyecto, explora cómo evaluar el cambio estructural de género en universidades y qué potencialidades trae consigo esta combinación de enfoques frente a los enfoques clásicos en evaluación.

Palabras clave

Planes de igualdad de género; universidades; evaluación colaborativa; evaluación feminista, cambio estructural de género.

Abstract

In recent years, universities have carried out various initiatives to promote gender equality. However, as with gender policies in general, these are controversial and often face diverse types of difficulties in their implementation that slow down the achievement of their goals. Evaluation, in this context, becomes a fundamental process for learning and improvement in this regard. This article presents the evaluative experience of the European action-research project «Transforming organisational culture for gender equality in research and innovation» (GENOVATE), based on the combination of collaborative and feminist approaches. Specifically, based on the evaluation model developed in the project, it explores how to evaluate structural gender change in universities and what potential this combination of approaches brings in comparison to the classic approaches in evaluation.

Keywords

Gender equality plans; universities; collaborative evaluation; feminist evaluation; gender structural change.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EVALUACIÓN COLABORATIVA Y FEMINISTA. III. LA EVALUACIÓN EN EL PROYECTO «TRANSFORMING ORGANISATIONAL CULTURE FOR GENDER EQUALITY IN RESEARCH AND INNOVATION» (GENOVATE). IV. EL MODELO GENOVATE DE EVALUACIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL DE GÉNERO: 1. Ejes y dimensiones de análisis. 2. Preguntas de evaluación e indicadores. 3. Consideraciones metodológicas. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

A lo largo de las últimas cuatro décadas, diferentes tipos de políticas e iniciativas públicas se han puesto en marcha para promover la igualdad de género. Sin embargo, la promoción de la igualdad de género constituye una cuestión controvertida y compleja (Meier, 2006; Daly, 2005; Walby, 2005) y el compromiso con la misma tiende a evaporarse durante la implementación de las intervenciones (Engeli y Mazur, 2018; Espinosa-Fajardo, 2018; Bustelo, 2017; Longwe, 1997). A este respecto, diversas dificultades y resistencias al cambio en materia de igualdad de género han sido documentadas por académicas y profesionales feministas (Verloo, 2018; Cavaghan, 2017; Lombardo y Mergaert, 2016; Cornwall *et al.*, 2007; Ferree y Tripp, 2006).

En el sector concreto de las políticas de ciencia e innovación, así como en el de la educación superior en general, se ha observado en los últimos años una mayor preocupación por la persistencia de la desigualdad de género y se han puesto en marcha diferentes tipos de medidas para hacerle frente (Pastor y Acosta, 2016; Pastor *et al.*, 2015). El avance de las mujeres en el sector ha sido desigual y lento. Por ejemplo, solo el 26,2% de los puestos académicos de alto nivel están ocupados por mujeres, aunque representan el 48,1% de todas las personas con doctorado (Comisión Europea, 2021). Las iniciativas para promover la igualdad de género en la investigación se centraron primero en programas específicos para ayudar a las mujeres a seguir carreras científicas. Cuando esto resultó insuficiente para aumentar el número de mujeres en el campo, el enfoque se desplazó hacia la lucha contra las barreras estructurales y la promoción de la transformación estructural de las instituciones utilizando un enfoque sistémico, integral y sostenible. Siguiendo este enfoque en el 7.º

Programa Marco, la Comisión Europea lanzó una convocatoria de cambio estructural de género para abordar sistemáticamente este tipo de desigualdad en la ciencia a través de planes de acción orientados al género dentro de las universidades y centros de investigación. Con este enfoque, el cambio estructural de género se ha convertido en una estrategia para mejorar la igualdad de género, impulsando desde una perspectiva holística y sistémica transformaciones en las culturas, las estructuras y las personas de las universidades y centros de investigación. Sin embargo, la puesta en práctica de este tipo de iniciativas también se enfrenta a importantes retos debido a su carácter transformador (Alonso Álvarez y Diz Otero, 2022; Lombardo y Bustelo, 2022; Tildesley *et al.*, 2021; Palmen y Schmidt, 2019; Verge *et al.*, 2018).

En este escenario, la evaluación se convierte en una herramienta crucial para acompañar la implementación de las acciones de igualdad, aprender de los desafíos emergentes y guiar el proceso transformador. Entendida como «el enjuiciamiento sistemático de la valía o mérito de un objeto» (Stufflebeam y Shinkfield, 1987: 19), la evaluación conforma un proceso que persigue medir, analizar y valorar tanto el diseño como la implementación e impactos de las políticas y que puede ser realizada en cualquier momento del ciclo de la política pública. De este modo, constituye un ejercicio fundamental para identificar qué factores influyen en la adecuada ejecución de las políticas y cómo mejorar estas para generar resultados con mayor impacto en materia de igualdad de género.

Este artículo presenta la práctica de evaluación del proyecto «Transforming organisational culture for gender equality in research and innovation» (GENOVATE), centrada en el análisis y valoración del cambio estructural de género en universidades combinando los enfoques colaborativo y feminista. Los enfoques clásicos en evaluación se orientan fundamentalmente a la medición de resultados finales —a través de un conjunto predefinido de criterios— de cara a la rendición de cuentas. Los enfoques colaborativo y feminista, por su parte, analizan no solo los resultados, sino también el diseño y la implementación. Su intención es mejorar la comprensión del funcionamiento de las políticas y, en concreto, de cómo estas generan o pueden acelerar transformaciones en materia de igualdad. En este sentido, no se orientan principalmente a la rendición de cuentas, sino especialmente al aprendizaje y la mejora continua. A partir de la práctica evaluativa del proyecto GENOVATE, se explora su modelo de evaluación del cambio estructural de género en universidades y se trata de responder a la siguiente pregunta: ¿qué aporta esta combinación de enfoques, frente a los enfoques clásicos, a la evaluación del cambio estructural de género? En concreto, se exploran las propuestas y potencialidades del modelo GENOVATE en relación con los ejes y áreas de análisis, las preguntas

de evaluación y los indicadores, así como a las orientaciones metodológicas para captar el cambio generado por planes de igualdad en universidades.

Para ello, a continuación, se expone el estado del arte en materia de evaluación colaborativa y feminista. Asimismo, se presentan las características de la evaluación del proyecto GENOVATE y, tomando como base esta experiencia evaluativa, se comparte el modelo GENOVATE de evaluación del cambio estructural de género. El artículo se cierra con unas conclusiones que persiguen alimentar los debates emergentes sobre cómo evaluar el cambio en materia de igualdad de género, en general, y cómo hacerlo en el ámbito de las universidades, en concreto.

II. EVALUACIÓN COLABORATIVA Y FEMINISTA

La evaluación colaborativa y la evaluación feminista conforman dos enfoques específicos de la disciplina de evaluación de programas y políticas públicas que se han desarrollado en las últimas décadas. Ambos comparten una clara orientación a la promoción de la justicia social, así como características epistemológicas y metodológicas fuertemente conectadas con el paradigma de la evaluación transformadora (Mertens, 2009; Nirenberg *et al.*, 2003). En este sentido, conciben la evaluación no solo como un ejercicio técnico, sino eminentemente político. Entienden que la misma no se orienta meramente a la rendición de cuentas, sino al aprendizaje, la mejora de las políticas públicas y el empoderamiento de la ciudadanía, con un foco en los grupos y personas con menos voz. En esta línea, ambos enfoques otorgan un papel central a los actores y actoras (a partir de ahora, *stakeholders* o partes interesadas) en la generación de conocimiento y consideran al equipo evaluador como un facilitador de la evaluación. A su vez, en tanto que comprenden la evaluación como una oportunidad para promover el cambio social, ponen especial atención a entender cómo los procesos contribuyen a los resultados en cada contexto específico. Ahora bien, cada uno de estos enfoques evaluativos cuenta con su propio recorrido y muestra también sus particularidades.

Por una parte, la evaluación colaborativa nace de la apuesta por la participación de los *stakeholders* en la evaluación que empieza a desarrollarse en la década de los sesenta del pasado siglo (Cousins *et al.*, 2013). Desde entonces, diversas han sido las propuestas que bajo diferentes denominaciones —como evaluación democrática, evaluación de cuarta generación, evaluación para el empoderamiento, evaluación participativa, evaluación con enfoque colaborativo, entre otras— han puesto el foco en la implicación dinámica y continua de las partes interesadas en los procesos evaluativos así como en el reconocimiento de sus conocimientos y saberes (Shulha *et al.*, 2016; Chouinard,

2013; Cousins *et al.*, 2013; Fetterman, 2005; Institute of Development Studies, 1998; Monnier y Conan, 1995; Guba y Lincoln, 1989). Estas propuestas —que en este artículo denominaremos «evaluación colaborativa» en sentido amplio— dan respuesta a las críticas a los enfoques clásicos de evaluación caracterizados por un carácter positivista y cuantitativo, un foco en la medición de resultados y en el análisis de la atribución (causa-efecto) y una perspectiva *top-down* (Guba y Lincoln, 1989; Scriven, 1973). Frente a ello, optan por aproximaciones de tipo cualitativo, reconociendo el papel de la intersubjetividad en la construcción del conocimiento, y ponen el foco en el análisis de la contribución de los proyectos dirigiendo la mirada a los procesos de implementación. Asumen que la medición de resultados y el análisis de la atribución no siempre ayudan a comprender el cambio social y, en nuestro caso, no facilitan entender el cambio estructural de género. Asimismo, sostienen que comprender los procesos de un proyecto es más importante que producir explicaciones generalizadas. En este sentido, sitúan a la diversidad de *stakeholders* y a sus diferentes perspectivas y prioridades como un elemento clave a considerar en todo el proceso de indagación y valoración de los programas y políticas públicas.

Tabla 1. *Características de la evaluación colaborativa y feminista*

	Evaluación colaborativa	Evaluación feminista
Propósitos de la evaluación	La evaluación como proceso social y político que persigue aprender y mejorar los programas y políticas, desarrollar capacidades en las instituciones y organizaciones y empoderar a las personas.	La evaluación como actividad política para promover el aprendizaje y la mejora en materia de igualdad de género, así como el empoderamiento de las mujeres.
Papel del equipo evaluador	Facilitador en el proceso de evaluación.	Facilitador que reconoce las relaciones de poder existentes en las instituciones, las políticas y las evaluaciones.
Implicación de los stakeholders	Participación de las partes interesadas y fomento de la apropiación de la evaluación.	Reconocimiento de las relaciones desiguales de género y otras relaciones de poder presentes en los procesos participativos.
Foco de análisis	Los objetivos del programa en sí mismos.	El cambio en materia de igualdad de género entendido como un proceso no lineal y marcado por la intersección entre factores de desigualdad.

	Evaluación colaborativa	Evaluación feminista
Métodos	Combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, siempre adaptadas a los <i>stakeholders</i> .	Los métodos de investigación se entienden como construcciones sociales y las técnicas se definen con los <i>stakeholders</i> .
Generación de conocimiento	La evaluación crea la realidad y debe reflejar, a través de la negociación, el conocimiento de las diferentes partes interesadas y promoverlo.	El conocimiento es un poderoso recurso que es cultural, social y temporalmente contingente y que se basa en múltiples formas de conocimiento, algunas de ellas más privilegiadas que otras.

Fuente: elaboración propia a partir de Sudashan y Nandi (2018); Haylock y Miller (2016); Shulha *et al.* (2016); Espinosa y Tamargo (2015); Brisolara *et al.* (2014); Hay *et al.* (2012); Podems (2010); Fetterman (2005); Sielbeck-Bowen *et al.* (2002); Institute of Development Studies (1998), y Guba y Lincoln (1989).

Por otra parte, la relación entre evaluación e igualdad de género empieza a tomar fuerza a raíz de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer de Naciones Unidas (1995). La definición del *mainstreaming* de género como una de las dos estrategias —junto con el empoderamiento de las mujeres— para promover la igualdad supuso reconocer la necesidad de incorporar la perspectiva de género en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, incluida la evaluación (Espinosa-Fajardo y Bustelo, 2019). Desde entonces, un número creciente de publicaciones —basadas en las teorías y metodologías feministas— se han desarrollado para evaluar las políticas públicas desde una perspectiva de género, así como para evaluar políticas específicas de igualdad. En general, estas contribuciones subrayan la importancia de la evaluación como un ejercicio para acelerar los cambios positivos en relación con la igualdad de género (Nandi y Sudarshan, 2021; Sudashan y Nandi 2018; Brisolara *et al.*, 2014; Espinosa, 2013; Batliwala y Pittman, 2010; Sielbeck-Bowen *et al.*, 2002; Humphries, 1999).

La evaluación feminista reconoce la producción de conocimiento como una fuente de poder y el conocimiento en sí mismo como un producto fruto de un contexto social y cultural. Por ende, subraya la necesidad de dar espacio a todos los tipos de saberes en la construcción de conocimiento evaluativo y promueve la participación de los diferentes *stakeholders*, poniendo el foco en aquellos que cuentan con menos poder —con frecuencia mujeres— (Haylock y Miller, 2016; Brisolara *et al.* 2014; Sielbeck—Bowen *et al.*, 2002).

Por otra parte, subraya que la desigualdad de género es sistémica y estructural y es un reflejo de una injusticia social. Esta, además, se ve atravesada y acentuada por otros factores de desigualdad basados en la clase social, la etnia, la edad, la discapacidad, la orientación afectivo-sexual, entre otros (Nandi y Sudarshan, 2021; Brisolara *et al.* 2014). En este punto, dado el carácter sistémico y estructural de la desigualdad, se reconoce que el avance a la igualdad de género no es lineal, sino que hace frente a diferentes tipos de dificultades y resistencias. La promoción de la igualdad es una tarea controvertida que requiere atender a dimensiones¹ clave donde se produce y reproduce la desigualdad de género (Brisolara *et al.*, 2014; Espinosa, 2013; Batliwala y Pittman, 2010). Además, para impulsar el cambio estructural, se deben tener en cuenta las intersecciones entre los diferentes tipos de desigualdad (Brisolara *et al.* 2014; Nandi y Sudarshan, 2021; Bustelo, 2017; Espinosa y Tamargo, 2015).

En el caso de la promoción del cambio estructural de género que aquí nos ocupa, se han desarrollado algunas propuestas para analizar este tipo de cambio. Muchas de ellas provienen de los estudios sobre cambio intraorganizacional y sobre *mainstreaming* de género y aún son escasas aquellas que emanan de los estudios específicos de evaluación (Acker, 1999 y Gunnarsson *et al.*, 2007, citado en Wennberg *et al.*, 2013; Groverman y Kloosterman, 2010; Navarro, 2007; Mukhopadhyay *et al.* 2006; Moser, 2005). En todo caso, todas ellas reconocen la complejidad del objeto. Siguiendo a Navarro (2007) y Mukhopadhyay *et al.* (2006), y su adaptación del marco de análisis de Tichy al estudio de las políticas de igualdad, la evaluación del cambio estructural puede realizarse observando tres ejes de análisis en interacción: las «ideas», que se refieren a la política y cultura institucional; las «estructuras y mecanismos», vinculados a la política y cultura organizativa, y las «personas», relacionadas con los individuos y los grupos. El presente artículo explora, a partir de la experiencia del proyecto GENOVATE, el marco de análisis de Tichy como base de los ejes y dimensiones de análisis en la evaluación del cambio estructural de género en universidades.

¹ Las principales dimensiones subrayadas por la literatura son: los diferentes roles de género y la división sexual del trabajo; la participación de mujeres y hombres en la esfera pública y privada; el control del uso del cuerpo de mujeres; las necesidades prácticas y estratégicas de género; los diferentes usos del tiempo de mujeres y hombres, y su desigual acceso y control sobre recursos, beneficios y servicios (Hunt y Brouwers, 2003 y Miller y Razavi, 1998, en Espinosa, 2013).

III. LA EVALUACIÓN EN EL PROYECTO «TRANSFORMING ORGANISATIONAL CULTURE FOR GENDER EQUALITY IN RESEARCH AND INNOVATION» (GENOVATE)

El proyecto GENOVATE, financiado por el 7.º Programa Marco de Investigación de la Comisión Europea, se llevó a cabo en el periodo 2013-2017. Como principal objetivo, este proyecto de investigación-acción perseguía garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres mediante el fomento de una gestión competente en materia de género en los órganos de investigación, innovación y toma de decisiones científicas. Para ello, el proyecto se centró en tres ámbitos diferentes: la igualdad de género en la contratación, la promoción y el apoyo a la investigación; el cambio en los entornos de trabajo y la cultura del lugar de trabajo, y la excelencia en la investigación y la innovación a través de la igualdad y la diversidad de género. A la par, estos tres ámbitos fueron abordados en dos niveles de investigación-acción distintos, pero interconectados y paralelos: el nivel del consorcio², vinculado al desarrollo de ocho paquetes de trabajo³ diferentes, y el nivel institucional, relacionado con la implementación de planes de Acción para la Igualdad de Género (PAIG) en seis de las siete instituciones socias⁴.

La evaluación dentro del proyecto GENOVATE se definió, desde el propio diseño inicial del mismo, como un proceso integrado y continuo, orientado a proporcionar insumos sobre cómo acompañar y acelerar el cambio

² El consorcio del proyecto estaba conformado por las siete universidades socias: Universidad de Ankara (Turquía), Universidad de Bradford (Reino Unido), Universidad de Trnava (Eslovaquia), Universidad Complutense de Madrid (España), Universidad Tecnológica de Lulea (Suecia), Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia) y University College Cork (Irlanda).

³ Estos paquetes de trabajo (*work packages*, en inglés) versaron sobre: 1. Gestión del Consorcio GENOVATE; 2. Desarrollo de un modelo social de implementación de la igualdad de género; 3. Igualdad de género en contratación, promoción y apoyo a la investigación; 4. Cambio en la cultura y ambiente de trabajo; 5. Excelencia en investigación e innovación a través de la igualdad de género y la diversidad; 6. Intercambio de conocimiento y estudios de casos institucionales; 7. Evaluación, y 8. Estrategia de difusión y sostenibilidad.

⁴ Las seis universidades socias que implementaron PAIG fueron la Universidad de Ankara (Turquía), la Universidad de Bradford (Reino Unido), la Universidad de Trnava (Eslovaquia), la Universidad Tecnológica de Lulea (Suecia), la Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia) y el University College Cork (Irlanda). La Universidad Complutense de Madrid (España), como séptima socia, estuvo a cargo de la evaluación en el proyecto.

estructural de género. Debido a las características del proyecto, la evaluación se llevó a cabo a nivel del consorcio, evaluando el proyecto GENOVATE en su conjunto, y a nivel institucional evaluando cada universidad su propio PAIG. Estos procesos evaluativos fueron paralelos, estuvieron fuertemente interrelacionados y adoptaron los enfoques colaborativo y feminista en su desarrollo. En paralelo, sus resultados alimentaron el proceso de indagación sobre cómo evaluar el cambio en materia de igualdad de género en las universidades.

El enfoque colaborativo de la evaluación se plasmó en el diseño y desarrollo del trabajo conjunto entre las diferentes partes implicadas o *stakeholders*. En la evaluación del proyecto en sí, esto supuso una atención constante a la diversidad presente en las distintas universidades socias, como principales *stakeholders*⁵. La evaluación de los diferentes PAIG implicó, asimismo, la identificación de las principales partes implicadas en cada universidad⁶ como punto de partida y el desarrollo de mecanismos para su efectiva participación en el desarrollo de la evaluación. A la par, se puso énfasis en la adaptación de la evaluación a los contextos específicos y en reforzar las capacidades de las socias para ejecutar y evaluar sus PAIG.

Este trabajo conjunto entre las socias se desarrolló durante todo el periodo de ejecución del proyecto. Basado en la colaboración y en el fomento de relaciones interprofesionales significativas, este trabajo pretendía facilitar la mejora continua de la implementación del proyecto, así como contribuir al aprendizaje y a la generación de conocimientos entre las socias sobre la evaluación y el cambio en materia de igualdad de género.

De acuerdo con los enfoques colaborativo y feminista, el equipo de evaluación se definió como facilitador del proceso de evaluación durante el proyecto. Se invitó a las socias a desempeñar un papel activo en la evaluación

⁵ La diversidad conformó una característica básica del proyecto GENOVATE desde su inicio debido a las grandes diferencias que las universidades socias presentaban en cuanto a su tamaño, las disciplinas representadas en los equipos, así como su experiencia previa en materia de igualdad de género y evaluación. En cuanto al tamaño de las universidades participantes, dos contaban con un gran número de profesorado, personal de administración y servicios y estudiantes, dos con un número intermedio y dos con un número pequeño. En cuanto a las disciplinas, las socias provenían de campos tan diferenciados con las ciencias sociales, las ciencias de la salud, las ciencias físicas y la ciencia y tecnología. Igualmente, solo tres socias contaban con políticas o planes centrados en la igualdad de género y experiencia previa en materia de evaluación.

⁶ Las partes implicadas o *stakeholders* de las universidades socias fueron los equipos directivos de los centros, el profesorado y el estudiantado y las unidades de igualdad.

del proyecto en su conjunto, así como a asumir el liderazgo en la evaluación de sus PAIG. De este modo, las socias tuvieron una voz clara en el diseño, la ejecución y validación de los resultados y recomendaciones de la evaluación tanto del proyecto como de los PAIG. Para ello, se llevaron a cabo cuatro talleres participativos presenciales —uno en cada una de las conferencias anuales del proyecto—, dos talleres en formato virtual y se mantuvo una comunicación estructurada y constante vía correo electrónico con las socias de cara a obtener insumos en cada uno de los momentos clave —diseño de la evaluación y elaboración de informes anuales e informe final—. De acuerdo con las socias, la evaluación resultó una herramienta de gran utilidad para ir adaptando el proyecto a las nuevas circunstancias y aprender a lo largo de la ejecución del proyecto.

Por otra parte, desde un enfoque colaborativo y feminista, la evaluación se reconoció como un proceso que «crea realidad» y se consideró la construcción de conocimiento como un proceso negociado en el que debían incluirse diferentes voces. Del mismo modo, tomando como base la evaluación feminista, se reconoció la complejidad de los procesos de cambio en materia de igualdad y la necesidad de identificar elementos fundamentales para promover acciones y medidas más transformadoras. Así, entendiendo el potencial de la evaluación para «crear igualdad de género» y abriendo el espacio de generación de conocimiento a todas las partes implicadas, se puso énfasis en conocer los factores que facilitaban y dificultaban el cambio estructural de género. A partir de las experiencias de evaluación del proyecto GENOVATE en su conjunto y de los diferentes PAIG, se persiguió ayudar a las socias a entender el cambio en materia de igualdad de género y a establecer formas de impulsar dicho cambio. En este sentido, se abrieron espacios para la reflexión y debate sobre estos factores, tanto a escala de consorcio como a escala de las universidades socias. En concreto, se desarrollaron dieciocho entrevistas con los principales *stakeholders*⁷ y doce grupos de discusión durante el desarrollo de las seis visitas *in situ* —una a cada una de las universidades a cargo de PAIG—. Asimismo, se aplicaron dos cuestionarios —uno en una fase intermedia y otro al final de la ejecución del proyecto— a los equipos técnicos de las universidades socias. Al mismo tiempo, se elaboró un *eportfolio* visual sobre la implementación de PAIG que, generado a partir de las imágenes seleccionadas por las socias, sirvió para triangular la información recopilada a través de entrevistas, grupos de discusión y cuestionarios sobre los principales logros y desafíos en la implementación del proceso de cambio estructural de

⁷ Las entrevistas cualitativas se realizaron a personal directivo y técnico en las seis universidades que implementaban PAIG.

género. De este modo, se avanzó en la comprensión de cómo se produce el cambio en materia de igualdad de género y a qué resistencias se enfrentan las universidades en este punto.

En paralelo al desarrollo de la evaluación en el proyecto GENOVATE, y nutriéndose del mismo, se definió de forma colaborativa el modelo GENOVATE de evaluación del cambio estructural de género, que se presenta en el siguiente apartado. Este modelo se basó en un conjunto de ejes, dimensiones, preguntas de evaluación e indicadores para captar el cambio en esta materia. Del mismo modo, se apoyó en un conjunto de consideraciones metodológicas provenientes de la adopción de los enfoques colaborativo y feminista.

En cuanto a la delimitación de los ejes, dimensiones, preguntas de evaluación e indicadores para captar el cambio en esta materia, esta se llevó a cabo a través de dos estrategias diferentes. Por una parte, durante los dos primeros años del proyecto, se desarrolló una estrategia inductiva. El equipo a cargo de la evaluación en el proyecto definió las principales dimensiones para evaluar el cambio en materia de género basándose en las áreas de actuación del proyecto GENOVATE y de los PAIG, así como en la experiencia de las universidades socias. Además, cada socia trabajó con sus *stakeholders* y, de acuerdo con su PAIG definió dimensiones, preguntas de evaluación e indicadores para medir el cambio estructural de género en sus universidades. Esta acotación, en cada contexto, proporcionó un mapa diverso y rico de dimensiones, preguntas e indicadores que alimentó el diseño de las evaluaciones en las universidades socias.

Durante los tres últimos años del proyecto se aplicó una segunda estrategia de tipo deductivo. El equipo de evaluación proporcionó un borrador del modelo GENOVATE de evaluación del cambio estructural de género en el que se indicaban los ejes y dimensiones de análisis emergentes siguiendo los aportes previos de las socias, el marco de análisis de Tichy (Navarro, 2007; Mukhopadhyay *et al.*, 2006) y diversos estudios sobre cambio intraorganizacional y *mainstreaming* de género (Acker, 1999 y Gunnarsson *et al.*, 2007, citado en Wennberg *et al.*, 2013; Groverman y Kloosterman, 2010; Navarro, 2007; Mukhopadhyay *et al.* 2006; Moser, 2005). Este borrador ayudó a las socias a identificar nuevas dimensiones en las que evaluar el cambio promovido por sus PAIG y a consolidar un marco de análisis conjunto. Un segundo borrador del modelo, donde se incluyeron todas las aportaciones de las socias, se compartió durante la última Convención Anual de GENOVATE en 2016 y la versión final se incluyó en las *Evaluating gender structural change: Guidelines for evaluating gender equality action plans* (Espinosa *et al.*, 2016).

IV. EL MODELO GENOVATE DE EVALUACIÓN DEL CAMBIO ESTRUCTURAL DE GÉNERO

El modelo GENOVATE de evaluación del cambio estructural de género, como se acaba de exponer, se desarrolla de forma paralela a la práctica evaluativa dentro del proyecto y se basa en la combinación de los enfoques colaborativo y feminista. El mismo pone sobre la mesa reflexiones en torno a qué implica y aporta la puesta en práctica de los enfoques colaborativo y feminista en la evaluación del cambio estructural de género frente a los enfoques clásicos. A la par, persigue proporcionar ideas teóricas y metodológicas para evaluaciones de planes de igualdad de género que persigan indagar en cómo se produce el cambio estructural de género y quieran generar orientaciones y recomendaciones para acelerar la transformación en esta materia.

A grandes rasgos, los enfoques clásicos de evaluación —en muchas ocasiones predominantes en la práctica evaluativa— se basan en la delimitación de un conjunto predefinido de criterios de evaluación (eficacia, eficiencia, impacto, sostenibilidad y pertinencia, entre otros) que son operacionalizados en preguntas de evaluación e indicadores con la finalidad de obtener una valoración final por parte de un equipo externo y rendir cuentas sobre la política concreta (Nirenberg *et al.*, 2003; Guba y Lincoln, 1989; Scriven, 1973). La adopción de un enfoque colaborativo y feminista supone una ruptura epistemológica y metodológica con estos enfoques y la apuesta por una mirada a cómo suceden los procesos de cambio incorporando las voces de los diferentes *stakeholders*. El modelo GENOVATE de cambio estructural de género define un conjunto de ejes y dimensiones de análisis —que sustituye a los criterios predefinidos— que ayudan a comprender cómo los PAIG inciden en el cambio estructural de género. Estos ejes y dimensiones son aterrizados en cada PAIG y contexto concreto a través de diferentes preguntas de evaluación e indicadores. A la par, el modelo GENOVATE sitúa a las diferentes partes interesadas en el centro del proceso evaluativo, propone que el equipo evaluador conforme un facilitador del mismo y abre el diseño de la evaluación a la adopción de métodos mixtos, triangulando diferentes tipos de técnicas.

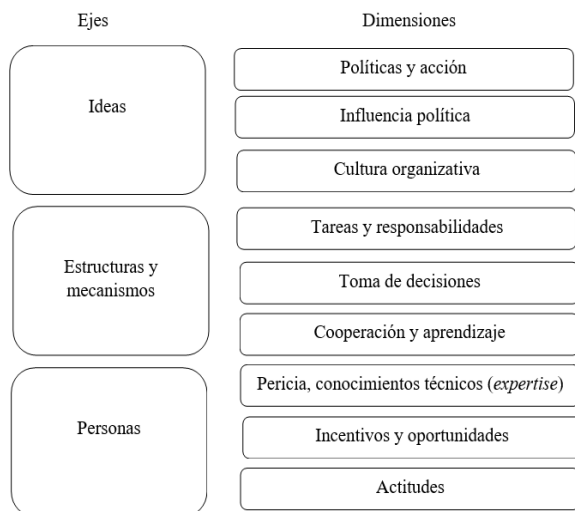
A continuación, se presentan estos ejes, dimensiones, preguntas e indicadores, así como las consideraciones metodológicas relativas a la aplicación modelo. De igual modo, se comparten reflexiones sobre su potencialidad para evaluar el cambio estructural de género en comparación con los enfoques clásicos.

1. EJES Y DIMENSIONES DE ANÁLISIS

Los ejes y dimensiones para captar el cambio estructural de género en universidades definen aquellos aspectos que resultan centrales para evaluar

la transformación en esta materia. Conforman, por tanto, elementos que es importante analizar. Como mencionamos con anterioridad, su acotación se basó en el trabajo evaluativo por parte de las socias del proyecto y en una adaptación del marco de análisis de Tichy (Navarro, 2007; Mukhopadhyay *et al.*, 2006). A la par, también incorporó aportaciones de diversos estudios sobre cambio intraorganizacional y sobre *mainstreaming* de género (Acker, 1999; Gunnarsson *et al.*, 2007, citado en Wennberg *et al.*, 2013; Groverman y Kloosterman, 2010; Navarro, 2007; Mukhopadhyay *et al.* 2006; Moser, 2005). Siguiendo el marco de análisis de Tichy, se definieron tres ejes de análisis en interacción: las «ideas», referidas a la política y cultura institucional; las «estructuras y mecanismos», ligados a la política y cultura organizativa, y las «personas», que incluyen a los individuos y los grupos (ver gráfico 1). El trabajo en el seno del proyecto contribuyó a acotar la definición de cada una de las nueve dimensiones subrayadas por este marco de análisis y que se presentan brevemente a continuación⁸ en tanto que elementos clave para evaluar el cambio estructural de género.

Gráfico 1. *Ejes y dimensiones para la evaluación del cambio estructural de género*



Fuente: adaptación a partir de Navarro (2007) y Mukhopadhyay *et al.* (2006).

⁸ Un mayor desarrollo de cada una de las dimensiones puede consultarse en *Evaluating Gender Structural Change: Guidelines for Evaluating Gender Equality Action Plans* (Espinosa *et al.*, 2016).

Atendiendo al trabajo en el seno del proyecto, en el eje «ideas», la dimensión *políticas y acción* se vinculó con la incorporación de las cuestiones de género en los documentos estratégicos, la disponibilidad de recursos (presupuestarios, humanos, materiales y temporales) y la existencia de un sistema de seguimiento sensible a las cuestiones de género. La dimensión *influencia política* se asoció con el compromiso de la alta dirección con la igualdad de género, con la capacidad de influencia de la unidad de Género y de las especialistas en género (internas y externas), así como con la implicación activa de las asociaciones proigualdad. Por otro lado, la dimensión *cultura organizativa* se relacionó con el reconocimiento de la desigualdad de género como un problema, la identificación de la igualdad de género como parte central de la reputación de la universidad y de la conciliación de la vida laboral y familiar como un valor. Además, esta dimensión también se ligó a la promoción de una imagen a favor de la igualdad de género.

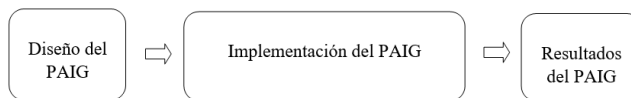
En cuanto al eje de «estructuras y mecanismos», la dimensión *tareas y responsabilidades* se relacionó con cuestiones como el equilibrio de género en la distribución de tareas y responsabilidades, así como en los mecanismos de coordinación. También se vinculó con la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de actividades y con la asesoría de la unidad de Género a otros departamentos. La dimensión de *toma de decisiones* se conectó con el equilibrio de género en los mecanismos de toma de decisiones y con la existencia de mecanismos para aplicar la perspectiva de género en los procesos de toma de decisiones, entre otras cuestiones. En tercer lugar, la dimensión *cooperación y aprendizaje* hizo referencia a la promoción de la igualdad de género en el trabajo en equipo y a la inclusión de las cuestiones de género en los servicios de conocimiento (tales como las bibliotecas) y en los sistemas de innovación de las universidades. A la par, también se asoció a la creación de redes de género fuera de la institución.

Respecto al eje «personas», la dimensión *pericial/conocimientos técnicos* se ligó con la forma en que se incorpora la pericia de género dentro de la institución y el uso que se hace de ella. La dimensión *incentivos y oportunidades*, por su lado, se vinculó con la inclusión de la promoción de la igualdad de género en el sistema de recompensas e incentivos y con el desarrollo de sanciones para desmontar prejuicios y actitudes sexistas, entre otros temas. Por último, la dimensión *actitudes* se conectó con el compromiso del personal con la igualdad de género, el reconocimiento por su parte de las desigualdades de género y la voluntad del personal de provocar un cambio en materia de igualdad, entre otras cuestiones.

En términos generales, estos ejes y dimensiones de análisis se utilizaron en el proyecto GENOVATE como una forma de captar la forma en que el cambio de género había sido promovido de manera integral por los PAIG

en las universidades socias. Para ello, el foco no se puso solamente en la medición y valoración de los resultados finales con un foco la rendición de cuentas. Por lo contrario, asumiendo que los procesos de cambio estructural de género son controvertidos y complejos, se dirigió la mirada a cómo fueron diseñadas las acciones en materia de igualdad, cómo se implementaron y en qué modo se generaron transformaciones en materia de igualdad (ver gráfico 2). De esta manera, el modelo persiguió valorar la propia conceptualización de las intervenciones y aprender sobre cómo se puede impulsar acciones más transformadoras en su diseño y ejecución. La finalidad última fue mejorar las acciones en marcha y favorecer futuras medidas con mayor impacto en el cambio estructural de género.

Gráfico 2. *Componentes evaluados en los PAIG*



Fuente: elaboración propia.

En términos de la evaluación del diseño, se subrayó la relevancia de valorar en qué medida se incluían acciones específicas relacionadas con los ejes y dimensiones del cambio estructural de género. En contextos de intervención similares se puso de manifiesto que cuantos más ejes y dimensiones se incluyeran, más potencial transformador tenían los PAIG. Sin embargo, la valoración del carácter transformador del diseño también está relacionada con las necesidades existentes en materia de igualdad de género en cada universidad y los antecedentes institucionales de género. Como se evidenció en el proyecto, los diferentes puntos de partida de las universidades en materia de igualdad de género hacían que no se pudiera valorar de igual modo el potencial transformador de sus diseños de intervención en todas ellas. Mientras que la Universidad Tecnológica de Lulea (Suecia) —con una amplia trayectoria en materia de igualdad— abordaba en su PAIG la mayor parte de las dimensiones, la Universidad de Trnava (Eslovaquia) —que iniciaba su trabajo en esta área— solo incluía algunas de ellas. El carácter transformador presente en el diseño de sus planes, sin embargo, debía valorarse atendiendo a su contexto específico. La propia existencia de un plan de igualdad en la Universidad de Trnava ya supuso un punto de inflexión en esta materia dentro de la institución y, sin duda, un cambio sustantivo.

Para evaluar el proceso de implementación, se invitó a analizar los procesos mediante los cuales se implementaron los PAIG, determinando al mismo tiempo en qué medida estos contribuyen al cambio estructural de género. En este sentido, se hizo hincapié en la coordinación, la gestión, la

comunicación, la participación de las partes interesadas, la transferencia de conocimientos y el uso de los recursos humanos y los procedimientos. Se entendió que la implementación conformaba una etapa fundamental en la propia vida del plan y resultaba central entender qué factores incidían en su buen desarrollo y cuáles lo dificultaban. Atendiendo a los estudios feministas, se prestó especial atención a las dificultades y resistencias que se observaban en la ejecución de medidas a favor de la igualdad de género.

Por último, la evaluación de los resultados hizo hincapié en el cambio efectivo en términos de igualdad de género que se produjo en relación con estas áreas y dimensiones, considerando cómo los diferentes contextos y procesos había influido en los mismos. Se mostró que no era pertinente esperar los mismos tipos de resultados en todas las universidades socias. Por lo contrario, resultaba clave entender las diferentes visiones existentes sobre el cambio necesario en materia de igualdad encada contexto específico. Por otra parte, se dirigió la mirada tanto a los resultados esperados como a los no esperados. Conscientes de que la promoción de la igualdad de género hace frente a desafíos importantes, se trataron de identificar resultados no esperados que fueran efecto de acciones contrarias a la igualdad. De igual modo, se valoraron aquellos resultados no esperados que contribuían a la igualdad de cara a analizar cómo se habían generado.

2. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN E INDICADORES

Tomando como marco estos ejes y dimensiones de análisis, el modelo GENOVATE de evaluación del cambio estructural de género también reveló la necesidad de formular preguntas de evaluación contextualizadas. Las preguntas de evaluación constituyen herramientas para acotar qué es necesario examinar de forma específica en la política o intervención a evaluar. Los enfoques clásicos de evaluación, con frecuencia, proponen modelos estandarizados de preguntas de evaluación ligados a los criterios predefinidos. Desde una perspectiva colaborativa, se entendió que las preguntas debían ser definidas por los *stakeholders* de cara a identificar aquellas cuestiones clave en cada universidad concreta. De igual forma, desde una perspectiva feminista y dado el objeto de evaluación, se consideró crucial prestar atención a las necesidades de información relativas al abordaje de las cuestiones de género, a los antecedentes institucionales de género y al contexto en esta materia.

Así, se trabajó con los *stakeholders* en la definición de preguntas de evaluación ligadas a los ejes y dimensiones de análisis mencionados, atendiendo tanto al diseño como a la implementación y los resultados. En la tabla 2, se presentan algunos ejemplos de preguntas genéricas relativas atendiendo al foco de evaluación.

Tabla 2. Preguntas genéricas atendiendo al foco de evaluación

Foco de evaluación	Preguntas de evaluación
Diseño	¿En qué medida el PAIG incluye acciones específicas relacionadas con los ejes y dimensiones del cambio estructural de género?
Implementación	¿En qué modo los procesos del PAIG (coordinación, gestión, comunicación, transferencia de conocimientos, etc.) facilitan el cambio estructural de género en estos ejes y dimensiones específicas?
Resultados	¿En qué grado el PAIG está contribuyendo al cambio estructural de género en estos ejes y dimensiones?

Fuente: elaboración propia a partir de la experiencia del proyecto GENOVATE.

En cuanto a las preguntas ligadas al diseño, se consideró fundamental atender a la pertinencia o adecuación de los objetivos definidos relativos a la igualdad de género y la inclusión de los intereses de los diferentes *stakeholders* en cada universidad. Como hemos señalado, el proyecto evidenció que los contextos marcaban en gran modo los propios objetivos en materia de igualdad. Por ejemplo, mientras que en la Universidad de Bradford (Reino Unido) y la Universidad Tecnológica de Lulea (Suecia) la incorporación de las mujeres a las estructuras universitarias era una cuestión trabajada durante varias décadas, en la Universidad de Ankara (Turquía) constituía un tema novedoso y altamente pertinente como objetivo de trabajo.

En lo que respecta a la evaluación de la implementación, las preguntas de evaluación se centraron en la forma en que los diferentes procesos (gestión, coordinación, etc.) eran implementados y contribuían a promover la igualdad de género. Por tanto, las preguntas de evaluación estaban relacionadas con el grado de ejecución de las diferentes actividades, así como con la medida en que estaban contribuyendo al cambio en materia de igualdad. Igualmente, como hemos mencionado, las preguntas indagaban sobre las posibles dificultades y resistencias a la igualdad de género que estaban presentes en la ejecución de las medidas.

Respecto a la evaluación de los resultados, las preguntas de evaluación se vinculaban a los ejes y dimensiones específicas de cambio que se intentaban promover en cada PAIG específico. En la tabla 3 se incluyen ejemplos emanados de la experiencia GENOVATE.

Tabla 3. Preguntas de evaluación sobre resultados por ejes de análisis

Eje de análisis	Pregunta de evaluación
Ideas	¿En qué medida ha influido el PAIG en la integración de la igualdad de género en los planes y estrategias institucionales? ¿En qué grado el PAIG ha promovido cambios en relación con la inclusión de la igualdad de género en los documentos estratégicos de la universidad (políticas de contratación, retención y promoción)?
Estructuras y mecanismos	¿Cómo el PAIG ha promovido cambios en relación con el equilibrio de género en los mecanismos de toma de decisiones? ¿En qué grado el PAIG ha promovido cambios en materia de equilibrio de género en los mecanismos de gestión de recursos humanos?
Personas	¿En qué medida el PAIG ha promovido cambios en cuanto a la concienciación y el reconocimiento de las disparidades de género por parte de los mandos intermedios? ¿En qué grado PAIG ha promovido cambios en relación con el compromiso del personal con la igualdad de género?

Fuente: elaboración propia a partir de la experiencia del proyecto GENOVATE.

Grosso modo, las preguntas de evaluación se basaron en los puntos críticos que debían ser analizados a través del proceso de evaluación. Aunque se delimitaron ejes y dimensiones de análisis compartidos para evaluar el cambio en materia de igualdad de género, las preguntas de evaluación estuvieron siempre vinculadas a los intereses de los *stakeholders* y al contexto particular de la intervención. Por ejemplo, las cuestiones interseccionales o de diversidad solo fueron incluidas por aquellas socias con objetivos específicos y trayectoria en este tema.

Igualmente, dado que se trató de una evaluación que acompañó todo el proceso de ejecución, el proyecto puso de relieve la necesidad de revisar las preguntas de evaluación en cada fase —inicial, intermedia y de cierre— y redefinirlas a lo largo del proyecto. A medida que evolucionaba la aplicación de la intervención, variaban las preguntas. Las preguntas definidas al principio tuvieron que revisarse durante la vida del proyecto y se fueron incluyendo nuevas preguntas para atender a las cuestiones críticas que surgieron en el proceso. En todos los casos, las preguntas se centraron en cuestiones estratégicas para generar conclusiones y recomendaciones útiles y orientadas a la acción en cada PAIG.

Por otro lado, una vez acotadas las preguntas de evaluación, se definieron indicadores para recopilar información al respecto. Los indicadores utilizados

en la planificación y el seguimiento pudieron usarse para responder a algunas de las preguntas de evaluación planteadas. Sin embargo, fue necesario diseñar indicadores de evaluación específicos para analizar otros aspectos identificados como centrales en la delimitación de ejes, dimensiones y preguntas de evaluación. Aunque en muchas ocasiones se intenta abordar las evaluaciones tomando como punto de partida un listado cerrado de indicadores, e incluso algunas socias tenían esta propuesta en mente en el momento de inicio, el proyecto GENOVATE mostró —como subraya la literatura genérica sobre evaluación de programas y políticas públicas— que no existen indicadores universales que puedan utilizarse para todas las evaluaciones de planes de igualdad. El desarrollo de una buena evaluación requiere que los indicadores emanen directamente de las preguntas de evaluación definidas en cada caso concreto. Los indicadores deben seleccionarse por su utilidad para responder a estas preguntas.

Por otra parte, como señalan diversos estudios, la medición del cambio en términos de igualdad de género requiere utilizar tanto indicadores cuantitativos —centrados en medir la cantidad— como indicadores cualitativos —relativos a percepciones y opiniones de las personas sobre un tema en concreto— (UNEG, 2011; ONU Mujeres, 2015). Los avances en materia de igualdad no siempre son cuantificables y se hacen necesarios indicadores cualitativos que ayuden a evidenciar cambios y resistencias a la igualdad de género a través de discursos, visiones y valoraciones de los sujetos implicados en la intervención. En el caso del proyecto GENOVATE, la necesidad de captar el cambio estructural de género precisó combinar ambos tipos de indicadores. De esta manera, se utilizaron indicadores de tipo cuantitativo —como el porcentaje de personal formado en materia de igualdad de género— y otros de tipo cualitativo —como las percepciones de las personas a cargo de la ejecución del PAIG sobre las resistencias a su implementación—. La combinación de indicadores permitió, por una parte, tener una visión de conjunto sobre ejecución y resultados, así como comprender en mejor medida la calidad de la ejecución y los mecanismos que influyeron en los resultados.

3. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El modelo GENOVATE de evaluación del cambio estructural de género apostó por la implicación activa de los *stakeholders* de los diferentes PAIG atendiendo a sus intereses específicos en relación con la evaluación y la igualdad de género. Esto requirió de flexibilidad y adaptación a los diferentes contextos en cada caso. También precisó de estrategias metodológicas para fomentar la participación de las partes interesadas y, específicamente, de las personas y grupos con menor voz. Se puso énfasis en que el equipo evaluador,

en los espacios de debate conjunto, no reforzara los liderazgos tradicionales y evitara reproducir las dinámicas de poder existentes en las universidades.

A grandes rasgos, esta apuesta por la participación de los *stakeholders* favoreció una mayor adecuación de la evaluación a los temas considerados centrales en cada contexto. No obstante, la participación en la evaluación del cambio estructural de género no fue una tarea sencilla. Como evidencia el proyecto GENOVATE, esta requiere de una visión compartida sobre la evaluación, conocimientos en esta materia y competencias sobre igualdad de género. Dada la desigual experiencia existente tanto en evaluación como en planes de igualdad, la formación a este respecto conformó un elemento clave desde el inicio de la evaluación y se abrieron espacios para el debate conjunto sobre estos temas.

Por otro lado, como mencionamos, la dificultad de captar el cambio estructural de género requirió del diseño de indicadores cuantitativos y cualitativos. En el proceso paralelo de delimitación de métodos y técnicas, esto se tradujo en la elección de métodos mixtos y la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas, frente a los enfoques clásicos que suelen optar por técnicas de tipo cuantitativo. La acotación específica de las técnicas, en todo caso, siempre atendió a qué preguntas de evaluación se pretendía dar respuesta y qué indicadores se precisaban para ello. En tanto que el cambio en materia de igualdad y los procesos que lo impulsan o frenan no son siempre visibles, el uso combinado de técnicas cuantitativas y cualitativas permitió un análisis más completo y profundo del cambio generado, los factores facilitadores del mismo y las resistencias.

Por una parte, las técnicas cuantitativas permitieron la medición objetiva de algunos elementos concretos y fueron útiles para responder a preguntas como «¿qué?», «¿cuántos?» y «¿con qué frecuencia?». A este respecto, se utilizaron pequeñas encuestas⁹ —realizadas a pequeña escala— para responder a las preguntas de evaluación en cada una de las universidades socias. Estas pequeñas encuestas analizaron unas pocas variables y no utilizaron una muestra estadísticamente significativa. Sin embargo, proporcionaron información cuantitativa en un plazo corto que pudo triangularse mediante el empleo de otras técnicas.

Por otra parte, las técnicas cualitativas se centraron en la descripción y comprensión interpretativa del cambio estructural de género y permitieron

⁹ Las pequeñas encuestas, que no cuentan con representación estadística, son utilizadas en ocasiones en evaluación de programas y políticas públicas. Cubren una cantidad limitada de personas y son útiles para recabar una primera información sobre un fenómeno que debe ser contrastada con otras técnicas (Roche, 2004).

recopilar hechos y cuestiones de forma más profunda y detallada. Estas técnicas ayudaron a comprender el *cómo* y el *porqué* de los procesos de cambio. A este respecto, el análisis documental, la observación participante, los grupos de discusión, los talleres participativos y las entrevistas cualitativas fueron las principales técnicas utilizadas en la evaluación de los PAIG.

En todo caso, el proyecto GENOVATE puso de manifiesto que no hay una única receta para la delimitación de las técnicas de recogida de información que utilizar en la evaluación de los planes de igualdad. Por lo contrario, su acotación siempre se liga a las preguntas de evaluación que se persigue dar respuesta y a los indicadores que, en paralelo a la definición de técnicas, se diseñan para ello. En este sentido, cada una de las universidades socias definieron aquellas técnicas que consideraron más adecuadas para la evaluación concreta de su PAIG. El objetivo común fue siempre que las técnicas proporcionaran información útil para la evaluación del cambio estructural de género en cada caso.

V. CONCLUSIONES

En un contexto de promoción de la igualdad de género en las universidades y ante las evidencias que reflejan la dificultad de avanzar en esta dirección (Alonso Álvarez y Diz Otero, 2022; Lombardo y Bustelo, 2022; Tildesley *et al.*, 2021; Palmen y Schmidt, 2019; Verge *et al.*, 2018), la evaluación se conforma como un proceso central para favorecer el aprendizaje, impulsar la mejora y acelerar las transformaciones en esta dirección. La evaluación en el proyecto GENOVATE —a escala consorcio y a escala institucional— refleja una práctica a este respecto. En su apuesta por los enfoques colaborativo y feminista, se aleja de los enfoques clásicos de evaluación que ponen el foco en la rendición de cuentas a través de criterios predefinidos y suelen adoptar aproximaciones metodológicas de tipo positivista y cuantitativo apoyadas en equipos evaluadores externos. Por el contrario, opta por la delimitación de los contenidos clave que evaluar ateniendo a las diferentes universidades socias y sus contextos, así como aquellos elementos subrayados como centrales desde de los estudios de género. A la par, propone abordajes metodológicos basados en la construcción conjunta de conocimiento, el reconocimiento de intersubjetividad como un elemento fundamental y la triangulación de técnicas de investigación. En todo el proceso, además, reconoce el papel central del equipo evaluador como facilitador de un proceso evaluativo que tiene una clara orientación transformadora orientada hacia la justicia social y la igualdad.

De forma específica, la evaluación en el proyecto GENOVATE constituyó un proceso continuo que acompañó toda su ejecución. Recono-

ciendo que la evaluación crea realidad y que es crucial la negociación entre las diferentes partes implicadas, esta impulsó la implicación activa, el diálogo y la cocreación de conocimiento entre las universidades socias. Para ello, se basó en la atención específica a su diversidad y a la de sus contextos, y el trabajo continuo entre las mismas. Por otra parte, dada la complejidad del cambio estructural de género y las resistencias al mismo, dirigió la mirada a identificar los factores clave —que facilitaban y que dificultaban— la implementación de los PAIG en las universidades. Todo ello trajo consigo la apropiación del proceso evaluativo, la comprensión de cómo se genera el cambio estructural de género en cada caso y, con ello, la mejora constante del proyecto.

En paralelo a esta práctica evaluativa y alimentada por la misma, se desarrolló el modelo GENOVATE de evaluación del cambio estructural de género. La elaboración y aplicación de modelo reveló un conjunto de ejes y dimensiones de análisis, preguntas de evaluación e indicadores y consideraciones metodológicas para evaluar los PAIG en las universidades. En su conjunto, el modelo puso de relieve algunas potencialidades de los enfoques colaborativo y feminista frente a los enfoques clásicos.

A este respecto, y a diferencia de los enfoques clásicos, la apuesta por la evaluación colaborativa y feminista en el modelo GENOVATE permitió poner el foco en el carácter transformador de los PAIG y en sus impactos. Mientras que los enfoques clásicos optan por criterios predefinidos (eficacia, eficiencia, impacto, pertinencia, sostenibilidad, entre otros) orientados a generar información sobre los resultados finales de un plan, los enfoques colaborativo y feminista permitieron explorar aspectos cruciales para la valoración de diseño, implementación y resultados.

En este punto, la evaluación feminista —al cuestionar la linealidad de los procesos de cambio en materia de igualdad de género— abrió la puerta a poner en el centro del análisis aquellos elementos fundamentales para entender estos procesos. En el caso del cambio estructural de género en universidades y siguiendo la adaptación del marco de análisis de Tichy, esto se tradujo en atender a tres grandes ejes relativos a «ideas», «mecanismos y estructuras» y «personas» y a las nueve dimensiones de análisis presentadas.

De cara a comprender la apuesta y el grado de impulso del cambio estructural de género en cada PAIG, el modelo GENOVATE atendió a cómo se incluyeron estos ejes y dimensiones en su diseño. Asimismo, evidenció la necesidad de analizar los diferentes puntos de partida en materia de género para valorar su carácter transformador. También subrayó la necesidad de examinar cómo se implementaban las medidas ligadas a esos ejes y dimensiones. Con un interés en valorar la contribución de los procesos de implementación al logro de los objetivos, y consciente del carácter complejo y controvertido de las acciones proigualdad, se puso además énfasis en identificar los factores

que dificultaban y favorecían la ejecución. Por último, la valoración de los resultados en estos ejes y dimensiones se centró en los resultados esperados y no esperados, analizando qué aspectos habían incidido en su emergencia. Esta mirada al diseño, la implementación y los resultados favoreció la generación de aprendizajes sobre las acciones en marcha y la identificación de otras medidas con potencial transformador que desarrollar en el futuro.

Por otro lado, a diferencia de los enfoques clásicos que se basan en preguntas de evaluación estandarizadas ligadas a los diferentes criterios de evaluación, el modelo GENOVATE optó por la elaboración de las preguntas de evaluación entre el equipo evaluador y las partes interesadas. Esto permitió centrar el análisis de la evaluación en los puntos críticos que emanaban de los diferentes contextos. Así, por ejemplo, la interseccionalidad solo se incluyó como contenido de análisis en aquellas universidades socias que contaban con experiencia en esta área y para las cuales constituía un contenido fundamental a valorar.

En tanto que evaluación continua y paralela a todo el proceso de ejecución, las preguntas de evaluación fueron revisadas y redefinidas en los diferentes momentos —inicial, intermedio y de cierre—. A la par, se incluyeron nuevas preguntas relativas a cuestiones emergentes durante la propia implementación. Esto aseguró la utilidad de las preguntas de evaluación para generar conclusiones y recomendaciones pertinentes y orientadas a la acción.

Los indicadores, por su parte, se delimitaron atendiendo a cada una de las preguntas de evaluación. El proyecto GENOVATE evidenció que no existe una lista de indicadores universales que puedan ser utilizados en cualquier plan de igualdad. Al tiempo, dado que el cambio estructural de género no siempre es cuantificable y su comprensión requiere de atender a visiones y opiniones, el diseño de los indicadores incluyó tanto indicadores cuantitativos como cualitativos.

Respecto a las cuestiones metodológicas, el modelo GENOVATE reveló que la implicación activa de los *stakeholders* requiere flexibilidad y romper con las dinámicas de poder existentes en las universidades en el desarrollo de la evaluación. A diferencia de los enfoques clásicos que optan por procesos *top-down*, esta práctica colaborativa contribuyó a mejorar la adecuación de la evaluación al contexto específico. A la par, puso de manifiesto la necesidad de una comprensión común de la evaluación, así como de competencias en materia de evaluación y género.

Por otra parte, el modelo GENOVATE —frente a los enfoques clásicos que tienden a aplicar técnicas cuantitativas— reflejó la pertinencia de optar por métodos mixtos y la triangulación de técnicas dada la complejidad de los procesos de cambio estructural de género. La selección de técnicas de investigación estuvo marcada por las preguntas de evaluación que responder y por

aquellos indicadores que, en paralelo, se identificaron como cruciales en cada caso concreto. En este sentido, el proyecto puso de manifiesto que resulta pertinente combinar técnicas cuantitativas y cualitativas, pero que no existen recetas en cuanto a las técnicas específicas a aplicar y que la selección final de las mismas depende de qué se quiera conocer en la evaluación del plan en concreto.

En términos generales, la práctica de evaluación en el proyecto GENOVATE y su modelo para evaluar el cambio estructural de género en universidades evidencian las contribuciones de los enfoques colaborativo y feminista para comprender cómo se genera el cambio atendiendo a cada contexto específico y, con ello, potenciar ejercicios evaluativos que fomenten el aprendizaje y la mejora de las intervenciones. En su conjunto, proporcionan ideas clave a tomar en consideración en los debates actuales sobre cómo evaluar las políticas de igualdad género y, en concreto, los planes orientados a impulsar el cambio estructural de género en universidades. Al mismo tiempo, pueden ser de utilidad para futuras evaluaciones que persigan ser un instrumento para generar políticas que tengan mayor impacto en la promoción de la igualdad de género.

Bibliografía

- Alonso Álvarez, A. y Diz Otero, I. (2022). ¿Nadando contra corriente? Resistencias a la promoción de la conciliación en las universidades españolas. *Revista Internacional de Sociología*, 80 (2), 1-14. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2022.80.2.21.01>.
- Batliwala, S. y Pittman, A. (2010). *Capturing Change in Women's Realities. A Critical Overview of Current Monitoring & Evaluation Frameworks and Approaches*. Toronto: Association for Women's Rights in Development.
- Brisolara, S., Seigart, D. y Sengupta, S. (2014). *Feminist Evaluation and Research: Theory and Practice*. New York: Guilford Press.
- Bustelo, M. (2017). Evaluation from a gender perspective as a key element for (re) gendering the policymaking process. *Journal of Women, Politics and Policy*, 38 (1), 84-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198211>.
- Cavaghan, R. (2017). Bridging Rhetoric and Practice: new perspectives on barriers to gendered change. *Journal of Women Politics and Policy*, 38 (1), 42-63. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/1554477X.2016.1198209>.
- Chouinard, J. A. (2013). The Case for Participatory Evaluation in an Era of Accountability. *American Journal of Evaluation*, 34 (2), 237-253. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1098214013478142>.
- Comisión Europea (2021). *She figures 2021. Gender in research and innovation. Statistics and indicators*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponible en: <https://bit.ly/3UoLdyG>.

- Cornwall, A., Harrison, E. y Whitehead, A. (2007). *Feminisms in Development: Contradictions, Contestations and Challenges*. London: Zed Books. Disponible en: <https://doi.org/10.5040/9781350220089>.
- Cousins, J. B., Whitmore, E. y Shulha, L. (2013). Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 34 (1), 7-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1098214012464037>.
- Daly, M. (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics*, 12 (3), 433-450. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/sp/jxi023>.
- Engeli, I. y Mazur, A. (2018). Taking implementation seriously in assessing success: the politics of gender equality policy. *European Journal of Politics and Gender*, 1 (1-2), 111-129. Disponible en: <https://doi.org/10.1332/251510818X15282097548558>.
- Espinosa, J. (2013). Moving towards gender-sensitive evaluation? Practices and challenges in international development evaluation. *Evaluation*, 19 (2), 171-182. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1356389013485195>.
- (2018). *Guía de género para políticas públicas más transformadoras*. Barcelona: Intermón Oxfam. Disponible en: <https://bit.ly/3Dvfkxj>.
- Espinosa Fajardo, J. y Bustelo, M. (2019). ¿Cómo evaluamos el éxito de las políticas de igualdad de género? Criterios y herramientas metodológicas. *Revista Española de Ciencia Política*, 49, 151-172. Disponible en: <https://doi.org/10.21308/recp.49.07>.
- Espinosa-Fajardo, J., Bustelo, M. y Velasco, M. (2016). *Evaluating Gender Structural Change: Guidelines for Evaluating Gender Equality Action Plans*. University of Bradford. Disponible en: <https://bit.ly/3zIIAkq>.
- Espinosa-Fajardo, J. y Tamargo, M. C. (2015). *¿Cómo integrar un enfoque transformador de género en la evaluación de políticas públicas? Debates y propuestas. Decisiones en contextos de cambios: interpelaciones e inspiraciones de la Conferencia de Beijing, SinerGias, n.º5*. Buenos Aires: PRIGEPP; FLACSO Argentina.
- Ferree, M. M. y Tripp, A. M. (2006). *Globalization and Feminism: Opportunities and Obstacles for Activism in the Global Arena*. New York: New York University Press.
- Fetterman, D. M. (2005). A window into the heart and soul of empowerment evaluation: looking through the lens of empowerment evaluation principles. En D. M. Fetterman y A. Wandersman (eds.). *Empowerment evaluation principles in practice* (pp. 1-27). New York: Guilford Publications.
- Groverman, V. y Kloosterman, J. (2010). *Mainstreaming a Gender Justice Approach. A Manual to Support NGOs in Self-assessing their Gender Mainstreaming Competence*. The Hague: Oxfam Novid.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. London: Sage Publications.
- Hay., K., Sudarshan, R. M. y Méndez, E. (2012). Why a Special issue on Evaluating Gender and Equity? *Indian Journal of Gender Studies*, 19 (2), 179-186. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/097152151201900201>.
- Haylock, L. y Miller L. (2016). Merging Developmental and Feminist Evaluation to Monitor and Evaluate Transformative Social Change. *American Journal of Evaluation*, 37 (1), 63-79. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1098214015578731>.

- Humphries, B. (1999). Feminist evaluation. En I. Shaw y J. Lishman (eds.). *Evaluation and Social Work Practice* (pp. 118-132). London: Sage Publications. Disponible en: <https://doi.org/10.4135/9781446218075.n7>.
- Institute of Development Studies (1998). Participatory Monitoring and Evaluation: Learning from the Change. *IDS Policy Briefing*, 12. Disponible en: <https://bit.ly/3Nx7sQr>.
- Lombardo, E. y Bustelo, M. (2022). Sexual and sexist harassment in Spanish universities: policy implementation and resistances against gender equality measures. *Journal of Gender Studies*, 31 (1), 8-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/109589236.2021.1924643>.
- Lombardo, E. y Mergaert, L. (2016). Resistance in Gender Training and Mainstreaming Processes. En M. Bustelo, L. Ferguson y M. Forest (eds.). *The Politics of Feminist Knowledge Transfer: Gender Training and Gender Expertise* (pp. 43-61). Basingstoke: Palgrave. Disponible en: https://doi.org/10.1057/978-1-137-48685-1_3.
- Longwe, S. H. (1997). The evaporation of gender policies in the patriarchal cooking pot. *Development in Practice*, 7, 148-156. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09614529754611>.
- Meier, P. (2006). Implementing gender equality: gender mainstreaming or the gap between theory and practice. En S. K. Hellsten, A. M. Holli y K. Daskalova (eds.). *Women's Citizenship and Political Rights* (pp. 179-198). New York: Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9780230502901_10.
- Mertens, D. M. (2009). *Transformative Research and Evaluation*. New York: Guilford Press.
- Monnier, E. y Conan, M. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Moser, C. (2005). *An Introduction to Gender Audit Methodology: Its design and implementation in DFID Malawi*. London: Overseas Development Institute.
- Mukhopadhyay, M., Stehouwer, G. y Wong, F. (2006). *Politics of the possible. Gender mainstreaming and organizational change. Experiences from the field*. Amsterdam: Royal Tropical Institute (KIT).
- Nandi, R. y Sudarshan, R. M. (2021). *Recognizing Connectedness: The Practice of Feminist Evaluation*. Nueva Delhi: Zubaan.
- Navarro, N. (2007). *Desigualdades de género en las organizaciones, proceso de cambio organizacional pro-equidad*. San Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Nirenberg, O., Brawerman, J. y Ruiz, V. (2003). *Evaluar para la transformación. Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Barcelona: Paidós.
- ONU Mujeres (2015). *How to Manage Gender Responsive Evaluation*. New York: ONU Mujeres. Disponible en: <https://bit.ly/3NxMxwP>.
- Palmén, R. y Schmidt, E. K. (2019). Analysing facilitating and hindering factors for implementing gender equality interventions in R&I: Structures and processes. *Evaluation and Program Planning*, 77, 1-8. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2019.101726>.

- Pastor, I., Pontón, P., Bezulnegui-Eraso, A. y Acosta, A. (2015). Gender Policies in Spanish Universities: From Regulation to Equality Plans. En H. Desivilya y C. E. Costea (eds.). *Women's Voices in Management. Identifying Innovative and Responsible Solutions* (pp. 34-51). London: Palgrave MacMillan. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781137432155_3.
- Pastor, I. y Acosta, A. (2016). La institucionalización de las políticas de igualdad de género en la Universidad española. Avances y retos. *Investigaciones Feministas*, 7 (2), 247-271. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/INFE.52966>.
- Podems, D. (2010). Feminist Evaluation and Gender Approaches: There's a Difference? *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 14 (6), 1-17.
- Roche, C. (2004). *Evaluación de impacto para agencias de desarrollo. Aprendiendo a valorar el cambio*. Barcelona: Intermón Oxfam.
- Scriven, M. (1973). Goal free evaluation. En E. R. House (ed.). *School Evaluation: The Politics and Process* (pp. 319-328). Berkeley, USA: McCutchan.
- Shulha, L. M., Whitmore, E., Cousins, J. B., Gilbert, N. y Al Hudib, H. (2016). Introducing Evidence-based Principles to Guide Collaborative Approaches to Evaluation: Results of an Empirical Process. *American Journal of Evaluation*, 37 (2), 193-215. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1098214015615230>.
- Sielbeck-Bowen, K. A., Brisolara, S., Seigart, D., Tischler, C. y Whitmore, E. (2002). Exploring Feminist Evaluation: The Ground from Which We Rise. En D. Seigar y S. Brisolara (eds.) *Feminist Evaluation. Explorations and Experiences. New Directions for Program Evaluation* (pp. 3-8). Disponible en: <https://doi.org/10.1002/ev.62>.
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Sudarshan, R. M., y Nandi, R. (2018). *Voices and Values: The Politics of Feminist Evaluation*. Nueva Delhi: Zubaan.
- Tildesley, R., Lombardo, E., y Verge, T. (2021). Power struggles in the implementation of gender equality policies: the politics of resistance and counter-resistance in universities. *Politics and Gender*, published online. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S1743923X21000167>.
- United Nations Evaluation Group (2011). *Integrating Human Rights and Gender Equality in Evaluation*. UNEG. Disponible en: <https://bit.ly/3Wp91UK>.
- Verge, T., Ferrer-Fons, M. y González, M. J. (2018). Resistance to mainstreaming gender into the higher education curriculum. *European Journal of Women's Studies*, 25 (1), 86-101. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1350506816688237>.
- Verloo, M. (2018). *Varieties of opposition to gender equality in Europe*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315625744>.
- Walby, S. (2005). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics. International Studies in Gender, State and Society*, 12 (3), 321-343. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>.
- Wennberg, P., Gunnarsson, E. y Källhammer, E. (2013). *Innovation and Gender: How to Boost and Measure Change*. Lulea: Centre for Distance-spanning Technology (Sweden); Leena Teräs, University of Oulu, Lule Grafiska.

JUSTICIA ADAPTADA COMO MECANISMO DE ACCESO A LA JUSTICIA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL MARCO DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD

Adapted justice as a mechanism for access to justice for children and adolescents within the framework of the principle of equality

RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO
Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México
ricardo.ortega@ibero.mx

Cómo citar/Citation

Ortega Soriano, R. (2022).

Justicia adaptada como mecanismo de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes en el marco del principio de igualdad.

IgualdadES, 7, 441-473.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.07.04>

(Recepción: 27/09/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

El acceso a la justicia como un derecho de niñas, niños y adolescentes, que debe ser garantizado en condiciones de igualdad, solo es posible si se interpreta desde el principio de diferencia. Ello implica modificar la visión que se tiene de niñas, niños y adolescentes, colocar la vulnerabilidad en el exterior y no en las características intrínsecas diferenciadas de estas poblaciones. Frente a esta situación, las autoridades estatales tienen obligaciones reforzadas para que el acceso a la justicia sea una realidad con base en los principios de participación y debida diligencia. La justicia adaptada a las infancias y adolescencias son una alternativa que ha mostrado efectividad para garantizarles acceso a la justicia. El artículo aborda la toma de testimonio como un botón de muestra de la trascendencia de adaptar la infraestructura, las normas y el procedimiento a las necesidades específicas de este grupo.

Palabras clave

Niñas; niños y adolescentes; principio de igualdad; principio de diferencia; acceso a la justicia; justicia adaptada; derechos de los niños.

Abstract

Access to justice as a right for children and adolescents, which must be guaranteed on an equal footing, is possible only if it is interpreted from the beginning of the difference. This implies changing the vision of children and adolescents. Placing vulnerability outside rather than in the differentiated intrinsic characteristics of these populations. Faced with this situation, state authorities have reinforced obligations to make access to justice a reality based on the principles of participation and due diligence. Justice adapted to children and adolescents is an alternative that has proved effective in guaranteeing them access to justice. The article addresses the taking of testimony as a sign of the importance of adapting infrastructure, rules and procedure to the specific needs of this group.

Keywords

Children and adolescents; principle of equality; principle of difference; access to justice; adapted justice; children's rights.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES ¿UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD?: 1. Los diferentes enfoques de aproximación a los derechos de niñas, niños y adolescentes. 2. El problema de las perspectivas que asumen la idea de vulnerabilidad como condición esencial de la infancia. III. IGUALDAD Y EL PRINCIPIO DE DIFERENCIA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA. IV. OBLIGACIONES REFORZADAS DEL ESTADO: ACCESO A LA JUSTICIA, PARTICIPACIÓN Y DEBIDA DILIGENCIA. V. JUSTICIA ADAPTADA A LA INFANCIA FRENTE AL DERECHO DE PARTICIPACIÓN: LA TESTIMONIAL INFANTIL: 1. Adaptaciones en espacios físicos y materiales. 2. Adaptaciones en las condiciones de intervención. 3. Adaptaciones procesales o normativas. 4. Elementos de la justicia adaptada a la infancia. 5. Algunos ejemplos relativos a la implementación de la justicia adaptada en México. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como propósito exponer algunos rasgos relevantes sobre el papel de la justicia adaptada para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Se ha partido de la base de que la justicia adaptada (*child-friendly justice*) constituye, por un lado, una perspectiva que permite asegurar el reconocimiento de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y que, por el otro, se construye teóricamente desde el principio de igualdad sustancial (Saba, 2007: 166), de la mano del reconocimiento de impactos interseccionales que pueden afectar a muchas niñas, niños y adolescentes.

En otras palabras, en la medida en que se reconozca a la justicia adaptada (con todas sus implicaciones) como una de las obligaciones con las que cuenta el Estado frente a la infancia, será posible visualizar sistemas de justicia más accesibles y que permitan la plena participación de las personas menores de edad como sujetos de derechos.

Para demostrar lo anterior, este trabajo presentará de manera preliminar un breve análisis sobre la situación de niñas, niños y adolescentes frente a la sociedad. El objetivo de este primer apartado es cuestionar la idea según la cual la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes supone la necesidad

de reconocer que este grupo de personas se encuentran en una suerte de vulnerabilidad esencial y, por el contrario, que bajo el principio de diferencia poseen un conjunto de cualidades (tanto físicas, cognitivas y emocionales) que requieren que el Estado asuma una serie de obligaciones diferenciadas frente a ellas y ellos.

Posteriormente, y habiendo reconocido al principio de diferencia como uno de los principales sustentos de la justicia adaptada, se presentará brevemente un análisis relacionado con las obligaciones reforzadas de protección que se activan a partir de esta concepción de la justicia. De la misma manera, se reflexionará cómo la justicia adaptada permite cumplir por parte del Estado los deberes de participación y debida diligencia.

Habiendo dejado claros los fundamentos desde los que se ha construido el enfoque relativo a la justicia adaptada, el presente estudio se propone exponer algunas evidencias sobre su funcionamiento. De esta forma, defenderá que detrás del concepto de *justicia adaptada* se encuentran las posibilidades para asegurar plenamente el derecho de participación de niñas, niños y adolescentes. En particular se presentará el caso del testimonio infantil como un ejemplo que permite observar las implicaciones de la justicia adaptada en el reconocimiento de derechos de la infancia. Este trabajo sostiene que la noción de justicia adaptada permea diferentes ámbitos del sistema como la necesidad de adecuación de espacios físicos y materiales, modificaciones en las condiciones adecuadas para personas que participan en los juicios e, incluso, la necesidad de llevar tales adaptaciones a las normas procesales.

Finalmente, se presentará una breve síntesis de los elementos más relevantes que caracterizan a la justicia adaptada a favor de la infancia, se expondrán algunas buenas prácticas que se han podido constatar en México y se presentarán algunas conclusiones sobre los elementos identificados en el presente trabajo.

De esta manera, el presente estudio pretende avanzar en la identificación de elementos que permitan asegurar que la justicia adaptada no solo es posible en el ámbito teórico, sino que su construcción adecuada resulta crucial para asegurar sistemas de justicia más incluyentes que permitan acceder a la justicia a niñas, niños y adolescentes.

II. NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES: ¿UN GRUPO EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD?

Para poder comprender la relevancia del concepto *justicia adaptada* (*child-friendly justice*) resulta preciso advertir las razones por las cuáles las niñas, niños y adolescentes requieren. Esta circunstancia nos llevará a argumentar

que, más allá de las condiciones de vulnerabilidad que puedan enfrentar (que por supuesto son relevantes), son sus características y necesidades diferenciadas las que justifican un conjunto amplio de medidas reforzadas para la protección integral de sus derechos.

Para desarrollar este argumento, expondremos brevemente en primer lugar: *a)* los diferentes enfoques de aproximación que el derecho ha tenido a los derechos de niñas, niños y adolescentes; *b)* en segundo lugar, defenderemos que asumir la idea de vulnerabilidad como condición esencial de la infancia reproduce los postulados tutelares relacionados con la protección de sus derechos, y *c)* finalmente, expondremos las razones por las cuales el principio de diferencia constituye la base que debería orientar la protección de sus derechos.

1. LOS DIFERENTES ENFOQUES DE APROXIMACIÓN A LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Puede afirmarse que el desarrollo de los derechos de niñas, niños y adolescentes ha sido paulatino y sujeto a diferentes aproximaciones conceptuales. Por referir solo algunos ejemplos: las niñas y los niños han pasado de ocupar un lugar de completa invisibilidad para el Estado¹ a ser tratados como si fueran personas adultas, es decir, sin identificar ningún tipo de diferencia en el tratamiento entre una población y otra. En otros momentos de la historia se les ha descrito como personas incompletas, vulnerables y necesitadas de la protección adulta (Gaitán, 2018: 20-21; Krappmann, 2010: 502). Finalmente, y sobre todo a partir de la entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 1989, el estudio de los derechos de niñas y niños se ha adentrado, de manera constante, en un paradigma que les reconoce plenamente como sujetos de derechos, con características diferenciadas que requieren medidas especiales para poder acceder al ejercicio de sus derechos (González y Ortega, 2013: 104, Liebel y Martínez: 2009: 69).

Para los efectos del presente análisis me enfocaré en estas dos últimas concepciones que han estado en tensión durante los últimos años: el enfoque

¹ En el artículo me refiero de manera a niños y niñas como las personas entre 0 y 18 años (tal y como ha establecido la Convención sobre los Derechos del Niño). Sin embargo, es importante no perder de vista las diferencias cognitivas, emocionales y físicas que tienen las personas menores de edad en sus distintas etapas de desarrollo. En algunas ocasiones el texto hará referencia a tales diferencias específicas en el desarrollo de niñas, niños y adolescentes.

garantista o de reconocimiento de derechos frente al denominado enfoque tutelar o de la protección irregular.

Es conocido ampliamente que las aproximaciones basadas en el enfoque tutelar parten de una serie de premisas desde las cuales, en aras de brindar una supuesta protección, invalidaban la agencia de niñas y niños. En este punto, resulta necesario reconocer que el enfoque tutelar ya reconocía la existencia de necesidades diferenciadas de niñas o niños en relación con las personas adultas. Sin embargo, la razón que justificaba la adopción de medidas especiales se basaba en la necesidad de proteger a quien se miraba como débil y sin capacidades completas² (Beloff, 2011: 408-409).

En sentido opuesto, el paradigma garantista o de la protección integral también reconocería a niñas y niños como sujetos de derechos; sin embargo, este reconocimiento iría acompañado de los principios de igualdad (Comité de los Derechos del Niño, 2003: 5); autonomía progresiva (Comité de los Derechos del Niño, 2005: 9)³ y participación (Comité de los Derechos del Niño, 2003: 5-6), bajo los cuales se reconoce a niños, niñas y adolescentes como agentes sociales en pie de igualdad con cualquier otra persona adulta de la sociedad.

Desde esta perspectiva, niñas y niños serían reconocidos como protagonistas en el ejercicio de sus propios derechos (IIN, 2010: 29), razón por la cual se tornaría necesario que los mecanismos de protección y garantía de

² Si se miran las primeras aproximaciones que se realizaban desde los organismos internacionales al tema de derechos de las y los niños, se puede observar este papel tutelar.

³ En un primer momento, el Comité de los Derechos del Niño no habla propiamente de *autonomía progresiva*, sino que advierte la evolución de las facultades de niñas y niños como un principio habilitador, haciendo referencia explícita a lo señalado en la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, se refiere exactamente a lo mismo que en un momento posterior nombraría como «autonomía progresiva». Por ejemplo, cuando señala que este principio se refiere «a procesos de maduración y de aprendizaje por medio de los cuales los niños adquieren progresivamente conocimientos, competencias y comprensión, en particular comprensión de sus derechos, y sobre cómo dichos derechos pueden realizarse mejor [...]. El artículo 5 contiene el principio de que padres (y otros) tienen responsabilidad de ajustar continuamente los niveles de apoyo y orientación que ofrecen al niño. Estos ajustes tienen en cuenta los intereses y deseos del niño, así como la capacidad del niño para la toma de decisiones autónomas y la comprensión de lo que constituye su interés superior» (Comité Derechos del Niño, 2003. Observación General n.º 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 4 y 42 y párrafo 6 del art. 44). CRC/GC/2003/5).

estos sean accesibles con base en las necesidades que se desprenden de sus características diferenciadas.

En conclusión, es posible afirmar que el largo proceso para el reconocimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes ha tenido como un eje clave para su desarrollo, el reconocimiento del principio de igualdad sustancial, mediante el cual se ha advertido que el reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos de derecho lleva implícito la necesidad de establecer un conjunto de medidas que atiendan a las necesidades particulares que se desprenden de su proceso de desarrollo físico, cognoscitivo y emocional.

2. EL PROBLEMA DE LAS PERSPECTIVAS QUE ASUMEN LA IDEA DE VULNERABILIDAD COMO CONDICIÓN ESENCIAL DE LA INFANCIA

Teniendo presente la relevancia de reconocer que niñas, niños y adolescentes requieren medidas de especial protección que tengan en el centro su reconocimiento como sujetos de derechos con características que les hacen distintos —por ejemplo, a las personas adultas—, a continuación nos gustaría mostrar por qué aquellas narrativas que reducen las problemáticas de la infancia a una suerte de vulnerabilidad esencial, tienen el efecto de afectar las condiciones para el ejercicio de sus derechos.

La tesis central que en este punto se defiende es que una aproximación de protección así entendida que considera a las niñas y los niños como *personas vulnerables*, presumiblemente adoptará una serie de postulados de carácter tutelar que no tendrán en consideración la autonomía y participación de niñas y niños.

En este orden de ideas, niñas, niños y adolescentes constituyen un grupo que históricamente ha sido excluido y marginado debido a que se les ha considerado como seres incompletos, y de los que su desarrollo progresivo en los ámbitos cognitivo, emocional y físico ha sido entendido más bien como una ausencia de capacidades (Gaitán, 2006: 11). Es precisamente desde esta perspectiva que se ha construido una narrativa de la vulnerabilidad que implica la situación de la infancia o la adolescencia. En este punto vale la pena presentar una aclaración. Con todo lo que se ha expuesto no se pretende desconocer que existen factores que colocan niñas y niños en situación de vulnerabilidad, pero sí que las características vinculadas con la infancia o adolescencia por sí mismas no son vulnerabilidades. De esta manera, son factores como la pobreza, los contextos de violencia o la marginación los que colocan a niñas y niños en situación de vulnerabilidad. En el caso de las niñas y mujeres adolescentes, por ejemplo, vivir en una sociedad construida bajo un esquema patriarcal, por supuesto que es un factor adicional que les coloca en situaciones de vulnerabilidad.

En este contexto, es posible entender que los factores de vulnerabilidad intersectan en procesos que provocan impactos diferenciados y agravados en niñas, niños y adolescentes. La Corte Interamericana (Corte IDH) tuvo oportunidad de analizar este conjunto de intersecciones en el caso *González Lluy vs. Ecuador*⁴. Se trata de una niña en situación de pobreza y que vivía con VIH (que contrajo debido a una serie de omisiones por parte del Estado en una transfusión de sangre). De acuerdo con el tribunal interamericano, todo este conjunto de factores confluyó dando como resultado una discriminación múltiple y específica en el acceso a la salud y a la educación (Corte IDH, 2015: 87).

En este orden de ideas, una aproximación que pretenda asegurar una protección a niñas, niños y adolescentes debería tener en cuenta, por un lado, la existencia del conjunto de características en los planos del desarrollo físico, emocional y cognitivo de este grupo de personas, pero al mismo tiempo advertir los contextos de desigualdad que ocasionan una serie de intersecciones que ocasionan impactos agravados en su desarrollo.

Un enfoque así debería incluir los principios de igualdad, autonomía progresiva y participación efectiva para identificar las necesidades diferenciadas que tienen niñas, niños y adolescentes. Precisamente desde esta perspectiva se ha desarrollado el denominado *enfoque diferencial* como una herramienta para el análisis que *busca visibilizar vulnerabilidades y vulneraciones específicas de grupos e individuos específicos, y prioriza acciones de protección y restauración de los derechos vulnerados*. Así, dicho enfoque identifica vacíos y riesgos asociados a cada grupo, para desarrollar herramientas que promuevan la participación igualitaria y las medidas necesarias para la garantía de los derechos de los distintos grupos (ACNUR, 2011: 27).

El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que niñas y niños se diferencian de las personas adultas no solo por su desarrollo físico y emocional, sino por sus necesidades emocionales y educativas, lo que amerita un enfoque diferenciado (CIDH, 2019). Así mismo, ha reconocido, en relación con distintos temas, la necesidad de considerar un enfoque diferenciado que verifique el impacto que tal o cual medida tiene en las niñas y los niños (2005, 2009, 2013a, 2013b).

Teniendo presente la importancia para los derechos de niñas, niños y adolescente de asegurar un enfoque integral que, por un lado, tenga presente un enfoque diferencial y, por el otro, una perspectiva interseccional que atienda a las condiciones de vulnerabilidad que puedan presentarse, a continuación

⁴ Corte IDH (2015). Caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

nos detendremos en la exploración del principio de diferencia como sustento clave de la noción *justicia adaptada* que es objeto del presente análisis.

III. IGUALDAD Y EL PRINCIPIO DE DIFERENCIA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

Como se analizó previamente, pensar en las niñas, niños y adolescentes y la protección de sus derechos desde el principio de diferencia tiene consecuencias importantes en la manera en que se garantizan tales derechos. El principio de diferencia coloca al niño o niña, con sus características particulares (físicas, emocionales, cognoscitivas) en el centro de la discusión, ya que a partir de reconocerles en su integridad y tener presentes sus circunstancias particulares se pueden adoptar acciones integrales para su protección.

La adopción de medidas diferenciadas para su protección tiene como propósito garantizar el principio de no discriminación. La diferencia entre un trato discriminatorio frente a algún otro trato diferenciado que sea compatible con el principio de igualdad ha sido abordada de manera muy clara dentro del Sistema Interamericano. De manera particular, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que las *distinciones* se tratan de diferencias que son compatibles con la Convención Americana de Derechos Humanos, por ser objetivas, razonables y que persiguen una finalidad legítima; mientras que la discriminación se produce frente a diferencias arbitrarias que afectan los derechos humanos (CIDH, 2019: 31). Así, los tratos diferenciados justificados por ser razonables, objetivos y legítimos, son necesarios para hacer justicia o para la protección de personas pertenecientes a un grupo en situación de desventaja (id.).

Ahora bien, por qué afirmamos que el principio de diferencia es la base conceptual de la llamada justicia adaptada. En primer lugar, sería importante recordar que las sociedades, las estructuras estatales y los sistemas jurídicos han sido contruidos por y para personas adultas pensando, además, en un sujeto ideal. Este sujeto ideal es un hombre, blanco, propietario, heterosexual y occidental, y se erige como una suerte de *ciudadano modelo*. Esto significa que esta categorización no representa a la mayoría de los grupos y poblaciones del mundo, quienes al contar con características que le distinguen del ideal se ven excluidas de los sistemas que componen a la sociedad. Ahí se pueden ver ilustradas, además de niñas y niños, las mujeres, las personas con discapacidad, la comunidad LGBT+, las poblaciones o comunidades indígenas entre muchas otras.

Como se puede ver, la situación que enfrentan en tales condiciones niñas y niños les genera una exclusión de origen frente a las personas adultas. No

es difícil imaginar que prácticamente en su totalidad las estructuras sociales o estatales estarán fuera de su alcance, no porque sean personas incapaces, sino porque las mismas han sido diseñadas pensando en aquel sujeto ideal (por definición una persona adulta) y no en las características particulares de desarrollo que les caracterizan.

En el momento en que se reconoce el estatus de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, y que se asume el principio de diferencia, entonces es posible reconocer la necesidad de asegurar el acceso a servicios o derechos de una diversidad de personas con necesidades variadas y específicas.

En el tema que nos interesa, las personas menores de edad deben ser consideradas como sujetos con autonomía y agencia propia cuyos derechos deben ser reconocidos por la sociedad, y no tener que esperar para alcanzar la mayoría de edad para que esta autonomía sea reconocida (Bosisio, 2012: 2). Esto implicará, por tanto, que la sociedad y el Estado deberán realizar un conjunto de acciones orientadas a permitir que niñas y niños pueda acceder a sus derechos. Este aspecto que supone que las estructuras y mecanismos deben adaptarse a las características de la infancia y la adolescencia y no la exigencia para que estos últimos sean quienes se adapten a las estructuras o mecanismos existentes.

Desde luego, la posibilidad de *adaptar* mecanismos y servicios para asegurar el acceso de niñas, niños y adolescentes a ellos, supone un reto importante. El primero de ellos tiene que ver con el reconocimiento de aquellas características y condiciones en su desarrollo que les hacen diferentes, por ejemplo, del mundo adulto.

Si pensamos tan solo en algunas características que son relevantes para el derecho, podríamos situarnos en la forma o manera en que niñas y niños piensan y se expresan. Esta situación se torna relevante si pensamos en el escenario de un juicio, espacio en donde las personas suelen acudir a declarar, ya sea sobre eventos vividos (testimonios) o sobre aspectos que les conciernen y donde deben acudir a expresar un punto de vista (opinión). En ambos casos, pensar en las características del pensamiento y expresión infantil se vuelve un aspecto relevante.

Si visualizamos que el pensamiento infantil posee algunas características especiales, notaremos de inmediato que es necesario llevar a cabo acciones para que las mismas no se traduzcan en condiciones de desventaja para ellas y ellos. En tanto, es necesario empezar por lo obvio: las niñas, niños y adolescentes piensan de una manera distinta a las personas adultas.

Además, también es preciso tener en cuenta que el pensamiento de un niño o niña de tres años es muy distinto al de una niña o niño de diez, y este a su vez será muy distinto al de un adolescente de dieciséis años. Puede decirse que durante la infancia las personas atraviesan una etapa de transición constante,

provocada en parte importante por factores biológicos, pero también factores sociales y culturales (Gaitán, 2010: 13).

La literatura especializada en el tema ha reconocido, por ejemplo, que niñas y niños en sus primeras etapas de vida tienen un pensamiento concreto y egocéntrico. Esto significa que no pueden hacer operaciones mentales abstractas. De esta manera, su mente no puede crear imágenes o situaciones hipotéticas, razón por la cual no generan empatía con el otro, pues es imposible *ponerse en sus zapatos*, ya que solo se miran y reconocen a sí mismas y a sí mismos (Castañer, 2005: 29-38)

Esta circunstancia tiene diversas consecuencias, no solo en la manera en que se procesan las ideas, sino incluso en la forma en que se expresan las mismas. Si pensamos en la manera en que una niña o niño pequeño formula un relato, podremos observar ciertas características en la expresión de este. Esta circunstancia puede constatarse cuando se le pide a una niña o niño pequeño que relate una película que ha visto. En su narrativa podremos observar la presencia de una serie de relatos desordenados, con cambios súbitos que, incluso a veces, no tienen nada que ver con la película, sino con otros pensamientos que pasaron por su cabeza.

Esta situación que podría parecer anecdótica, o incluso divertida en el contexto del relato de una película, tiene enormes implicaciones cuando las niñas y niños participan en los sistemas de justicia, ya sea como víctimas o testigos. En el ámbito del derecho, el relato de las personas suele tener una importancia mayúscula y suele ser la fuente de múltiples decisiones relevantes. Mediante el testimonio, víctimas y testigos expresan las condiciones, circunstancias y elementos que permitirán acusar o determinar consecuencias para otras personas.

Precisamente por ello, es necesario que el sistema de justicia tome diversas medidas que le permitan adaptarse y, de alguna manera, sea más accesible a las características propias de la infancia, asegurando, por ejemplo, que cuando una niña o niño rinda su testimonio en juicio, las particularidades con la que es expresado no solo no serán materia de descrédito, sino que se asegurará que el mismo sea recabado por personal especializado en condiciones adecuadas, logrando con ello garantizar el derecho de participación de las personas menores de edad.

IV. OBLIGACIONES REFORZADAS DEL ESTADO: ACCESO A LA JUSTICIA, PARTICIPACIÓN Y DEBIDA DILIGENCIA

Como se puede ver, la identificación del conjunto de necesidades particulares en función de las características especiales que se presentan en la

población infantil tiene implicaciones muy importantes para asegurar que niñas, niños y adolescentes puedan participar de manera adecuada y en condiciones de igualdad en el sistema de justicia. De esta manera, el reconocimiento de la exigencia de un trato diferenciado y especializado a favor de la infancia tiene como consecuencia el reconocimiento de una serie de obligaciones reforzadas a cargo de las autoridades. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que

En el derecho internacional de los derechos humanos se realiza un claro reconocimiento a la condición especial que tienen los niños, niñas y adolescentes [...] debido a su situación de personas en desarrollo y crecimiento. Este reconocimiento se acompaña del establecimiento de un deber por parte de los Estados de protección especial y reforzada hacia ellos y ellas, del cual se deriva el principio del interés superior del niño que supone la obligación de los Estados de adoptar decisiones y de priorizar las intervenciones que favorezcan la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como su protección (CIDH, 2017:11).

En ese sentido, cuanto más específicas sean las obligaciones que tienen las autoridades respecto a un derecho, mayor es el grado en que tales derechos son efectivamente tutelados (Griesbach, 2014:13). Por ello, resulta importante tener presente un conjunto de elementos que se han desarrollado bajo estas premisas. Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado como transversales y necesarios para asegurar la efectiva aplicación de todos los derechos reconocidos en la Convención⁵: igualdad y no discriminación, interés superior, derecho a ser escuchado —participación— y vida, supervivencia y desarrollo. Todas estas medidas exigen una actitud proactiva por parte de las autoridades —legislativas, judiciales, administrativas e, incluso, por parte de instituciones privadas (Comité de los Derechos del Niño, 2003:14).

El derecho de igualdad y no discriminación, que ha sido revisado en el apartado anterior, implica, por tanto, que los Estados identifiquen a los niños y las niñas o grupos de niños y niñas cuyo ejercicio de derechos pueda exigir que se adopten medidas especiales, incluso cuando requiera modificaciones estructurales, legislativas y el uso de recursos (Comité de los Derechos del Niño, 2003: 5).

El interés superior exige que las autoridades estudien de manera sistemática cómo los derechos y sus intereses se ven afectados por las decisiones y medidas que adoptan. Exige también que colaboren todas las personas intervinientes en la decisión, el niño o la niña principalmente, para garantizar una

⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

protección integral —física, psicológica, moral y espiritual— (Comité de los Derechos del Niño, 2013a: 4). Asimismo, ha sido señalado por este Comité que el contenido del interés superior debe ser evaluado caso por caso, en función de las condiciones particulares de cada decisión por tomar (*ibid.*: 9).

La vida, supervivencia y desarrollo busca la protección de un desarrollo óptimo e integral de cada niño o niña, tomando en cuenta los ámbitos físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social (Comité de los Derechos del Niño, 2003: 5).

Por último, el derecho a participar, que está basado en el art. 12 de la Convención como el derecho a expresar la opinión libremente y que su opinión se tenga en cuenta, refiere el papel protagónico del niño o niña como participante en las medidas que adopten los Estados para promoción, protección y vigilancia de sus derechos (*id.*). Las autoridades estatales deben garantizar condiciones idóneas para que las niñas y los niños expresen sus opiniones o participen, se tenga en cuenta la situación individual y social de cada uno de ellos y ellas, y se cuide de que se sientan respetadas y seguras en el momento de su participación (Comité de los Derechos del Niño, 2009: 10).

En materia de acceso a la justicia, el sistema jurídico tiene una tarea importante al respecto, pues se trata de un sistema construido desde una perspectiva propia en las personas adultas (adultocentrismo) y patriarcal, lo que exige obligaciones muy específicas de debida diligencia como la actuación oficiosa del Estado en temas que involucren a este grupo y la obligación de exhaustividad en la causa a pedir (Griesbach y Ortega, 2013: 33).

El deber de debida diligencia en materia de derechos humanos se ha ido desarrollando ampliamente tanto en el Sistema Interamericano como en los órganos especializados de Naciones Unidas y en los propios tribunales constitucionales de distintos países latinoamericanos. Este deber se ha interpretado a la luz de los derechos que se analizan —por ejemplo, violaciones graves (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2010), o de un grupo en desventaja en específico (Álvarez *et al.*, 2014). La debida diligencia implica, en términos amplios, un estándar de cuidado, actividad y asiduidad que razonablemente se puede esperar de quien tiene la obligación, dentro de determinadas circunstancias, que dependen del caso en cuestión (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012: 7).

En materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, a propósito del caso *V. R., P. V. P. C. y otros vs. Nicaragua*⁶ la Corte Interamericana se ha

⁶ Corte IDH (2018) Caso *V. R. P., V. P. C. y otros vs. Nicaragua*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.

referido al deber de «debida diligencia reforzada» en relación con el sistema de justicia, estableciendo que esta requiere medidas especiales, un proceso adaptado para evitar su revictimización, así como la atención multidisciplinaria y coordinada de las agencias estatales. La Corte IDH reconoce que, con base en el principio de protección especial, existen garantías de debido proceso que se deben de traducir en garantías diferenciadas que reconocen que la participación de un niño, niña o adolescente en un proceso no se da en las mismas condiciones que una persona adulta (Corte IDH, 2018: 45).

El pleno reconocimiento de este amplio conjunto de derechos conlleva la necesidad de cumplir de manera integral con ellos, aspecto que se ha traducido en la denominada *justicia adaptada* o *justicia amigable a la infancia*, en inglés *child-friendly justice*⁷. En términos generales, se trata de asegurar un sistema accesible y apropiado a las niñas y los niños, colocando en el centro del sistema su interés superior, así como su derecho a la participación, el reconocimiento de autonomía que se desarrolla progresivamente y, por supuesto, el derecho a la igualdad en cualquier procedimiento jurisdiccional o administrativo (Corte IDH, 2018: 45).

La justicia adaptada busca asegurar integralmente el acceso a la justicia y la participación efectiva de niñas, niños y adolescentes en los procesos legales, y propone ajustes al sistema de justicia que atienda las necesidades de las niñas y los niños, de acuerdo con sus características. De esta manera, se entiende que es el sistema quien debe adaptarse a las niñas o niños y no estos a un sistema que les resulta ajeno, hostil e incomprensible. En su lugar, se propone un sistema enfocado en la infancia y la adolescencia, a sus intereses y sensible con las condiciones de participación (Liefwaard, 2016: 905).

El reto que asume la justicia adaptada es poder balancear los derechos de protección con los derechos de participación, sin afectar los derechos de terceras personas. Por otro lado, que los derechos de los niños y las niñas se encuentren asegurados en cada procedimiento y que en cada etapa tengan un lugar y un rol protagonista que jugar (Council of Europe, 2010: 16).

El derecho a la participación se encuentra reconocido en el art. 12 de la Convención. De acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, este art. exigirá que se realicen adaptaciones desde la información que se transmite a los niños, niñas y adolescentes involucrados en los casos, contar con represen-

⁷ Se trata de un término acuñado en el Sistema de Derechos Humanos de Europa, posteriormente reconocido en un caso frente a la Corte Europea de Derechos Humanos. Finalmente, en 2010 el Consejo de Europa, a través del Comité de Ministros adoptó el documento *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice*.

tación o defensa de los intereses propios, personal capacitado y especializado, el diseño de las salas del tribunal, la vestimenta de las juezas y los jueces, así como protección visual a través de pantallas y sala de espera separadas que impidan que el niño o niña entre en contacto con alguien que afecte su estabilidad emocional. (Comité de los Derechos del Niño, 2009: 12)

Tanto la *Guía de justicia amigable para la infancia* del Comité de Ministros del Consejo de Europa, como el documento realizado por la Agencia para los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre justicia amigable para la infancia, perspectivas y experiencias de niños involucrados en procedimientos judiciales como víctimas, testigos o partes en nueve Estados de la Unión Europea (European Union Agency for Fundamental Rights, 2017), proveen una serie de lineamientos exhaustivos, sobre los elementos a ser considerados para la implementación de una justicia adaptada en materia civil, penal y administrativa, en las etapas previa, durante y posterior a la participación.

Garantizar la participación en un proceso adecuado significa, en palabras de Cillero Buñol, que se disponga de una serie de condiciones respecto a los interrogatorios o cualquier otra diligencia, que las actuaciones se lleven a cabo con consentimiento del niño o niña, valorar sus opiniones y motivar dicha valoración y las decisiones sobre la consideración de su interés superior (Corte IDH, 2018: 46).

Teniendo presente lo anterior, en las siguientes líneas se ejemplificará la importancia y el impacto de la justicia adaptada en los derechos de las niñas y los niños, y avanzaremos sobre una de sus múltiples dimensiones: el testimonio infantil, sus elementos y condiciones, con un énfasis importante en el caso mexicano a propósito de mi experiencia práctica en este ámbito.

V. JUSTICIA ADAPTADA A LA INFANCIA FRENTE AL DERECHO DE PARTICIPACIÓN: EL TESTIMONIO INFANTIL

Las adaptaciones en el testimonio infantil, como una de las diversas formas en las que una niña, niño o adolescente puede participar en un procedimiento administrativo o judicial, son importantes en dos sentidos. En primer lugar, porque tales adaptaciones protegen a las personas menores de edad en su paso por los tribunales, entendiendo el impacto emocional que esta circunstancia les ocasiona. En segundo lugar, porque un testimonio tomado bajo estándares de justicia adaptada protege al mismo testimonio como evidencia o factor a considerar dentro de un juicio. Es decir, se asegura que el testimonio sea útil para el procedimiento (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021: 4-5) y con ello se avanza hacia la garantía del acceso a la justicia.

Si recordamos las características propias del pensamiento infantil que fueron señaladas previamente (testimonio desordenado, expresado desde una perspectiva egocéntrica, etc.), es común que la ausencia de adaptaciones en el sistema de justicia tenga como consecuencia una serie de procesos que pueden traducirse en una revictimización o victimización secundaria o institucional.

Un ejemplo de ello tiene lugar en el ámbito del derecho penal, a partir de la exigencia de las fiscalas y los fiscales (por razones propias de esa materia), quienes en la atención de un caso deben determinar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió un delito para poder condenar a una persona que ha sido acusada. En este tipo de asuntos hemos podido observar que cuando agentes del ministerio público desean obtener información por parte de niñas y niños de forma directa y sin apoyo especializado suelen obtener respuestas como las que a continuación se ejemplifican:

Ejemplo 1. Delito sexual contra niño de 4 años en su escuela

AGENTE DE FISCALÍA.— ¿Y dónde está tu escuela?

NIÑO.— Atrás de la puerta

AGENTE DE FISCALÍA.— ¿En qué año vas?

NIÑO.— En el mil quinientos

Ejemplo 2. Sobre una discusión entre el padre y la madre de la niña que duró menos de diez minutos

AGENTE DE FISCALÍA.— ¿Y cuánto duró la discusión?

NIÑA.— Mucho tiempo, como diez horas...

Normalmente estos testimonios suelen ser desacreditados por no ser *coherentes* y caer en contradicciones, aspecto que nos conduce a la necesidad de adoptar acciones que eviten, como sucede en los ejemplos, que los testimonios rendidos por niñas, niños y adolescentes no sean recabados en condiciones adecuadas generando afectaciones no solo a los derechos de las personas menores de edad, sino a los objetivos del proceso que se pretenden resguardar. En ese sentido, hablar de testimonio infantil en el marco de la justicia adaptada significará al menos tres cosas para el presente artículo: adaptaciones en las condiciones materiales, adaptaciones en los procesos institucionales y adaptaciones en el ámbito normativo.

1. ADAPTACIONES EN ESPACIOS FÍSICOS Y MATERIALES

Una de las primeras condiciones que resultan importantes en la toma de testimonial infantil es contar con espacios físicos apropiados. La participación se debe desarrollar en un entorno que no sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para el niño, niña o adolescente. El espacio también debe

cuidar la intimidad y confidencialidad (Corte IDH, 2018: 49; Council of Europe, 2010: 29; Consejo Económico y Social, 2005: 59). Precisamente por ello, contar con salas para la realización de entrevistas que permitan a niñas y niños rendir su testimonio en condiciones apropiadas bajo la guía de personas especialistas constituye un elemento de gran importancia.

Es relevante pensar que por condiciones apropiadas no se hace referencia a la existencia de salas de juegos en donde se tome la declaración, pues el espacio debe propiciar que la niña, niño o adolescente se sienta seguro y pueda hablar de los hechos y con los materiales que pueda requerir para expresarse, pero sin distracciones que no permitan llevar a cabo la entrevista (UNICEF *et al.*, 2019: 11).

Además, es recomendable que, previo a su participación, niñas y niños puedan familiarizarse con el diseño de la Corte o el espacio en donde presentarán su testimonio (Council of Europe, 2010: 29) con la finalidad de eliminar cualquier temor que se cree por el desconocimiento sobre el lugar.

Para garantizar la protección de una niña o niño que rinde testimonio, en Estonia o Finlandia el diseño de las salas se ha adaptado de tal manera que ellas y ellos no tengan que ver a la persona acusada o demandada, e incluso contemplan entradas separadas al lugar en donde participarán, sobre todo cuando la niña o el niño sufrieron un trauma grave (European Union Agency for Fundamental Rights, 2017: 13).

Ahora bien, a la hora de la toma de declaración, Estados como Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y otros países de América Latina han implementado cámaras Gessell contiguas a la sala de juicio. Otros tantos como Brasil, Guatemala o República Dominicana utilizan mecanismos de circuito cerrado para llevar a cabo la entrevista (Corte IDH, 2018: 50-51).

También se cuenta con salas especiales para la entrevista (Council of Europe: 2010: 85). En México, se están empezando a crear salas especializadas con mobiliario adecuado en donde la niña o el niño se puedan sentirse cómodos y además cuenten con materiales que la persona especialista pueda utilizar durante la participación (UNICEF *et al.*, 2019).

Además, las salas en donde se realiza la testimonial deben contar con un equipo de videograbación que permita resguardar la declaración y evitar a las víctimas la reiteración del acto procesal (Corte IDH, 2018: 50-51; Council of Europe, 2010: 31, 89).

Por último, aunque no se trata de espacios físicos propiamente, nos referimos a una serie de cuestiones de tipo material. Los estándares en materia de justicia adaptada señalan la posibilidad de que durante la participación del niño, niña o adolescente, los operadores de justicia eviten el uso de uniformes oficiales que pueden resultar intimidatorios para las niñas y los niños. Al mismo tiempo, sugieren que si bien el espacio físico debe ser formal —pero

adecuado— el trato de las autoridades debe ser menos formal y hasta amigable con la infancia (Council of Europe, 2010: 85).

El modelo SAPCOV de México (establecido en Chihuahua) cuenta con diseños específicos que contemplan no solo la sala de escucha para la toma de declaración, sino espacios de tránsito por donde ingresan las niñas y los niños, con sanitarios accesibles y un espacio de espera en donde podrán estar las niñas y los niños que vayan a ser entrevistadas. Este espacio está pensado para brindar contención emocional al niño o niña, que le distraiga y, al mismo tiempo, le mantenga en estado de calma. En ese sentido, la sala especializada, con sus distintos espacios, respetan tres pautas: *a)* que niñas, niños y adolescentes no se enteren de asuntos ajenos a los suyos; *b)* que no tengan contacto con personal armado o con la contraparte; *c)* que sean espacios incluyentes a la infancia; y *d)* que transmita dignidad y valoración de su participación (UNICEF *et al.*, 2019: 10 y 11).

2. ADAPTACIONES EN LAS CONDICIONES DE INTERVENCIÓN

Además de los espacios y materiales diseñados de manera específica para la toma de declaraciones, es importante modificar la metodología con la que se interviene para obtener la declaración de niñas y niños. Ya he mencionado anteriormente algunos ejemplos que muestran que el tratamiento de niñas y niños como personas adultas resulta contraproducente para su estabilidad emocional y protección, pero también para el procedimiento mismo. Por tanto, adaptar solo los espacios sin pensar en las condiciones en las que se interviene durante la declaración resultaría notoriamente insuficiente.

En este aspecto deberían considerarse al menos dos componentes. En primer lugar, la intervención de personal especializado para la participación y, en segundo, la implementación de metodologías especializadas.

Las *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos* emitidos por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas señala que las niñas y los niños tienen derecho a una asistencia eficaz que atienda sus necesidades y les permita participar de manera efectiva en cada una de las etapas del proceso de justicia, específicamente que acompañen al niño o niña mientras presta testimonio (Consejo Económico y Social, 2005: 58-59).

Adicionalmente, y de acuerdo con el Comité de los Derechos del Niño, el contexto en el que la niña, niño o adolescente ejerza su derecho a ser escuchado debe inspirar confianza, de tal manera que tenga la seguridad de que la persona adulta en la audiencia está dispuesta a escuchar y tomar en consideración seriamente lo que el niño haya decidido comunicar (Comité de los Derechos del Niño, 2009: 14). De acuerdo con Bernuz, si el niño o niña

tiene sensación de que se le ha tratado de forma digna y respetuosa por profesionales, se podría considerar que se tuvo un proceso de justicia interpersonal (Bernuz, 2014).

En ese orden de ideas, la entrevista debe llevarse a cabo por una persona psicóloga especializada o profesional de disciplinas afines que esté capacitada para llevar a cabo estos ejercicios⁸ (Corte IDH, 2014: 50). No obstante, lo que también es cierto es que los juzgadores muchas ocasiones no encuentran capacitados para llevar estas entrevistas de manera autónoma (Council of Europe, 2010: 81), por lo que los efectos de un testimonio mal practicado —preguntas mal formuladas, revictimizantes, el trato a la víctima o testigo, etc.— pueden ser devastadores para la niña o niño.

De manera idónea, la persona especializada no solo interviene en el momento de la entrevista, sino que tiene un trabajo previo con la niña o niño que intervendrá en alguna diligencia judicial para propiciar espacios de confianza, brindarle información sobre el procedimiento y procurar su estabilidad emocional. Por tanto, el personal que realice tales intervenciones debería estar capacitado en materia de psicología infantil y adolescente, uso de lenguaje infantil y habilidades comunicativas, entre otros aspectos⁹ (Council of Europe, 2010: 65). Es importante tener en cuenta que la comunicación verbal y no verbal es sumamente importante cuando se trata de niñas, niños y adolescentes, por lo que el conocimiento de estos aspectos facilita la comunicación con ellas y ellos dentro del procedimiento (European Union Agency for Fundamental Rights, 2017: 22).

La metodología que se implemente resulta de la mayor importancia para poder obtener la mayor cantidad de información de la mejor calidad —precisa,

⁸ De acuerdo con lo establecido en *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice* (pág. 81), hay niños y niñas que prefieren ser escuchadas de manera directa por la jueza o el juez y no por una persona especialista. La decisión de quién realiza la escucha directa debe tomar en cuenta esta opinión y además ponderar el interés superior. En México se ha buscado resolver esto a través de un diseño que permite que la persona especialista sea quien interviene de manera directa con la niña o el niño, y la persona juzgadora se encuentre detrás de la cámara Gessell. La niña o el niño tiene conocimiento de que el juez o la jueza se encuentra en ese espacio y está escuchando directamente todo lo que dice. En diversas ocasiones, cuando el niño o niña lo desea, el juez acude a la sala de espera para conocerle en persona.

⁹ Las *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos* establecen un listado mucho más amplio de capacitación que deben tener las personas profesionales que tratan con niños víctimas y testigos de delitos. Véase sección XV. «Aplicación».

confiable y completa— cuando se rinda el testimonio (Corte IDH, 2018: 50). Por el contrario, cuando lo que se busca es el testimonio de alguna persona adulta, suele emplearse la técnica del interrogatorio, con preguntas abiertas y cerradas, y un conainterrogatorio que suele ser confrontativo, buscando adicionalmente la existencia de contradicciones. Este tipo de interrogatorios en casos de niñas, niños y adolescentes resulta contraproducente, pues las preguntas mal planteadas (muchas veces las personas adultas suelen recurrir a preguntas cerradas, aspecto que afecta particularmente las condiciones en que se produce el testimonio infantil), la reiteración de preguntas o la interrupción del testimonio tienen un efecto inhibitorio en la niña o niño o bien genera afectaciones en la calidad de este.

Por ejemplo, la reiteración de preguntas en una niña o niño provoca que la persona menor de edad pueda considerar que la persona adulta no la ha creído, por lo que es común que modifique su respuesta para obtener la aprobación de la persona adulta que está practicando el interrogatorio. Esto es importante en términos de la credibilidad del testimonio, pues este tipo de cambios súbitos son interpretados comúnmente como mentiras o intentos de aleccionamiento cuando en realidad su motivación es otra. No hay que perder de vista que en la práctica de un interrogatorio existe una relación de poder, la cual adicionalmente se suma a la verticalidad que está presente en las interacciones entre personas adultas y niños, sobre todo cuando se trata de autoridades.

En el caso de NNA [niñas, niños y adolescentes], la testimonial merece algunas consideraciones especiales. A diferencia de un adulto, que puede responder a preguntas y luego continuar expresando lo que desea manifestar, la narración infantil se ve desviada por cada pregunta que se le hace. Suele pasar que NNA sean cognitivamente incapaces de retomar el hilo de lo que estaban narrando cuando se les interrumpe con una interrogante. Sus impresiones subjetivas sobre lo que se les pregunta y por qué se les pregunta afectarán —involuntariamente— la manera en la que continuarán su narración. Es decir, toda interrogación o entrevista afecta la narrativa de NNA. (UNICEF *et al.*, 2019: 13).

En ese sentido, la metodología que aseguraría de mejor manera garantizar el derecho de participación en el marco de acceso a la justicia es la denominada narrativa infantil libre e ininterrumpida, en donde se obtiene este relato inicial como la materia prima del testimonio, y las preguntas posteriores que pudieran realizarse solo tienen como finalidad aclarar situaciones de las que se requiera mayor información, pero siempre bajo elementos que la niña o niño haya colocado sobre la mesa (UNICEF *et al.*, 2019: 13).

La narrativa libre facilitada por una persona especializada permite el análisis integral de la testimonial y tener la oportunidad de detectar la presencia

de mecanismos de defensa, activar técnicas que permitan disminuir niveles de angustia de la niña o niño para que puedan expresar lo que así deseen y, por último, comunicarse en un lenguaje apropiado para su edad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021: 35; UNICEF *et al.*, 2019: 13).

La disponibilidad y el uso de materiales lúdicos debe preverse para formas no verbales de comunicación como pinturas y material de dibujo, tal y como lo establece la Opinión Consultiva OC-21 (Corte IDH, 2014: 46) en relación con los derechos de niñas, niños y adolescentes en el contexto de la migración o con necesidad de protección internacional. En una experiencia de trabajo para las debidas garantías de proceso de la niñez migrante en la frontera norte de México que se realizó con UNICEF, empleamos un sistema que usaba un mapa donde las adolescentes y los adolescentes migrantes contaban una historia a partir de la cual describían su viaje.

Este tipo de recursos didácticos resultan útiles y altamente necesarias frente a situaciones de angustia que experimentan las niñas y los niños cuando entran en contacto con autoridades administrativas o judiciales.

3. ADAPTACIONES PROCESALES O NORMATIVAS

En muchas ocasiones, los obstáculos para el acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes se encuentran en las mismas normas procesales. Como habíamos mencionado anteriormente, los procedimientos jurisdiccionales y administrativos se encuentran plagados de normas que, lejos de proteger, resultan muchas veces revictimizantes e incluso pueden colocar a las niñas y los niños en alguna situación de riesgo. Además, esas reglas procesales que invisibilizan las condiciones particulares de la niñez y la adolescencia pueden tener consecuencias a la hora de recabar evidencias, valorar las pruebas o, incluso, en la valoración del mismo testimonio.

Las adaptaciones en este sentido suelen ser controvertidas, pues se alega la afectación de derechos al debido proceso de la contraparte. En derecho penal, por ejemplo, se ha argumentado que se afectan los principios de contradictorio, igualdad de armas o, incluso, el equilibrio procesal que incluye el derecho a la defensa. Este punto merece una aclaración. Los derechos de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes que exigen adaptaciones para ser efectivos no tienen como propósito la anulación de los derechos a la defensa efectiva o los derechos de terceras personas. Por el contrario, lo que tenemos constituye un importante reto para que las autoridades hagan compatibles ambos, reconociendo la situación de desventaja que históricamente han enfrentado niñas y niños, y que requieren ser revertidas mediante normas que aseguren la igualdad sustantiva entre las partes —atendiendo, desde luego, al principio de diferencia que ya ha sido expuesto

previamente—. Siempre es importante llevar a cabo un análisis de los derechos que se restringen a la luz del principio de proporcionalidad.

Con el propósito de ilustrar algunos aspectos procesales que tienen conexión con los derechos de niñas, niños y adolescentes, en los siguientes párrafos pondré sobre la mesa algunas de las propuestas que se han desarrollado para hacer frente a los retos que suponen desde los estándares internacionales y la práctica nacional.

En primer lugar, se encuentra la necesidad de asegurar que el testimonio infantil pueda ser recabado como prueba anticipada. Esto implicaría que la declaración que formula una niña, niño o adolescente dentro de la etapa de investigación de un delito pueda ser recabada bajo estrictas formalidades a fin de que la misma pueda desahogarse posteriormente como prueba en juicio y tenga plena validez. Recabar el testimonio infantil en estas condiciones responde, por un lado, a razones para la protección de la niña o niño y, por el otro, a razones de preservación de la prueba. En el primer caso, debido a que es importante que una niña o niño víctima o testigo pueda verter su testimonio de la manera más inmediata con el suceso que tiene que recordar y con ello evitar que el paso del tiempo pueda afectar el testimonio; pero también responde a la necesidad de que tenga un proceso de recuperación emocional lo antes posible frente a acontecimientos que suelen ser traumáticos. Por otra parte, la prueba anticipada tiene como intención reducir lo más posible la necesidad de que las niñas y niños repitan su testimonio constantemente, por lo que el ideal es que se trate de una participación única que sea videograbada preferentemente y ello contribuya a evitar la revictimización (Corte IDH, 2014: 48-50; Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021: 175).

Respecto a la preservación de la prueba, es importante recordar que el paso del tiempo puede tener un impacto en el testimonio de cualquier persona, pero de manera relevante en el caso de una niña, niño o adolescente. Por ejemplo, para una niña de tres años de edad el paso de dos años más significa más de la mitad de su vida. Con procesos de justicia que suelen ser retardados, el paso de uno, dos o cuatro años pueden significar la pérdida de memoria y detalles importantes en el testimonio del niño o niña con consecuencias en las decisiones judiciales (UNICEF *et al.*, 2019: 34. Ortega y Griesbach, 2021: 43-44).

La prueba anticipada, además, requiere que se realice bajo los estándares de cualquier participación infantil. Es decir, que se lleve a cabo por especialistas, permitiendo la narrativa libre y en un espacio adecuado. Asimismo, deberán garantizarse los derechos de la contraparte como el conainterrogatorio y la posibilidad de ejercer los derechos de defensa. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021: 175).

Otro de los mecanismos que suponen ajustes al procedimiento con el propósito de adaptarlo a la infancia es precisamente la videograbación del

testimonio. Esta videograbación tiene como finalidad que el dicho de una niña o niño pueda ser revisado por las autoridades que sean necesarias y las veces que lo requieran sin que esto signifique una repetición innecesaria y revictimizante para la niña o niño (Consejo Económico y Social, 2005: 60).

La posibilidad de videgrabar el testimonio de una niña, niño o adolescente tiene múltiples ventajas. Ello es así porque muchas veces esa intervención videgrabada podrá utilizarse en el proceso o procedimiento en donde se recabó (imaginemos que se hizo como prueba anticipada en un proceso penal), pero también podría ser empleada por una autoridad que conoce de violaciones a los derechos humanos en donde se presentó una queja y al mismo tiempo por las autoridades que brindan atención psicológica a la víctima y que buscan restituir sus derechos. Todas estas autoridades tienen un interés en conocer los hechos y la declaración de la niña o el niño. Si la testimonial única del niño o niña se preservó como videgrabación con los más altos estándares de participación, este video puede ser analizado por todas las autoridades y partes interesadas sin que ello afecte a la niña o niño o su declaración. Esto no significa una imposibilidad absoluta de volver a citarle: una nueva participación es posible siempre y cuando se justifique al versar sobre temas no abordados y de interés para el procedimiento en cuestión, y se vuelven a considerar las adecuaciones para su participación (UNICEF *et al.*, 2019: 3; Corte IDH, 2014: 50)

Una última adaptación al procedimiento que nos gustaría revisar en este estudio corresponde a las condiciones de valoración del testimonio. Uno de los problemas más constantes a los que se han enfrentado niñas y niños cuando participan en los sistemas de justicia es que muchas veces se presume que mienten o que se les ha sometido a un proceso de manipulación¹⁰. En realidad, estos y otros prejuicios se encuentran asociados a la idea de que el niño o niña carecen de información, capacidades, conocimientos, raciocinio, etc. Sin embargo, desde una perspectiva que conoce y entiende las características del pensamiento y el desarrollo emocional de las niñas y los niños se

¹⁰ Por ejemplo, se puede observar el *síndrome de alienación parental*, cuya declaración tiene como efecto la desestimación de la declaración del niño o niña al considerar que fue *alienada* por una persona progenitora —generalmente se considera a la madre— para, supuestamente, afectar negativamente al progenitor —generalmente el padre—. El problema con este denominado síndrome, tal como ya se ha estudiado y reportado, es que sus indicadores coinciden con los indicadores del abuso sexual. Esto significa que declarar que un niño o niña ha sido alienado invalida su testimonio y le pone en riesgo frente a la persona que pudo haber cometido violencia sexual en su contra. Para más información, véase Castañer *et al.* (2014).

puede realizar una valoración del testimonio desde las características propias del mismo (Ortega y Griesbach, 2021: 52).

La valoración de la prueba testimonial de niñas, niños y adolescentes exige tomar en cuenta criterios de credibilidad específicos para la infancia, basados en la calidad del testimonio de la propia niña, niño y adolescente, y no en otros factores que suelen tomar en cuenta los tribunales como el comportamiento o dicho de sus progenitores, por ejemplo. En ese sentido, las adecuaciones desde la valoración de la prueba requieren de miradas interdisciplinarias que apoyen a juezas y jueces a tener más elementos para comprender el testimonio infantil y valorarlo de manera integral.

4. ELEMENTOS DE LA JUSTICIA ADAPTADA A LA INFANCIA

Los avances que se han producido en los últimos años a nivel internacional respecto a los sistemas de justicia adaptados a las características y necesidades de las niñas, niños y adolescentes han permitido identificar algunos elementos mínimos que deben considerarse para que se pueda propiciar una justicia basada en el principio de diferencia y la igualdad. Estos elementos se han tomado de las guías y reflexiones que se han gestado en la Unión Europea, Naciones Unidas y la Corte Interamericana. Muchos de los elementos ya han sido mencionados anteriormente, pero vale la pena retomarlos para reconocerlos como estándares necesarios en materia de justicia adaptada.

Premisa de capacidad y credibilidad

La participación debe partir de la consideración de que una niña, niño o adolescente tiene la capacidad de expresar su experiencia, emociones y opiniones. Asimismo, se debe partir de un principio de buena fe sobre la veracidad de su dicho, tomando en cuenta las consideraciones del tipo de pensamiento que se desarrolla durante la niñez y la adolescencia. En ese sentido, no puede partirse de que es incapaz de expresar sus propias opiniones o que se encuentra manipulada o manipulado. En todo caso, eso deberá analizarse conforme a su testimonio (Corte IDH, 2012: 63; Comité de los Derechos del Niño, 2009: 11).

Personal especializado

A lo largo de este artículo ha quedado clara la necesidad de que los sistemas de justicia cuenten con personal capacitado y especializado en infancia y adolescencia. Es necesario que tengan conocimiento de las etapas

de desarrollo de la niñez¹¹, de las exigencias jurídicas de los procedimientos y que tenga las habilidades para ajustar la participación a criterios de validez que se requieran (Council of Europe, 2010: 23).

Trabajo multidisciplinario

Las necesidades de las niñas y niños para asegurar una protección integral en su participación dentro de los sistemas de justicia son múltiples y, por tanto, para atenderlas de manera efectiva es necesario contar con equipos multidisciplinarios que aporten miradas complementarias pero especializadas en la infancia, que logren generar un ambiente seguro y protegido para la participación para cumplir con los estándares de justicia adaptada. La disciplina que atiende al pensamiento de manera más inmediata es la psicología, pero también podría necesitarse la mirada desde el trabajo social, la medicina, etc. (íd.).

Infraestructura adecuada

Como se vio en las adaptaciones físicas y materiales, es imprescindible contar con instalaciones adecuadas para permitir que la participación, lejos de representar un evento emocionalmente negativo, refuerce la idea de seguridad y protección. Los espacios deben buscar disminuir la ansiedad que el procedimiento genera por sí mismo en las personas menores de edad. Los espacios de justicia deben ser vistos como lugares de confianza y protección. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021: 81; Council of Europe, 2010: 29).

Medidas de protección

En materia de niñas y niños, las autoridades están obligadas, desde el principio de prevención-protección, a proteger frente a cualquier indicio de riesgo que exista, sin esperar a comprobar que el riesgo sea una realidad. Es importante considerar medidas de protección adecuadas a los tipos de riesgos y violencias específicas a las que se enfrentan niñas y niños en determinados contextos. Las medidas de protección deben atender principios como la menor

¹¹ Es importante señalar que, si bien las etapas de desarrollo de la niñez se abordan desde una perspectiva general, no significa que absolutamente todos los y las niñas se encuentran en la misma situación y los niveles de desarrollo no están rígidamente asociados a la edad. Cada caso debe de ser abordado de manera individual tomando en cuenta el contexto particular del niño o la niña en cuestión.

separación de la familia, el interés superior, la confidencialidad y, por supuesto que la participación y la protección integral de derechos (Council of Europe, 2010: 22; Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021: 131).

Representación legal especializada

Los intereses de las niñas, niños y adolescentes deben ser representados de igual manera que se representa a cualquier persona adulta. La persona abogada del niño o la niña debe también ser especialista en temas de infancia y adolescencia. Una de las labores principales de esta figura es velar porque los derechos asociados al acceso a la justicia del niño, niña o adolescente sean garantizados y exigir las adecuaciones para tal fin (Council of Europe, 2010: 27).

Derecho a la información

Una base importante para que la participación sea efectiva es que la niña o el niño tenga información sobre la participación que tendrá en un procedimiento administrativo o judicial. De esta manera, una niña, niño o adolescente debe saber cómo sucederá, quiénes estarán presentes, sobre qué tratará la intervención, y cuáles pueden ser las posibles consecuencias de su participación. Así, es importante resaltar, como ya lo ha hecho el Comité sobre los Derechos del Niño, que participar es un derecho y no una obligación para las niñas y los niños. Por tanto, una vez que tenga toda la información de manera completa, veraz y accesible, y después de tener la oportunidad de formarse un juicio propio, puede decidir, de manera libre, si quiere o no participar. Finalmente, debe ser informado sobre la resolución que siguió a su caso. Esto último también debe realizarse en un lenguaje accesible y sensible a su condición (Comité de los Derechos del Niño, 2009: 13; Council of Europe, 2010: 20; Corte IDH, 2012: 63).

Procedimientos no revictimizantes

El paso por el sistema de la justicia provoca inevitablemente un grado de revictimización que se experimenta por el mismo hecho de tener que referirse a hechos que fueron violatorios de sus derechos, de su integridad o de algún bien jurídico protegido. Sin embargo, todo el procedimiento debe pensarse para evitar generar nuevas y mayores formas de victimización a niñas y niños. Esto debe hacerse, en primer lugar, evitando repeticiones innecesarias y ociosas por parte de las autoridades, dando un trato sensible al niño, partir de su credibilidad y su agencia, proteger su imagen y confidencialidad, evitar poner

en contacto a la niña o niño con quien le violentó, puso en riesgo o le generó un daño, y buscar la protección integral de sus derechos, entre otras. (Council of Europe, 2010: 25).

Preparación y seguimiento

La participación testimonial no debe pensarse solo como el momento de dar su declaración, sino como un proceso que se plantea desde la preparación de una niña o niño e incluye el seguimiento necesario para asegurar su bienestar de manera posterior al momento de rendir su testimonio (Council of Europe, 2010: 74-75). Posterior a su participación, es importante que tenga un acompañamiento que le permita asegurarse de las condiciones emocionales en las que se encuentra (UNICEF *et al.*, 2019: 21).

Garantizar la igualdad de trato

Las niñas, niños y adolescentes no solo tienen ese carácter, ya que como se expresó en este mismo trabajo estas condiciones diferenciadas a su vez se intersectan con otras condiciones como la discapacidad, el género, pertenencia a una comunidad indígena y la pobreza, entre otras. Para garantizar el trato igualitario, las condiciones de accesibilidad deben mirar todas estas características de manera integral.

Con todo lo que hasta aquí se ha revisado parece evidente que la justicia tradicional no es lo suficientemente amplia para permitir el acceso a los grupos de población que tienen características que no coinciden con las necesidades hegemónicas que han orientado la construcción de los sistemas de justicia. Por ello, las adecuaciones responden a un llamado de igualdad sustancial al que se han ido acercando cada vez más distintos países.

Adicionalmente, diversos tribunales nacionales e internacionales han ido incorporando en su práctica cotidiana el uso de procesos interpretativos que han resignificado obligaciones específicas en materia de justicia adaptada a distintos grupos en situación de desventaja y exclusión, entre ellos niñas, niños y adolescentes.

Ahora bien, la justicia adaptada para la infancia o *child-friendly justice* encuentra un interesante proceso de discusión e implementación en distintos países. En este sentido, y debido a que mi práctica profesional de litigio en favor de niñas, niños y adolescentes se ha centrado en el caso mexicano, se expondrán algunos ejemplos relevantes de los procesos de incorporación de justicia adaptada para la infancia en este país.

5. ALGUNOS EJEMPLOS RELATIVOS A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JUSTICIA ADAPTADA EN MÉXICO

Durante los últimos años, en México se han desarrollado diferentes mecanismos de justicia adaptada a la infancia. En primer lugar, quisiéramos referirnos a la incorporación de algunas modificaciones en esta materia que se han incorporado en la justicia penal.

Uno de los cambios más importantes que se incorporaron en las reformas al sistema penal de justicia, que a partir del año 2008 comenzó su tránsito a un modelo de justicia oral basado en el principio de contradictorio, tiene que ver con el papel que ahora se reconoce a las víctimas en el sistema como partes en el proceso y tienen una mayor incidencia en sus propios procesos. Además del conjunto de derechos que se les reconocen a las víctimas, algunas reglas procesales son más sensibles a la desventaja y exclusión a la que se han enfrentado algunos grupos y buscan, de alguna manera, su protección.

Con reglas procesales más sensibles al tema y bajo los principios protectores en los que se basa el mismo sistema, se ha impulsado de manera paulatina la reinterpretación de normas para promover esquemas más amplios de protección. Es el caso de la prueba anticipada relacionada con niñas, niños y adolescentes que son víctimas o testigos de delitos a la que ya nos referimos previamente, puede decirse que se ha comenzado a implementar en algunos casos de niñas y niños víctimas de violencia sexual, cuando tienen alguna discapacidad mental y en el caso de niñez migrante.

Estos casos han tenido lugar frente a tribunales locales en distintos estados del país en el último año. Desde 2021, esta práctica que ha tenido resultados exitosos fue retomada en el *Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y adolescencia* (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021: 173-177) y sustentada con el cúmulo de jurisprudencia nacional e internacional que justifican la pertinencia de esta adecuación.

Una segunda práctica tiene que ver con la implementación de la Sala de Audiencias para Personas en Condición de Vulnerabilidad o SAPCOV¹², que fue instalada en el año 2019 en el estado de Chihuahua, al norte del país. Se trata de un modelo especializado para asegurar la participación protegida y garantizada de niñas, niños y adolescentes en los procesos de justicia. Este modelo tiene dos dimensiones: la instalación de una sala adecuada con materiales pertinentes para la toma de declaración y el desarrollo de un procedimiento que cumple con las normas de debido proceso, pero evita la revictimización de quienes brindan su testimonio o emiten su opinión.

¹² Véase en: <https://bit.ly/3T1KlyF>.

Esta sala es utilizada también por otros grupos en situación de desventaja que, como las niñas y niños, requieren de una protección reforzada en su paso por los sistemas de justicia. La instalación del modelo estuvo acompañada de fuertes jornadas de capacitación para el personal a cargo de estas participaciones: personas juzgadoras, psicólogas, litigantes, entre otros.

Por último, haré referencia a una sentencia de la Suprema Corte de Justicia que ha tenido una enorme relevancia para la participación y el acceso a la justicia de niñas y niños. A partir de este juicio de amparo (Amparo Directo en Revisión 3797/2014) la Suprema Corte de Justicia de México comenzó a consolidar su jurisprudencia en la materia. En la resolución de este caso, la Suprema Corte se pronunció sobre la participación de niñas y niños a través de sus declaraciones y la valoración de la prueba testimonial. Por un lado, hizo énfasis en la importancia de tener condiciones óptimas para que la niña, niño o adolescente estuviera protegido mientras ejercía su derecho durante el proceso; pero por el otro, determinó algunos lineamientos mínimos para aquellas entrevistas en donde participen personas menores de edad.

Los criterios esgrimidos en esta jurisprudencia han sido reiterados ya en tribunales locales y se encuentran también promovidos en el Protocolo citado. Cada vez más se observan estas prácticas exigidas y adquiridas en distintos tribunales, muchas veces exigidos por las víctimas o representación legal de las niñas y los niños. Sin embargo, la jurisprudencia, la emisión de protocolos y la interpretación que las mismas personas juzgadoras han realizado ha permitido dar pasos importantes en la garantía del derecho a la participación en el acceso a la justicia desde el principio de diferencia.

VI. CONCLUSIONES

La justicia en clave democrática exige hoy una aplicación desde el principio de igualdad sustantiva. La tarea de las autoridades es crear los mecanismos y la infraestructura necesaria para que eso sea posible y se traduzca, en el menor tiempo posible, en condiciones adecuadas para que las personas que pertenecen a grupos históricamente excluidos y desaventajados tengan la oportunidad de acceder a la justicia en condiciones igualitarias. Solo de esa manera los sistemas de justicia estarán haciendo efectivo el reconocimiento de todas estas personas como sujetos de derecho.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes, la plena incorporación del principio de diferencia como base del principio de igualdad sustancial, así como el reconocimiento de las diversas intersecciones que generan condiciones de vulnerabilidad en este grupo, constituye un elemento esencial

para avanzar hacia sistemas de justicia que sean plenamente accesibles para la infancia. Resulta indispensable conocer las características diferenciadas de la niñez y la adolescencia para sí entender el efecto que tales especificidades tienen en el sistema de justicia. Es necesario cambiar el enfoque y no pensar en niñas y niños como seres carentes de capacidades y, por tanto, vulnerables de forma esencial. Por ello, se considera necesario avanzar hacia una perspectiva que reconozca plenamente a niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho dotados de agencia y con características de desarrollo particulares.

En estas condiciones, la justicia adaptada constituye la base para asegurar las adecuaciones necesarias que permitan a las personas menores de edad acceder a procesos de justicia en donde encuentren protección, seguridad, confianza y que su testimonio cuenta con la validez jurídica necesaria para ser tomada en cuenta en el procedimiento. La justicia adaptada, por tanto, es una obligación que los Estados tienen en el marco de la protección integral de los derechos de la infancia y su implementación permite garantizar plenamente esos derechos.

En estas condiciones, la idea de posicionar a la justicia adaptada como un enfoque que, a partir del principio de igualdad sustancial y el enfoque interseccional permite cumplir con los postulados de protección de los derechos de la infancia establecidos a nivel internacional, nos permite reconocerle como una apuesta y necesidad ineludible por los Estados frente a su población infantil.

La incorporación de la justicia adaptada en los sistemas de justicia no puede considerarse como algo muy novedoso. Desde hace más de una década estos esfuerzos han tenido un desarrollo importante en el mundo y actualmente cuentan con pronunciamientos de entidades nacionales e internacionales. A través del presente trabajo se ha pretendido exponer de manera sucinta algunos de los elementos que se han incorporado en los modelos que incorporan a la justicia adaptada a fin de permitir una mejor comprensión sobre sus efectos y beneficios.

Desde luego, los retos para asegurar la plena accesibilidad de la infancia a los sistemas de justicia aún son mayúsculos. Sin embargo, en los últimos años se ha generado un proceso muy interesante orientado a garantizar las condiciones de participación de niñas, niños y adolescentes frente a los sistemas de justicia. En la medida que existan más ordenamientos que lo hagan, puede afirmarse que la calidad de la justicia para personas menores de edad mejorará sustancialmente.

Bibliografía

ACNUR (2011). *Directriz de un enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia.*

- Colombia: Ministerio de la Protección Social; ACNUR. Disponible en: <https://bit.ly/3G9nbUl>.
- Álvarez, Y., Ferrer, N. y Garrido, Y. (2014). Estándar interamericano de la debida diligencia: aplicación por las altas cortes colombianas en los casos de delitos de violencia sexual contra las mujeres en el conflicto armado. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 6 (11), 37-49. Disponible en: <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.6-num.11-2014-2019>.
- Beloff, M. (2011). La protección de los niños y las políticas de la diferencia. *Lecciones y Ensayos*, 89, 405-420.
- Bernuz, M. (2014). La legitimidad de la justicia de menores: entre justicia procedimental y justicia social. *Revista para el Análisis del Derecho*, 2, 1-25.
- Bosisio, R. (2012). Children's right to be Heard: what children think. *International Journal of Children's Rights*, 20, 141-154.
- Castañer, A. (2005). *Modelo especializado para la toma de declaraciones infantiles. ¿Cómo obtener información sin revictimizar al niño?* México: Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia. Disponible en <https://bit.ly/3iMOsSP>.
- Castañer, A., Griesbach Guizar, M. y Muñoz López, L. A. (2014). *Utilización de hijos e hijas en el conflicto parental y la violación de derechos del puesto síndrome de alienación parental*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación; Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia.
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2010). *Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a Derechos Humanos*. Buenos Aires: Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. Disponible en: <https://bit.ly/3Ge9fZl>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: sistemas nacionales de protección*. Disponible en: <https://bit.ly/3GfEOSq>.
- (2019). *Compendio sobre la igualdad y no discriminación. Estándares interamericanos*. Disponible en: <https://bit.ly/3fYhIFj>.
- Comité de los Derechos del Niño (2003). *Observación General no. 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 4 y 42 y párrafo 6 del art. 44)*. CRC/GC/2003/5. 27 de noviembre de 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3tqrByH>.
- (2005). *Observación General no. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3GcEhR4>.
- (2009). *Observación General no. 12. Derecho a ser escuchado*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/2Exn4mt>.
- (2013a). *Observación General no. 14. Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (art. 3, párrafo 1)*. Disponible en: <https://bit.ly/3g63JNB>.
- (2013b). *Observación General no. 15 sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 24)*. Disponible en: <http://www.codajic.org/node/650>.

- Consejo Económico y Social (2005). *Directrices sobre la justicia en asuntos para los niños víctimas y testigos de delitos*. Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3tu7kbu>.
- Council of Europe (2010). *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice*. Strasbourg: Council of Europe. Disponible en <https://rm.coe.int/16804b2cf3>.
- Corte IDH (2014). *Opinión Consultiva OC21/14 de 19 de agosto de 2014. Solicitada por la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y al República Oriental del Uruguay. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2017). *Child-Friendly justice. Perspectives and experiences of children involved in judicial proceedings as victims, witnesses or parties in nine EU Member States*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights. Disponible en: <https://bit.ly/3Uve3a4>.
- Gaitán, L. (2006). La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. *Política y Sociedad*, 43 (1), 9-26. Disponible en <https://bit.ly/3Uygb09>.
- (2010). Ser niño en el siglo XXI. *Cuadernos de Pedagogía*, 407. Disponible en: <https://bit.ly/3E304YV>.
- (2018). Los derechos humanos de los niños: ciudadanía más allá de las «3Ps». *Sociedad e Infancias*, 2, 17-37. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/SOCI.59491>.
- González L. y Ortega, R. (2013). El impacto diferenciado en las afectaciones a los derechos humanos de niñas y niños: una categoría de análisis propia desde una perspectiva de infancia. *Anuario de Derechos Humanos*, 9, 101-112. <https://doi.org/10.5354/adh.v0i9.27036>.
- Griesbach, M. (2014). *La obligación reforzada del Estado frente a la infancia*. Disponible en <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35198.pdf>.
- Griesbach, M. y Ortega, R. (2013). *El Estado frente al niño víctima del delito: elementos para garantizar el efecto útil del interés superior del niño*. México: Inacipe.
- IIN (2010). *La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Organización de Estados Americanos; Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Disponible en: <https://bit.ly/3E8Gr1p>.
- Krappmann, L. (2010). The weight of the child's view (article 12 of the Convention on the Rights of the Child). *International Journal of Children's Rights*, 18, 501-513.
- Liebel, M. y Martínez, M. (2009). Entre protección y participación. En *Infancia y derechos humanos. Hacia una ciudadanía participante y protagónica*. Lima: IFEJANT.
- Liefard, T. (2016) Child-friendly justice: protection and participation of children un the justice System. *Temple Law Review*, 88 (4). Disponible en: <https://bit.ly/3AeQjpv>.

- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *La responsabilidad de las empresas de respetar derechos humanos. Guía para la interpretación*. Ginebra: Naciones Unidas. Disponible en: <https://bit.ly/3Adig0O>.
- Ortega, R. y Griesbach, M. (2021). La protección efectiva del testimonio infantil en los procesos administrativos y jurisdiccionales: avances y retos para su efectiva protección a la luz de la Sentencia Amparo Directo en Revisión 3797/2014. En *La reforma constitucional en derechos humanos: una década transformadora* (pp. 1-60). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Disponible en: <https://bit.ly/3hHy0CY>.
- Saba, R. (2007). Desigualdad estructural. En *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario* (pp. 137-160). Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2021). *Protocolo para juzgar con perspectiva de infancia y de adolescencia*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- UNICEF et al. (2019). *Procedimiento único para evitar la revictimización de niñas, niños y adolescentes víctimas del delito a través de su testimonial protegida y especializada*. Chihuahua: Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua; UNICEF. Disponible en <https://bit.ly/3iQw6QK>.

Sentencias judiciales

- Corte IDH (2012). Caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Fondo, reparaciones y costas.
- Corte IDH (2015). Caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.
- Corte IDH (2018) Caso *V. R. P, V. P. C. y otros vs. Nicaragua*. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas.

DEMOCRACIA PARITARIA Y DEBATES SOBRE LA PARIDAD EN EL PROCESO CONSTITUCIONAL CHILENO: DESAFÍOS PARA EL FUTURO

Debates on parity in the Chilean constitutional process: Challenges for the future

NURIA RECHE TELLO

Universidad Miguel Hernández de Elche

nuria.reche@umh.es

Cómo citar/Citation

Reche Tello, N. (2022).

Democracia paritaria y debates sobre la paridad en el proceso constitucional chileno: desafíos para el futuro.

IgualdadES, 7, 475-510.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.05>

(Recepción: 05/10/22; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

A Macarena Bravo Torres.

Resumen

En este trabajo se estudia el tratamiento de la paridad a lo largo del proceso constitucional chileno y, en particular, las diversas interpretaciones que en torno a la misma fueron inspirando los instrumentos normativos que lo regularon: desde la elección de los y las convencionales, al concepto innovador y disruptivo que se incluyó en el Reglamento General de la Convención, y finalmente a la formulación clásica que se materializó en la propuesta de Constitución Política de la República de Chile, de 4 de julio de 2022. Analizaremos cómo la segunda de ellas planteó novedosos debates y suscitó dudas en torno a su pertinencia para alcanzar la igualdad de mujeres y hombres, que de alguna manera la desviaron del propósito inicial. Todo ello contextualizado en un momento histórico que ejerció una influencia indudable en lo ocurrido, al tiempo que proyecta interrogantes y desafíos para el futuro.

Palabras clave

Constitución; feminismo; paridad; democracia; mujeres; diversidades; disidencias; sexo; género; Chile.

Abstract

This paper studies the treatment of parity throughout the Chilean constitutional process and, in particular, the various interpretations that inspired the normative instruments that regulated it: from the election of the conventional ones, to the innovative and disruptive concept that was included in the General Regulations of the Convention, and finally to the classic formulation that materialized in the proposal for the Political Constitution of the Republic of Chile, of July 4, 2022. We will analyze how the second of them raised new debates, and some doubts about its relevance to achieving equality between women and men, which in some way diverted it from its initial purpose. All this contextualized in a historical moment that exerted an undoubted influence on what happened, while projecting questions and challenges for the future.

Keywords

Constitution; feminism; parity; democracy; women; diversities; dissidences; sex; gender; Chile.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: UNA NUEVA CONSTITUCIÓN CON NOSOTRAS. II. LAS APORTACIONES DEL FEMINISMO AL PROCESO CONSTITUCIONAL: LA PARIDAD A LA CHILENA: 1. A propósito de la paridad como elemento integrante del principio democrático. 2. El establecimiento de una paridad de entrada y de salida en la composición de la Convención Constitucional. 3. El establecimiento de una paridad como piso y no binaria en el Reglamento de la Convención Constitucional. III. LA DEMOCRACIA PARITARIA Y SU PROYECCIÓN EN EL TEXTO DE LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL. IV. REFLEXIONES FINALES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN: UNA NUEVA CONSTITUCIÓN CON NOSOTRAS

La propuesta de Constitución Política de la República de Chile, entregada por la Convención Constitucional al presidente del Gobierno Gabriel Boric el 4 de julio de 2022, se aparta de la tradición constitucional chilena desde el inicio de su elaboración: un proceso participativo donde 155 personas elegidas directamente por la ciudadanía, con representación paritaria de mujeres y hombres y escaños reservados a los pueblos indígenas, se encargarían de redactar un texto que se sometería a votación en un plebiscito de salida el 4 de septiembre y cuyo resultado, como es sabido, fue el rechazo por un 62% de la población.

Remontándonos al origen del proceso, el *estallido social* del 18 de octubre de 2019 evidenció la rabia y el malestar de gran parte de la ciudadanía frente a unas políticas neoliberales que con el Gobierno de Sebastián Piñera habían acrecentado las brechas económicas y sociales del país. Aún no existen respuestas unánimes, ya que fueron muchos los motivos que condujeron al *estallido*: las diferencias generacionales, el deterioro del cimiento social, la falta de armonización entre la economía y las instituciones, la influencia de un constitucionalismo de tercera generación en desarrollo en otros países de América Latina donde los estragos sociales producidos por las políticas neoliberales habían dado paso a una deslegitimación de las élites, o una nueva concepción de la sociedad, el Estado, los sujetos de derecho o los principios clásicos como la separación de las funciones del Estado (Peña Torres, 2021).

A ello habría que añadir el cuestionamiento sobre la falta de legitimidad de origen de la Constitución de 1980 aprobada por Pinochet en la dictadura. No obstante, como ha explicado Soto Velasco (2020: 54), lo que ocurrió fue más bien el reflejo de una política incapaz de officiar como institución mediadora, de manera que muchas de las responsabilidades atribuidas a la Constitución vigente no ofrecían respuestas a una diversidad de problemas que aquejan a la sociedad, como la creciente desconfianza o la crisis de representatividad. También se ha explicado el *estallido* como «el resultado de un acelerado proceso de crecimiento, modernización y desarrollo que, por definición, conlleva una serie de tensiones y contradicciones y desigualdad» (Ottone y Walker, 2021: 215-217), incluida la percepción sobre los abusos y privilegios de las élites. La consigna «no son 30 pesos son 30 años» parecía denunciar la continuidad de los Gobiernos de la Concertación con el modelo económico heredado de la dictadura, pero lo cierto es que ese periodo, como afirman los autores, se caracterizó por ser una etapa de transición, no de cambio violento en las estructuras; más bien un periodo de reformismo, de gradualismo.

El *Acuerdo por la paz social y una nueva Constitución*¹, un breve documento de dos páginas, firmado el 15 de noviembre de 2019 por la mayoría de las fuerzas políticas, puso fin a las protestas después de casi treinta días. El *Acuerdo* generó un amplio consenso político para la construcción de una nueva Constitución, comenzando con la convocatoria de un plebiscito de entrada en abril de 2020 para preguntar a la ciudadanía si deseaba cambiar la de 1980, así como el tipo de órgano que debía redactarla. Además, se establecía un *quorum* de dos tercios para la aprobación de normas y reglamentos, y que el texto final sería sometido a un plebiscito ratificatorio o de salida, entre otras cuestiones. La irrupción de la pandemia mundial por la COVID-19 retrasó el plebiscito de entrada, que finalmente se celebró el 25 de octubre de 2020². «No hay claridad si fue el Acuerdo, el verano o el encierro lo que apaciguó las protestas, o todo ello junto» (Gómez Bernal, 2022: 110), pero el proceso constitucional se presentó así como la solución ante el cambio demandado por la sociedad chilena que, amparado en factores institucionales, sociales, políticos, económicos, culturales, hacía inviable una nueva reforma constitu-

¹ Disponible en: <https://bit.ly/3NxN5mn> (consulta: 15/07/2022).

² En el doble plebiscito el pueblo de Chile aprobaba por una parte, la decisión de elaborar un nuevo texto constitucional por un 78,27%, así como con un 78,99% decidía que el tipo de órgano encargado de redactar la propuesta fuese una Convención Constitucional formada exclusivamente por la ciudadanía, frente a la opción de una Convención Mixta integrada también por parte del Congreso de Diputados.

cional, entre otras cosas por el desprestigio de la Cámara del Congreso y de los partidos políticos (Peña Torres, 2021).

Las razones para el rechazo que se han argumentado tienen que ver principalmente tanto con la forma en que se llevó a cabo como, en menor medida, con el contenido de la propuesta³. Posiblemente, tanto en sus aspectos formales como materiales, el proceso constitucional presentaba más elementos rupturistas que de continuidad con el sistema, y conviene no dejar de lado que Chile es un país de fuerte tradición conservadora. Aunque no es este el lugar para profundizar sobre los motivos del rechazo, a lo largo del texto se irán evidenciando, no obstante, algunos de ellos. Así, aunque cierto contenido del texto concitó fuertes críticas de la sociedad y la doctrina científica en aspectos como la plurinacionalidad, un presidencialismo atenuado, la eliminación del Senado como segunda cámara legislativa y su sustitución por una cámara de representación territorial, una justicia específica para los pueblos originarios, incluso el reconocimiento del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo, en un primer momento sin remisión al legislador, la paridad, por el contrario, obtuvo el consenso de las diferentes fuerzas políticas, destacándose desde el inicio como una de las aportaciones más genuinas e interesantes al proceso por parte de observadores internacionales, ya que por primera vez en el mundo se llevaba a cabo la elaboración de un texto constitucional con igualdad en la participación de mujeres y hombres. Expertos en política internacional de la Universidad de Chicago como Tom Ginsburg destacaron que «el área donde es realmente innovador y que va a recibir mucha atención es la paridad de género, ha habido cuotas de género en muchas otras constituciones, pero nada como esto» (Landau, 2022). Por su parte, Phil Alston, de la Universidad de New York, afirmó a la vista del texto, «estar fascinado con el borrador de propuesta de nueva Constitución por su comprensividad y su visión de futuro» destacando, entre otras cuestiones, la importancia del reconocimiento de los derechos económicos y sociales, el reconocimiento de la igualdad de género, los derechos de las personas con discapacidad y

³ Véase el seminario realizado el 12 de septiembre por el grupo de investigación GEDECO de la Universidad de Barcelona donde el decano de la Universidad de Chile, Pablo Ruiz Tagle, y el director del Área de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica, Sebastián Soto Velasco, exponen algunas de las razones del rechazo. Disponible en: <https://bit.ly/3U08jfa> (consulta: 18/09/2022). También resulta muy interesante revisar, por la perspectiva crítica razonada que aporta sobre el proceso y que anticipa el resultado, el trabajo de Gómez Bernales (2022), «Revisión y crítica al proceso constitucional chileno», donde se ponen de manifiesto algunos de los defectos en su configuración con especial hincapié en la integración y el trabajo de una Convención fragmentada.

de los pueblos originarios, «todo ello diseñado para garantizar la igualdad, la inclusión y la dignidad», así como el papel de unas políticas fiscales justas que reduzcan la pobreza y la desigualdad⁴.

Pero la paridad en el ámbito chileno, como cualquiera de los derechos conseguidos por las mujeres a lo largo de la historia, no cayó del cielo. Su logro era el fruto de manifestaciones, protestas, trabajo y esfuerzo previos por parte de un feminismo heterogéneo articulado a través las organizaciones feministas, así como de las alianzas tejidas con parlamentarias de distintos signos políticos y académicas politólogas y constitucionalistas, un pacto de mujeres con un objetivo común: consolidar una democracia paritaria e inclusiva cuyo esfuerzo comenzó a germinar con la conformación de una Convención Constitucional paritaria. El proceso presentaba la oportunidad de que el feminismo protagonizase escenarios en los que las mujeres hemos estado excluidas históricamente; de ahí la apuesta, en primer lugar, por una democracia radical en la que la lucha por la paridad y los escaños reservados a pueblos originarios y afrodescendientes se estableciesen como unos mínimos democráticos para garantizar una efectiva representación de nuestra diversidad (Aguayo León, 2020: 51-52).

Previamente al *estallido social* ya era evidente el malestar entre las mujeres chilenas, de ahí que sus reivindicaciones y manifestaciones acabaran por tener un papel protagonista en el proceso. Solo remontándonos a los últimos años, Zúñiga Añazco (2022a: 61) expone que en 2017 comenzaron a producirse manifestaciones bajo el lema «Despatriarcalizar la justicia» ante la inacción de la institucionalidad frente a los casos de violencia. En 2018, un grupo de mujeres estudiantes conseguía paralizar quince universidades chilenas denunciando la educación sexista y exigiendo la intervención estatal y de las propias autoridades universitarias en la investigación y sanción de casos de violencia sexual, lo que propició un proyecto de ley contra el acoso que finalmente se aprobó en septiembre de 2021. En 2019, concretamente los días 20 y 25 de noviembre, la *performance* de protesta de Las Tesis «Un violador en tu camino»⁵ denunciaba el uso de la violencia sexual como práctica de represión policial durante el *estallido social*, así como el carácter estructural de la violencia que sufren las mujeres y la tolerancia de los órganos estatales y de la sociedad entera frente a ella. Finalmente, en 2020, el 8 de marzo⁶, Día Internacional de las Mujeres, dos millones de personas marchaban por Santiago y regiones exigiendo el fin de las violaciones de los

⁴ Véase «Phil Alston y la importancia del Proceso Constituyente en Chile», 01/08/22, Disponible en: <https://bit.ly/3fyU4Pu> (consulta: 02/09/22).

⁵ Disponible en: <https://bit.ly/3h6qaSW> (consulta: 18/08/22).

⁶ Disponible en: <https://bit.ly/3WsnUFH/> (consulta: 16/09/22).

derechos humanos, la formación de una Comisión independiente de Verdad, Justicia y Reparación, y la creación de una asamblea constituyente popular, plurinacional, feminista, libre y soberana. En resumen, «ya era obvio que los pasos de las mujeres manifestantes no solo dejarían huellas en el pavimento de distintas ciudades chilenas, sino en la historia [...] Las feministas chilenas habían despertado con nuevos bríos, tejiendo rebeldías con alcances globales. Durante el proceso constituyente, una forma distinta de concebir la paridad llegaría para quedarse» (Zúñiga Añazco, 2022a: 66-67).

II. LAS APORTACIONES DEL FEMINISMO AL PROCESO CONSTITUCIONAL: «LA PARIDAD A LA CHILENA»

1. A PROPÓSITO DE LA PARIDAD COMO ELEMENTO INTEGRANTE DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

La democracia representativa se sustenta en dos elementos indispensables: la libertad individual y la búsqueda de la igualdad, de forma que es legítimo afirmar que si falta uno de los dos no habría tal democracia. Podría argumentarse en su contra que la democracia, entendida como una obligación de resultados, no exige la aplicación de unos determinados medios; por ejemplo, la presencia equilibrada de ambos sexos en el Parlamento, pero lo cierto es que esa obligación de resultados es imposible sin la presencia de las miradas de mujeres y hombres en equilibrio, pues esta es precisamente la forma de neutralizar las diferencias basadas en el sexo. Como ha señalado Salazar Benítez (2019), «la paridad perfecciona las democracias representativas en cuanto que supone un contrato social en el que finalmente las mujeres disfruten de una plena ciudadanía. Es decir, la paridad no es solo una cuestión de presencia de las mujeres, sino más bien de superación del contrato sexual que durante siglos ha condicionado su disfrute de los derechos».

Carol Pateman ya denunció que las mujeres siempre hemos estado fuera de los pactos sociales y del contrato social, por otra parte, base de nuestras democracias liberales. Argumentó que tras ese contrato existe otro: el contrato sexual, y que «los teóricos del contrato construyeron la diferencia sexual natural de los hombres y la sujeción natural de las mujeres» (Pateman, 1995). No es ocioso recordar que las mujeres quedamos relegadas a lo privado y lo doméstico, mientras que lo público y lo político quedaron bajo el dominio masculino, marcando esta división la historia de las democracias progresistas y sustentando las bases de un modelo político patriarcal. Por ello, desde el pensamiento feminista las demandas por la paridad han desarrollado un firme sustento teórico, más allá del carácter instrumental para la consecución de

la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en la radicalización de la propia idea de democracia puesto que si mujeres y hombres constituyen a partes iguales la humanidad, las asambleas electas deberían reflejar esa composición (Zúñiga Añazco, 2005: 11). Se pone así en entredicho la legitimidad de una democracia en la que la mayoría de sus instituciones representativas excluyen a las mujeres, si bien no formalmente sí de hecho. La democracia paritaria expresa por tanto «la paradoja de sistemas políticos basados originalmente en presupuestos fuertemente universalistas, pero decididamente excluyentes en su concreción práctica», por lo que resulta legítimo y necesario articular todo un conjunto de reglas de paridad en conceptos acuñados en la modernidad, como representación política y ciudadanía, y que acaban excluyendo a las mujeres del espacio público (Zúñiga Añazco, 2005: 3).

Esta idea de que la democracia no es posible con la exclusión de las mujeres de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones ya está presente en las instituciones internacionales como la ONU o el Consejo de Europa, que han asociado paridad a democracia, marcando como objetivo alcanzar la democracia paritaria⁷. En el ámbito europeo también se han logrado avances importantes en el mismo sentido, a pesar de que no existe un criterio jurídico preciso y homogéneo sobre lo que ha de entenderse por «representación equilibrada» (Zúñiga Añazco, 2005). Más concretamente, en Chile se ha sostenido que para combatir la fuerte desigualdad que existe es preciso que la democracia facilite «el rol de la igualdad de la mujer en todos los ámbitos» (Ottone y Walker, 2021: 254-255). Por lo tanto, no debería considerarse la democracia paritaria como una ideología extraña o radical en el pensamiento constitucional, ajena a nuestra tradición jurídica, ya que sencillamente busca «materializar los ideales de libertad, igualdad y dignidad para todas las personas» (Ponce de León Solís, 2021a: 26).

En el ámbito del ejercicio de la política y su relación con las mujeres Agacinski (1998) desarrolló a propósito de la paridad la teoría de la mixitud, que exige un reconocimiento de la existencia humana de manera dual, un ser humano sexuado, hombre o mujer, desmontando la tendencia del pensamiento occidental hacia un falso universalismo que reduce e invisibiliza cualquier diferencia, afectando directamente a las mujeres por su asimilación al modelo

⁷ Por ejemplo la Declaración de Atenas de 1992 o la Recomendación General n.º 23: «Vida política y pública», A/52/38, 1997, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta última expresa: «El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, solo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual».

masculino hegemónico. A partir de ahí, la paridad sería un principio que permitiría a estas entrar en las instituciones políticas en tanto que mujeres y no emulando a los hombres. Esta teoría fue desarrollada muy acertadamente por Martínez Sampere (1999), que destacó la originalidad de la idea, tanto desde el punto de vista de los principios como de la vida democrática, puesto que ni la igualdad ni la democracia habían hecho referencia a un ideal de mixitud efectiva en los puestos de elección, ni mucho menos a un reparto igual o equilibrado del poder. La paridad sería así la herramienta necesaria para hacer realidad la democracia paritaria, la única posible, un reparto del poder entre los sexos, si bien ha de entenderse no como una mera aritmética, no como un principio cuantitativo puro de exactitud de las cuentas, algo que, explica la autora, se adapta mal a las relaciones humanas. Se trataría de la exigencia de un equilibrio entre mujeres y hombres en el seno de las instancias dirigentes que «debe encontrar su expresión en la definición del pueblo, incluirse en el concepto de democracia y en los principios de la vida política» (í.d.). Por ello, no se trata de defender una más exacta representatividad de la nación, sino de inventar una figura que exprese esa mixitud efectiva de las asambleas que simbolizan la mixitud universal humana, un pueblo compuesto por hombres y por mujeres. La paridad no es, por tanto, «un derecho fundamental de ciudadanía de las mujeres, ni las mujeres somos un cuerpo electoral con intereses definidos. Las mujeres somos la mitad femenina del cuerpo electoral, lo cual es muy diferente. El planteamiento de una ciudadanía separada para las mujeres no es defendible».

De ahí que mujeres y hombres deban estar en la constitución como sujetos políticos jurídicos para una configuración de las relaciones humanas en igualdad (Esquembre Valdés, 2006: 36), y no de subordinación. De otra forma, sin el reconocimiento de esa mixitud no resulta posible justificar la paridad, puesto que su formulación «es una consecuencia directa del reconocimiento de dos sujetos políticos que deben participar en los asuntos públicos de manera equilibrada (democracia paritaria), lo que en definitiva representa una garantía contra la prevalencia y dominación de cualquiera de los dos sexos» (García Campá y Ventura Franch, 2021: 151).

Podemos afirmar que lo expuesto en este apartado responde a un concepto *clásico* pero aún vigente de paridad, que como veremos a continuación parecía inspirar el proceso constitucional chileno, cuyos esfuerzos iniciales estaban encaminados a su consecución de manera efectiva.

2. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA PARIDAD DE ENTRADA Y DE SALIDA EN LA COMPOSICIÓN DE LA CONVENCION CONSTITUCIONAL

Las demandas de paridad están ligadas en el inicio al movimiento feminista francés, que exigió su configuración como un nuevo principio de organización

del poder político en función del sexo, más allá de una mera participación equilibrada de mujeres y hombres en los procesos de decisión. Las reformas constitucionales realizadas en 1999 en Francia y posteriormente en Italia en 2001 y 2003 posibilitaron la ampliación de la participación política de las mujeres involucrando en ello a los partidos políticos mediante un desarrollo legislativo posterior. En España, por el contrario, no fue necesario llevar a cabo una reforma constitucional para acoger la paridad, ya que la presencia del art. 9.2 CE incorpora un criterio interpretativo del ordenamiento jurídico basado en la obtención de resultados, por lo que deberá transformarse en una obligación exigible como derecho subjetivo desde el contenido del art. 14, una vez concretado por la ley. Esto fue lo que ocurrió a través de la inclusión del concepto de «presencia equilibrada» en la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (disposición adicional 1.^a) a través de la introducción de un art. 44 bis en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, y que más allá de la acción positiva, supone una profundización en la idea de democracia a través de la igualdad efectiva en el acceso a cargos públicos representativos (Macías Jara, 2020: 143-144). La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de febrero⁸, afirmó su constitucionalidad con apoyo en la potencialidad del art. 9.2 CE argumentando que la representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones es una manifestación clave de la igualdad real y efectiva, puesto que si la propia sociedad es sexuada, ambos han de participar por igual en las decisiones que les atañen. No debe por tanto confundirse paridad con acción positiva: la

⁸ Así, los partidos políticos serían el cauce válido para el logro de la igualdad real. «Estas previsiones no suponen un tratamiento peyorativo de ninguno de los sexos, ya que, en puridad, ni siquiera plasman un tratamiento diferenciado en razón del sexo de los candidatos, habida cuenta de que las proporciones se establecen por igual para los candidatos de uno y otro sexo. No se trata, pues, de una medida basada en los criterios de mayoría/minoría (como sucedería si se tomase en cuenta como elementos de diferenciación, por ejemplo, la raza o la edad), sino atendiendo a un criterio (el sexo) que de manera universal divide a toda sociedad en dos grupos porcentualmente equilibrados (FJ 5.º)». Por su parte, el abogado del Estado, a propósito de la paridad, destacó que la participación equilibrada «no pretende que las mujeres representen en el Parlamento intereses específicamente femeninos, sino todo lo contrario, se trata de universalizar el contenido de la política». Ello, por tanto «no quiebra el concepto de unidad del pueblo como titular de la soberanía, al que no se pretende escindir en dos mitades. Antes bien, se respeta la existencia de una voluntad nacional única, generada por los representantes del pueblo soberano cuya elección se ve ligeramente condicionada para la consecución del incuestionable objetivo de que en las candidaturas electorales exista una presencia equilibrada de hombres y mujeres».

primera pretende un equilibrio justo entre ambos sexos de forma que una representación ponderada no produce exclusión y neutraliza la diferencia basada en el sexo. Asimismo, no hay que olvidar que no es

la meritocracia el requisito que asegura un puesto en los cargos de representación política y que, además, la representación equilibrada en la toma de decisiones no asegura una completa igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, constituyendo solo una manifestación concreta de dicha igualdad, y un cauce para legitimar que ambos participen de forma equilibrada en la conformación de políticas públicas y normas «creadoras», precisamente de dicha igualdad material (Álvarez Conde y Tur Ausina, 2021: 314-315).

No obstante, en nuestro país, pese al establecimiento del principio de presencia equilibrada, de manera que en el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco puestos, no pueda estar representado ninguno de los sexos en más del 60 % ni en menos del 40 %, la incorporación de las mujeres a las listas no se ha traducido finalmente en una representación cualitativamente paritaria al no superarse el umbral del 36 %-39 %. Entre los factores que explican esta disonancia estarían el reparto tradicional de roles por el que las mujeres han quedado fuera de la vida política y de la toma de decisiones, la configuración de los distintos sistemas electorales o el papel de los partidos respecto de la disposición de las candidaturas y su orden en las listas, incluso los déficits de democracia interna en los mismos (Macías Jara, 2020: 143-144). En Latinoamérica, del mismo modo, pese a que se ha ido acogiendo la idea de la paridad en el acceso a la representación, la experiencia comparada ha revelado problemas similares derivados del diseño electoral, como las listas abiertas, los partidos minoritarios con un solo escaño, el incumplimiento de los mandatos de paridad por parte de los partidos políticos o la ausencia de un mandato expreso de posición en la lista (Ponce de León Solís, 2021b: 391-392).

Esta parecía ser una preocupación presente en los trabajos iniciales del proceso, de ahí que para cubrir ese eventual déficit de representación efectiva paritaria en cargos electos, más allá de la mera presencia en las listas electorales se establecieron una serie de innovaciones significativas que darían lugar a la denominada *paridad a la chilena*, que buscaba salvar dichos obstáculos para alcanzar una participación equilibrada efectiva.

Como ha señalado Henríquez Viñas (2021: 355-360), los principales argumentos expuestos ante el poder de reforma constitucional en favor de la paridad se sustentaron en: una nueva forma de entender la titularidad del poder constituyente; una concepción de la democracia caracterizada por el acceso igualitario de la ciudadanía a las estructuras de poder estatales

y que promueve el ideal de igualdad real de las personas, no solo desde una perspectiva formal; la ampliación de las nociones de representación, ya que si las mujeres son la mayoría de ese pueblo concreto y plural, deberían ser parte de forma igualitaria en el órgano constituyente, y las experiencias comparadas sobre la paridad y las cuotas de género en otros procesos que demostraban que las candidaturas paritarias no arrojaban una paridad de mujeres electas, por lo que había que considerar la asignación paritaria de escaños.

Con la aprobación de la Ley 21/2016, *Diario Oficial*, 24 de marzo de 2020, se «modifica la carta fundamental para permitir la conformación de pactos electorales de independientes y garantizar la paridad de género en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente que se conforme para la creación de una nueva Constitución política de la República». De este modo, la nueva disposición transitoria 30.^a de la Constitución establecerá las condiciones para «la declaración de candidaturas para la Convención en equilibrio de género» con un mandato de paridad no solo en las candidaturas, sino también en los resultados. La fórmula en las candidaturas exigía la paridad, un 50 % de cada sexo en las listas pares y no superior a uno en las listas impares, debiendo estar encabezadas por una mujer y luego ordenadas alternamente entre hombres y mujeres. En la asignación de escaños debía garantizarse la paridad en los distritos pares (4, 6 y 8 escaños) y el equilibrio de género en los impares (3, 5 y 7 escaños). Si en la asignación no se producía una paridad de resultado, se aplicaría un mecanismo de corrección comenzando por las listas menos votadas, en las que habría que reemplazar al candidato o candidata con más votos por quien corresponda por sexo para alcanzar la paridad, repitiéndose el mismo ejercicio con las listas sucesivas⁹. Un avance significativo que, sin embargo, no fue bien acogido por ciertos sectores doctrinales que interpretaron que ello venía a ser algo similar a «meter la mano en la urna». Sobre esto se profundizará al analizar la paridad en el texto constitucional. Por ahora, aclarar, en primer lugar, que el intento de garantizar también la presencia final en los órganos (paridad de salida) responde a la necesidad de eludir así las prácticas de un poder político masculinizado y «con ciertas resistencias a democratizarse», buscando ir a la raíz de la misma idea de paridad, que apunta «no a una obligación de medios o a un compromiso por mejorar las condiciones de participación, sino a garantizar sus

⁹ El mecanismo electoral para garantizar la paridad de género en la declaración de candidaturas y en la asignación de escaños diseñado por politólogas feministas se expone con detalle y ejemplos en Ponce de León Solís (2021b). También se explica con detalle su génesis y enmiendas en Arce Riffo (2020).

resultados» (Zúñiga Añazco, 2022b). Por otro lado, la aplicación de la regla de paridad, aunque logró el objetivo de incorporar a las mujeres en igualdad de condiciones —estas pudieron competir, obtener financiación y ser electas—, operó de manera estricta, incluso incorporó a más hombres que mujeres, ya que fueron más mujeres electas las que tuvieron que ceder sus puestos en casos en los que el factor de corrección operaba en favor de un hombre, aun cuando la candidata desplazada había obtenido la primera mayoría. De hecho, el resultado electoral arrojó como resultado final una composición de la Convención Constitucional de 77 mujeres frente a 78 varones, prueba de que la paridad no necesariamente ha de favorecer o privilegiar a un grupo subrepresentado, puesto que no es una medida de acción positiva, sino que se trata más bien de un requisito esencial de la democracia (Figuroa, 2022).

Ahora bien, alcanzar una representación cuantitativa en la Convención Constitucional no equivaldría per se a una representación sustantiva de los intereses de las mujeres, por otra parte, diversos en su heterogeneidad, lo que en gran parte iba a depender «de las condiciones de las mujeres convencionales, sus convicciones políticas y religiosas, sus condiciones socioeconómicas, incluso su origen étnico». Máxime considerando que solo un 57,4% de los programas de los y las convencionales tenía un perfil feminista que buscaba desarticular las estructuras patriarcales, y un 7,7% un perfil «pro-mujer» que pretendía mejorar las condiciones de las mujeres en ciertos ámbitos de la vida política, social y económica (Ponce de León Solís, 2021b: 408). Pero insistimos, no existe *una* mirada de mujer, sino el derecho de las mujeres a formar parte de la construcción de un proyecto común. Si las propuestas mejoran las condiciones de las mujeres, a su vez mejoran las condiciones sociales, por lo que la obligación de combatir la desigualdad de género no es exclusiva de las mujeres, es responsabilidad de todas y todos.

La paridad, al mismo tiempo, debía estar presente en el texto constitucional transversalmente, tanto en el catálogo de derechos y deberes como en el lenguaje o en el diseño de las instituciones, de forma que «el Proceso Constituyente y la Nueva Constitución no son la meta, sino el punto de partida para alcanzar la igualdad de género» (Ponce de León Solís, 2021a).

Llegados a este punto es claro que el propósito que en materia de paridad inspiraba el proceso constitucional, al menos desde un plano teórico, era el de su implantación efectiva desde su mismo inicio. Ahora bien, como veremos a continuación, la forma en que se fue configurando en sus distintas fases, y consiguientes instrumentos normativos, resultó contradictoria e introdujo inesperados debates en torno a cuestiones que no parecían encontrarse en el punto de partida.

3. EL ESTABLECIMIENTO DE UNA PARIDAD COMO PISO Y NO BINARIA EN EL REGLAMENTO DE LA CONVENCIÓN

La caracterización de la paridad se volvió crecientemente compleja a medida que iban introduciendo determinados aspectos en ella, como su configuración a modo de «un piso» y de forma «no binaria». En efecto, ya desde el comienzo de las dinámicas de la Convención, el debate sobre cómo interpretarla fue objeto de numerosas discusiones. En un primer momento las *Normas básicas para el funcionamiento provisional de la Convención Constitucional*, aprobadas el 14 de julio de 2021, establecían en su art. 3 sobre el funcionamiento de las Comisiones, que para dirigir el desarrollo de las mismas debía elegirse por mayoría absoluta una coordinación paritaria, y que «para la elección de dicha coordinación, cada integrante deberá votar por dos personas, una de las cuales, a lo menos, debe ser mujer». Mientras que en las Comisiones de Ética y la de Presupuestos y Administración Interior se entendió que esta regla exigía que la coordinación se entendiese en términos binarios, es decir, un hombre y una mujer, en la Comisión de Reglamento se plantearon diferentes interpretaciones por parte de los convencionales.

Un primer grupo consideró, así, que la paridad debía ser «un techo» que garantizara una igualdad numérica que impidiese que un sexo estuviese representado en forma mayoritaria en relación al otro. Un segundo grupo se posicionó en favor de la paridad como «un piso», que debía asegurar un nivel mínimo de representación de mujeres, pero que podía ser rebasado para reforzar la corrección de las desigualdades estructurales. Finalmente, un tercer grupo interpretó que, además, la paridad debía entenderse «como un piso y no binaria», asegurando así la igualdad de representación también a las diversidades sexo-genéricas y no solo a hombres y mujeres. La constituyente Alondra Carrillo defendió que la redacción de la indicación presentaba una «alternativa a la forma en la que hasta ahora había quedado establecida la paridad». «A lo menos una mujer significa que puede haber más de una mujer en una coordinación paritaria, pero también que una coordinación paritaria no puede ser pensada desde el inicio negando una realidad que existe y que es que en nuestra sociedad no hay solamente hombres y mujeres», pidiendo «concebir esta paridad sin techo como un mínimo democrático» (Ferrer, 2021). Como ha destacado Ponce de León Solís (2021b: 407) esta argumentación perseguía evitar los riesgos de un afianzamiento del binarismo sexual y de los roles de género. Algo por otra parte discutible ya que, como se ha dicho anteriormente, mientras la paridad es una reivindicación directa de esa mixitud humana en todos los ámbitos de la vida en condiciones de igualdad real, la deconstrucción de los roles tradicionales se combate a través de políticas para la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres

y, del mismo modo, la tutela antidiscriminatoria por una orientación sexual o identidad de género que se aparta del sistema sexo/género se persigue con actuaciones normativas específicas en este sentido.

Si bien finalmente prosperó la primera de las interpretaciones, votándose en la sesión del 27 de julio que la coordinación de la Comisión de Reglamento estuviera formada por una mujer y un hombre, el debate continuó en la sociedad civil a través de las audiencias públicas. El *Boletín del Observatorio de Género de la Universidad de Chile*, n.º1, titulado «Paridad», da cuenta de algunas intervenciones en favor de esta como un mínimo, o piso, y no binaria:

[...] su objetivo es profundizar la noción de representatividad en nuestra democracia, desde un arraigo exclusivamente territorial y electoral a uno que tenga en consideración las barreras de acceso al poder institucional que el cisheteropatriarcado pone sobre las mujeres y la comunidad LGTBIQA+ y la exclusión estructural que ello genera. Para que la paridad sea inclusiva, debe contemplar explícitas excepciones. Cuando una persona de grupos históricamente excluidos ha conseguido los votos necesarios para ser electa. Para que no ocurra que un hombre ocupe el lugar de una mujer con discapacidad, o de las naciones originarias, o una persona trans, o una lesbiana, o una persona no binaria (Emilia Schneider, OTD Chile)¹⁰.

Por tanto, lejos de quedar zanjado, el debate siguió presente en la propuesta de Reglamento General de la Convención, donde finalmente acabó consolidándose, como veremos, la tercera de las interpretaciones: la paridad como un piso y no binaria con su aprobación el 29 de septiembre de 2021¹¹ (DO n.º 43 076, de 13 de octubre de 2021).

El objetivo del Reglamento consistía en «establecer los principios, la organización, el funcionamiento y las reglas de procedimiento de la Convención Constitucional» art. 2). De su contenido se desprende claramente la intención de los y las convencionales de mantener la aplicación de la regla de paridad instaurada en el proceso de su elección. Así, se afirma en primer lugar que la naturaleza de la Convención es la de una «asamblea representativa, paritaria y

¹⁰ *Boletín del Observatorio de Género de la Universidad de Chile*, n.º 1. Disponible en: <https://bit.ly/3zEHyEP> (consulta 28/08/2022). Emilia Schneider es la primera parlamentaria transgénero en Chile elegida en las elecciones legislativas de 2021 para el período 2022-2026.

¹¹ Como señala el *Boletín* n.º 1, esta interpretación se asentó con la aprobación en general de la propuesta reglamentaria por el Pleno de la Convención Constitucional el día 14 de septiembre. Entre el 23 y 29 de septiembre se votaron las indicaciones al articulado del reglamento sin que estos puntos fueran discutidos.

plurinacional, de carácter autónomo, convocada por el pueblo de Chile para ejercer el poder constituyente originario» (art. 1).

Entre los múltiples principios rectores enumerados (art. 3) desde la «a» hasta la «z», principios que «constituirán las bases democráticas y legítimas del proceso constituyente», en materia específica de género se reconocen, entre otros, la igualdad sustantiva y prohibición de discriminación, el enfoque de género y la perspectiva feminista, el lenguaje inclusivo o los cuidados. Ahora bien, como ha destacado García Escudero Márquez (2022) este tipo de reconocimientos «es totalmente ajeno a un Reglamento de una Cámara, porque en realidad está preestableciendo el resultado de su labor». Así, puede observarse que mientras unos principios se refieren a la actuación de los convencionales —por ejemplo la igualdad de participación en el proceso constitucional o la obligación de que los textos aprobados estén redactados en lenguaje claro e inclusivo—, otros principios exceden claramente el objetivo del Reglamento, como la igualdad sustantiva o el enfoque de cuidados o de la niñez y de la adolescencia, cuestiones que más bien estarían destinadas a ser debatidas en una propuesta para la elaboración del texto constitucional. Este conjunto de principios rectores no obstante se trasladará en gran medida al contenido futuro del texto constitucional. Llama la atención, sin embargo, que precisamente la paridad no se encuentre entre ellos, aunque, como se verá a continuación, está presente tanto en la composición de los órganos de la Convención como en la organización del trabajo. Ciertamente el análisis crítico del contenido del Reglamento merecería un estudio que ahora no puede realizarse en este trabajo, por lo que se abordarán únicamente algunas cuestiones relacionadas con esa nueva concepción de la paridad como piso y no binaria.

Entre los principios encontramos el enfoque de género y la perspectiva feminista, definidos como:

Conjunto de herramientas diagnósticas, procesos técnicos e institucionales y medidas estratégicas que se adoptan para erradicar la violencia de género, la invisibilización y la exclusión que sustentan los patrones históricos de dominación sobre las mujeres, diversidades, disidencias sexuales y de género, con el fin de asegurar las condiciones para una construcción democrática real, sustantiva y efectiva. La comunicación con perspectiva de género, feminista y no sexista posibilita interacciones comunicativas tendientes a promover la igualdad de género y la no discriminación de sectores históricamente excluidos, con el fin de asegurar las condiciones que permitan una educación cívica real y efectiva.

Sin ahondar en la confusa redacción del precepto, no se entiende la diferenciación entre enfoque de género y perspectiva feminista, conceptos sinónimos del acuñado internacionalmente como *gender mainstreaming* o

perspectiva de género en la Conferencia de Beijing en 1995 «como una herramienta inclusiva de los intereses de las mujeres en la idea de desarrollo y para contrarrestar las políticas descritas como “neutrales”, que venían a consolidar las desigualdades de género existentes, convirtiéndose en una estrategia central para logra la igualdad de facto» (Salazar Benítez y Cárdenas Córdón, 2021), si no es para introducir a continuación la equiparación de las mujeres (perspectiva feminista) con las «diversidades, disidencias sexuales y de género» (enfoque de género) como sujetos ambos objeto del mismo tipo de discriminación y opresión.

El concepto «diversidades, disidencias sexuales y de género» que aparece por primera vez así en los documentos del proceso constitucional, en un análisis literal parece aglutinar a tres tipos de identidades personales que, por contraposición, se diferenciarían de las «mujeres»: diversidades, disidencias sexuales y disidencias de género entendidas como aquellas «cuya sexualidad, identidad o características corporales desafían las normas tradicionales del género construidas sobre principios como la heteronormatividad, la cisonormatividad, la jerarquía sexual, la comprensión binaria de sexo y género y la misoginia», en la definición que se hace en el *Boletín del Observatorio de Género de la Universidad de Chile*, n.º 4, dedicado a las «Disidencias sexo genéricas»¹². Para dicha conceptualización, el Observatorio se apoya a su vez en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 2015 sobre *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, párrafos 11 y 48¹³. De este modo, se equipara su significado con el término LGTBIQ+, que comprende dentro del mismo a lesbianas, gais, transexuales, bisexuales, intersexuales o *queer*¹⁴.

¹² Define el concepto con apoyo a su vez en el informe de la Comisión Interamericana de Derechos. Disponible en: <https://bit.ly/3NutnrA>.

¹³ Disponible en: <https://bit.ly/3T67GPZ> (consulta: 15/08/2022).

¹⁴ El colectivo LGTBIQ+ también está presente en la elaboración del «Reglamento de ética y convivencia; prevención y sanción de la violencia política, discurso de odio, negacionismo y distintos tipos de discriminación; y de probidad y transparencia en el ejercicio del cargo de la Convención», aprobado el 13 de octubre, y que establece los principios, normas y parámetros que regulan la convivencia en el interior de la Convención a propósito del principio de igualdad, prevención y sanción de distintos tipos de discriminación, incorporando como categorías sospechosas la orientación sexual, la identidad y la expresión de género (art. 6), y a su vez define la violencia de género como aquella ejercida contra mujeres y contra personas LGTBIQ+ (art. 20). Finalmente, el Reglamento de Participación Popular y Consulta Indígena dedica su párrafo 9 a la participación de las disidencias sexo genéricas, reforzando la prohibición de

Las demandas de las disidencias sexuales para el proceso constitucional se habían concretado, siguiendo a Cofré Suazo y Montecinos Urrea (2020: 124-125), en varios puntos: interseccionalidad en los acuerdos políticos, de manera que lesbianas y trans pudiesen formar parte de ellos; una vida sin abuso ni violencia; la extensión en el debate a las disidencias de las regiones y periferias; el derecho al trabajo; la erradicación de todos los tipos de discriminación por orientación sexual, identidad y expresión de género; la garantía del derecho a una vivienda digna, en donde prime el derecho a la misma y no la adjudicación según el sexo u orientación sexual de tu pareja; el derecho a la salud y, por tanto, a una amplia gama de alternativas para la salud trans, lésbica y disidente, así como una educación inclusiva.

Sin embargo, la asimilación de las mujeres como sujetos del pacto jurídico político, con las distintas orientaciones sexuales o identidades de género que libremente y sin sufrir discriminación han de poder ejercer todas las personas, presenta ciertos problemas en la práctica, ya que, como se verá más adelante, supone que los mecanismos pensados para alcanzar una democracia paritaria se perviertan con facilidad desde el momento en que un varón que se declara como de «orientación sexual diversa» pueda entrar a formar parte de dicho colectivo quebrando así la regla de paridad. No podemos perder de vista que la paridad no binaria se traduce en la inclusión de estas disidencias en el porcentaje, cualquiera que sea su articulación, de representatividad femenina, viéndose esta por tanto reducida y quedando sin embargo la masculina intacta. La pregunta en todo caso que cabría formularse es si las causas de discriminación histórica de las mujeres resultan equiparables a las causas de discriminación de las diversidades y disidencias sexo genéricas, y por tanto si han de ser sujetos protegidos o no por el mismo tipo de mecanismos antidiscriminatorios.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, en el informe de 2018 *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*¹⁵ ha respondido afirmativamente señalando que las personas LGTBIQ+ deberían ser comprendidas en el marco de la discriminación estructural de género, siendo clave garantizar sus derechos políticos y asegurar que estas personas puedan elegir y ser elegidas en funciones públicas, y participar de la construcción de las políticas.

discriminación por orientación sexual e identidad de género (art. 77); y garantizando el respeto al derecho a la identidad y expresión de género, al nombre social y a los pronombres de cada persona, en todas las instancias de participación de la Convención (art. 78).

¹⁵ Disponible en: <https://bit.ly/2RHGybR> (consulta: 02/09/2022).

Pero esta decisión de la Comisión no es sino fruto de una determinada corriente ideológica dentro de la teoría feminista, concretamente la teoría *queer* (Butler, 2007). Conviene no perder de vista que la Comisión Interamericana considera que el sexo es una construcción social. En su informe *Violencia contra personas LGTBI* de 2015 se adscribe expresamente a «la posición, articulada por el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de Argentina (INADI), de que los genitales y la asignación del sexo son dos conceptos distintos y que no existe una conexión necesariamente directa entre estos». En este sentido, el INADI ha indicado que la categorización de un hombre o una mujer es un acto «social, cultural e institucional» (pp. 31-32). Como se observa, el debate terminológico está planteado¹⁶.

Pero si la decisión de ser hombre o mujer es algo que puede escogerse libremente, resulta evidente que, a no ser que se establezcan toda una serie de garantías que otorguen la necesaria seguridad jurídica, esta decisión podrá instrumentalizarse como de hecho ya está ocurriendo, para el retroceso de los derechos que tanto tiempo ha costado conseguir a las mujeres en toda su heterogeneidad¹⁷. Estamos por tanto ante un debate que está lejos de ser resuelto y que a día a día se torna más cruento.

Los problemas a los que aludimos se expresan firmemente y sin ambages en el voto parcialmente disidente de la jueza Elizabeth Odio Benito en el caso *Vicky Hernández y otros vs. Honduras*, sentencia de 26 de marzo de 2021. En dicho voto particular, la magistrada disiente de la conclusión adoptada por la mayoría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la aplicación al caso concreto¹⁸ de la Convención Interamericana de Belém do Pará para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, en vez de aplicarse

¹⁶ Conviene consultar a este respecto la STC 67/2022, de 2 de julio, que en un plausible afán didáctico y esclarecedor en favor de la seguridad jurídica inicia una línea jurisprudencial que intenta en la medida de lo posible clarificar el contenido jurídico de expresiones utilizadas en la denominación de algunos grupos sociales reivindicativos de la igualdad.

¹⁷ Véase en este sentido la noticia del diario *El País* (16 mayo 2021): «Paridad electoral con falsas trans en México. Un partido político “convierte” a 18 hombres en 18 mujeres, lo que ha indignado a los colectivos LGBTI y a las feministas. Hay precedentes de trampas así en anteriores comicios» (disponible en: <https://bit.ly/3U1yrGm>, consulta: 07/09/2022).

¹⁸ La sentencia versa «sobre los execrables actos de violencia a los que fue sometida la señora Vicky Hernández, una mujer trans, en el contexto del golpe de Estado acaecido en Honduras en el año 2009, que tuvieron como resultado su trágica muerte» (párrafo 30 del voto particular disidente).

en dicho caso el Pacto de San José (que protege a otros grupos como travestís, intersexuales y personas trans). La jueza apoya su voto disidente en la opinión de que «la llamada “identidad de género” es una expresión difusa que hoy busca erróneamente sustituir “sexo” por esa “identidad”. Y a partir de esa sustitución, borrar al sexo femenino con todas sus propiedades biológicas y mezclarlo todo en una sola categoría subjetiva y auto designada» (párrafo 5.º). «Sin fundamento científico alguno, se pretende que “identidad de género”, un sentimiento que incluso puede cambiar de un día al otro, sustituya y borre al sexo con el cual ya se nació» (párrafo 12). De manera que

si el sexo, categoría material y científica, desaparece absorbido por la «identidad de género» percepción subjetiva individual, ¿en qué se basaría la violencia de género? ¿Y a qué queda reducido el sexo femenino? ¿Cómo se documentarían las violaciones sexuales y demás crímenes de violencia sexual contra las mujeres? ¿Cómo se documentarían las violencias sufridas por personas trans si el cambio de sexo es algo confidencial que no puede documentarse? ¿Y las diferencias salariales? ¿Y las discriminaciones en el acceso a la educación en todos sus niveles, formales e informales? Las preguntas son muchísimas más. Pero estas pocas bastan para evidenciar el caos y el retroceso al que nos estamos enfrentando (párrafo 15).

A partir de ahí, la magistrada establece las diferencias entre las dinámicas de la violencia histórica contra las mujeres de las que sufren grupos sociales vulnerables, y que deriva de percepciones como la «identidad de género», concluyendo que la violencia que la propia sentencia destaca por probada no se debió, por tanto, al hecho de ser mujer, «sino a su “identidad de género”, por esta dinámica violenta que busca castigar las identidades, expresiones o cuerpos que difieren de las normas y roles patriarcales» (párrafo 33), debiéndose abordar por separado la violencia de género contra las mujeres de la violencia que deriva de la «identidad de género».

Consideramos, además, que no resulta pertinente esta equiparación del colectivo LGTBIQ+, aproximadamente un 4% de la sociedad chilena¹⁹, con

¹⁹ El informe *Les candidates LGTBIQ+ frente al proceso constituyente*, elaborado por el Observatorio Nacional LGTBIQ+ de 12 de abril de 2021, en cuanto a la caracterización de les candidates según orientación e identidad de género establece que «respecto a las identidades de les candidates, el 4% se autodetermina como disidencia sexual». Hasta el momento no existen en Chile datos certeros sobre el porcentaje que ocupan en la sociedad las disidencias sexuales, pero de acuerdo con la información de otros países que han incluido sistemáticamente preguntas sobre la orientación sexual e identidad, este valor oscilaría al menos entre el 5 y 10% (Movilh, 2013). De esta manera, resulta que el porcentaje de candidates a la constituyente estaría por debajo

las mujeres; es decir, más de la mitad de la población, aproximadamente un 52%, en cuanto sujetos destinatarios de la regla de paridad, y que unifica en torno a una sola categoría a mujeres biológicas con otros grupos cuyas discriminaciones y violencia obedecen a orígenes diferentes. Existiendo en la sociedad chilena igualmente otros colectivos históricamente preteridos como los pueblos indígenas, no se justifica por qué, más que tratarlo desde la perspectiva de la inclusión de un determinado número de escaños reservados, como así se hizo con los pueblos originarios y los afrodescendientes, se acuda a esa asimilación con las mujeres.

Ello nos lleva de nuevo a reflexionar sobre la idea de paridad, como exigencia de representación política, ya que más que una medida para erradicar la discriminación estructural en sus distintas formas, sería un elemento sustantivo imprescindible de la democracia en una sociedad conformada por individuos que, por encima de sus identidades sexuales, de género, de etnia, clase social, etc., pertenecen a la especie humana sexuada conformada por mujeres y hombres en toda su diversidad. La lucha por combatir y eliminar este binarismo humano no aporta argumentos convincentes ni introduce mecanismos que, con la debida seguridad jurídica, aseguren la inclusión de todos/as/es aquellos que, de un modo u otro, no encajan bien en el *sistema*, en vez de trabajar en su protección antidiscriminatoria.

Retomando el tema de la paridad en el Reglamento, su obligatoriedad se hace explícita, en primer lugar, en el art. 11 sobre el uso de la palabra en el Pleno. Así,

la Mesa Directiva formará una lista con las y los constituyentes que se inscriban para intervenir en los debates. Siempre se deberá asegurar los tiempos necesarios para que cada grupo de constituyentes tenga una debida representación, conforme a los criterios de paridad de género, plurinacionalidad, descentralización, equidad territorial y pluralismo político, sin que esto implique la dilación excesiva del debate. Aquellos constituyentes que decidan crear o cambiarse de colectivo, deberán informar a la Mesa Directiva, por escrito, para reconfigurar el sistema de intervención de la palabra.

Esta última frase resulta claramente ejemplificativa de la facilidad y el carácter meramente subjetivo, abierto por tanto incluso a especulaciones de orden político, de la autodefinition con tan solo una comunicación a la Mesa.

En segundo lugar, el art. 32 establece la composición de los órganos de la Convención Constitucional. Así, en el párrafo primero se dice que

de la proporción de personas LGBTIQ+ en la sociedad. Disponible en: <https://bit.ly/3FKb4Nm> (consulta: 02/09/2022).

«todos los órganos de esta Convención deberán ser paritarios, no pudiendo el género masculino superar un sesenta por ciento. Esta regla no será aplicable a las mujeres u otras identidades de género, reconociendo la existencia de patrones de dominación histórica de dichos géneros en este tipo de instancia». La introducción del concepto «otras identidades de género», que se sumaría así a las diversidades, disidencias sexuales y disidencias de género, colectivo LGTBIQ+, pretende nuevamente eliminar el binarismo en la aplicación de la paridad²⁰. Esta regla se discutió por primera vez a la hora de la integración de las comisiones temáticas, puesto que en la de Sistemas de Justicia el número de hombres superaba el límite máximo del 60 %. La Mesa resolvió afirmando que la regla de paridad no se vulneraba puesto que en dicha Comisión existía una persona «de orientación sexual diversa», por lo que este no debía contabilizarse en dicho 60 % de máximo, ya que ello respondía a la finalidad protectora de las mujeres y de las disidencias sexo genéricas. A pesar de que varios convencionales expresaron su desacuerdo acerca de la confusión entre orientación sexual e identidad de género, se mantuvo el criterio interpretativo que asimila ambos conceptos. De manera que lo que se había pensado para equilibrar la composición de mujeres y hombres en las comisiones, acabó desnaturalizando su objetivo precisamente en favor del sexo masculino. Como mencionábamos anteriormente, se trata de un ejemplo paradigmático de cómo la equiparación de las mujeres con las diversidades y disidencias, no solo perjudica los intereses de las mujeres, sino también los del propio colectivo LGTBIQ+, que se difumina en un conjunto de identidades que por supuesto, al igual que en el caso de las mujeres, cualquiera podrá usurpar para utilizar conforme a intereses no legítimos, con la mera autodeclaración de profesar, por ejemplo, una sexualidad no heteronormativa en un determinado momento.

En tercer lugar, la paridad se encuentra regulada en la composición de las comisiones temáticas y subcomisiones. Sobre las primeras, «deberá aplicar, cuando corresponda, los mecanismos de corrección que resulten más idóneos para garantizar la paridad de género, la plurinacionalidad y la equidad territorial en la incorporación de sus integrantes [...]» (art. 70). Respecto de la creación de las subcomisiones se «deberá velar en su integración por los criterios de paridad de género, plurinacionalidad y equidad territorial [...]» (art. 75). Una excepción se establece respecto de la Comisión de Armonización, «que no podrá estar integrada en más del 60 % por un género, de forma que si fuera necesario se efectuará la correspondiente corrección de su composición hasta ajustarse a dicho

²⁰ *Boletín del Observatorio de Género de la Universidad de Chile*, n.º 4: «Disidencias sexo genéricas».

porcentaje, para lo cual excepcionalmente se abrirá una nueva convocatoria para integrarla. En esta nueva convocatoria se podrá presentar tan solo el número de personas faltantes del género subrepresentado» (art. 76).

En el siguiente cuadro, para mejor comprensión, se recoge la articulación de la paridad en el Reglamento.

Tabla 1. *Articulación de la paridad en el Reglamento*

Preceptos del Reglamento General	Concreción de la paridad
Naturaleza de la Convención (art. 1)	Asamblea representativa, paritaria y plurinacional, de carácter autónomo, convocada por el pueblo de Chile para ejercer el poder constituyente originario.
Uso de la palabra (art. 11)	Criterios de paridad de género.
Composición de los órganos de la Convención (art. 32)	Todos los órganos de esta Convención deberán ser paritarios, no pudiendo el género masculino superar un 60 %. Esta regla no será aplicable a las mujeres u otras identidades de género.
Composición de Comisiones (art. 70)	Criterios de paridad de género.
Composición de Subcomisiones (art. 75)	Criterios de paridad de género.
Comisión de Armonización (art. 76)	No podrá estar integrada en más del 60 % por un género.

Fuente: elaboración propia.

Como se observa, el Reglamento no solo se aparta de las reglas de paridad establecidas para la elección de los y las convencionales, sino que además maneja diferentes conceptos: por un lado una paridad de género como piso y no binaria para la composición de aquellos órganos colegiados como el Pleno, la Mesa Directiva o la Secretaría, comisiones temáticas y subcomisiones, mientras que en la composición de la Comisión de Armonización se aproximaría a la establecida en la elección de los convencionales. Tal como adelantábamos, lo que parecía responder a una determinación clara y unívoca en pos de la paridad, en el sentido en que hasta entonces se venía entendiendo históricamente, comenzó a disgregarse en una multiplicidad de interpretaciones dentro del mismo proceso constitucional.

En otro orden de cosas, resulta pertinente cuestionarse hasta qué punto la Convención Constitucional estaba legitimada para interpretar en un sentido diferente a la propia Constitución vigente en lo referido a la reforma

introducida por Ley sobre Paridad 21 216, aprobada el 24 de marzo de 2020 por el Ministerio de Secretaría General de la Presidencia, que establece en su disposición trigésimo primera que «el sistema electoral para la Convención Constitucional se orientará a conseguir una representación equitativa de hombres y mujeres». Si la reforma constitucional se incorporó para garantizar una paridad binaria en las candidaturas y en la integración del órgano constituyente, creemos que ese sentido debería haber permanecido en la elaboración de su Reglamento. Además, una interpretación distinta a la establecida en el texto constitucional incluso podría contravenir el principio de jerarquía normativa. Por no hablar de la naturaleza de la propia Convención, su alcance y límites, que se autoerige en un poder constituyente que rompe la tradición constitucional.

Finalmente, además de los problemas que hemos apuntado que resultan de esta concepción *no binaria*, es preciso detenerse brevemente en el establecimiento de la paridad como un *piso* y no como un *techo*, sentido que también se aparta de lo previsto en la Constitución y que se aproxima más a una medida de acción positiva que permitiría establecer una diferencia de trato justificada precisamente para compensar una infrarrepresentación, pero que para no contravenir el principio de igualdad debería tener un carácter temporal hasta que esta se alcance de manera efectiva. De otro modo podría darse el caso de que el establecimiento de ese *piso*, hipotéticamente, diese como resultado un órgano formado exclusivamente por mujeres y disidencias, lo que se aparta de la idea de paridad como mixitud en la representación democrática. A ello cabría añadir la cuestión sobre cómo solucionar el problema del reparto de candidaturas o escaños entre las propias mujeres y las diversidades y disidencias.

III. LA DEMOCRACIA PARITARIA Y SU PROYECCIÓN EN EL TEXTO DE LA PROPUESTA CONSTITUCIONAL

Una vez la Convención se dotó de sus normas reguladoras, se inició el proceso de elaboración del borrador de la Constitución, un curso relativamente corto en el tiempo si se compara con el dedicado a la discusión y elaboración de los reglamentos. Fueron siete las comisiones temáticas²¹ que el

²¹ Las comisiones se dividieron en los siguientes temas: 1. Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral; 2. Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía, 3. Comisión de Forma de Estado, Ordenamiento, Autonomía, Descentralización, Equidad, Justicia Territorial, Gobiernos Locales y Organización Fiscal; 4. Comisión sobre Derechos Fundamentales;

art. 61 del Reglamento General estableció para estudiar, deliberar y aprobar las propuestas de normas constitucionales y disposiciones transitorias que serían sometidas para su discusión y aprobación por el Pleno. La participación popular se canalizó a través de 955 audiencias públicas recibidas por las siete comisiones temáticas. Setenta y ocho iniciativas populares de norma²² alcanzaron las quince mil firmas necesarias para ser discutidas por las Comisiones, al igual que las normas presentadas por los y las convencionales. Entre el 19 de octubre de 2019 y el 23 de enero de 2022 se celebraron 16 424 encuentros a lo largo de todo Chile con la participación de 154 541 personas. En poco más de seis meses la Convención tuvo listo un texto que, en su versión armonizada, incorpora 388 arts. y cincuenta y siete disposiciones transitorias que se articulan en torno a once capítulos: «Principios y disposiciones generales» (capítulo I); «Los derechos fundamentales y garantías» (capítulo II); «La naturaleza y el medio ambiente» (capítulo III); «La participación democrática» (capítulo IV); «Los poderes del Estado» (capítulos V, VII, VIII, IX y X); «El Estado regional y organización territorial» (capítulo VI), y «La reforma y el remplazo de la Constitución» (capítulo XI).

En este apartado nos centraremos exclusivamente en el reconocimiento de la democracia paritaria y la paridad en el capítulo I en cuanto a principios generales para, a continuación, ver su proyección en el resto de la propuesta.

El capítulo I está compuesto por dieciséis arts. que comprenden el conjunto de decisiones jurídico-políticas básicas de la República de Chile. Junto con el reconocimiento de los valores y principios que informarán el ordenamiento jurídico se recoge la forma política del Estado, su distribución territorial, así como otras cuestiones relativas a las lenguas oficiales, símbolos y emblemas, el reconocimiento de las familias en sus diversas formas, la laicidad, la integración del derecho internacional como parte de la Constitución o el fundamento del Estado en el principio de supremacía constitucional. Como es sabido, los principios son mandatos de optimización, que exigen su concreción a través de las reglas. Son orientaciones, directrices, que el constituyente introduce para inspirar los preceptos constitucionales. Aunque su

5. Comisión sobre Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico; 6. Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional, y 7. Comisión sobre Sistemas de Conocimientos, Culturas, Ciencia, Tecnología, Artes y Patrimonios.

²² Entre las iniciativas de norma más votadas, se observa la fractura social en torno a uno de los temas más polémicos relacionado con los derechos sexuales y reproductivos: la interrupción voluntaria del embarazo. Así, en cuarto lugar, con 38 198 apoyos se situó la iniciativa n.º 5938: «Será ley: iniciativa popular de apoyo al aborto», mientras que en sexto lugar, con 31 208 apoyos, se situó la iniciativa n.º 4138 «Derecho a la vida».

constitucionalización puede otorgar flexibilidad a normas rígidas que podrían envejecer mal, «tiene enormes riesgos si se abusa de la técnica: los principios, al ser normas abiertas de amplia interpretación, trasladan el poder a quienes interpretan las normas y no a quienes las escriben», de manera que cuando el derecho se abandona en los principios, «quienes asumen más poder son los jueces; ellos pasan a decidir cuestiones que tradicionalmente estaban en el ámbito de los representantes de la ciudadanía» (Soto Velasco, 2020: 175-181).

En el art. 1.2 se reconoce Chile como una república solidaria cuya democracia es inclusiva y paritaria. Estas demandas, como ya se dijo, se sustentan en el cuestionamiento de la legitimidad de un sistema constitucional sin una efectiva representación de las mujeres. La democracia representativa y sus reglas, incluida la propia noción de ciudadanía, debe por tanto comprender la idea de paridad, que se ha mantenido soterrada hasta que no se han puesto suficientemente de relieve las relaciones entre sexo y poder (Zúñiga Añazco, 2005).

El punto de partida es la iniciativa convencional constituyente n.º 116-1, que «establece pautas sobre democracia paritaria»²³, presentada el 7 de enero de 2022 con la firma de 16 mujeres convencionales, a la que se adhirieron 32 más, en total 48 mujeres de las 77 integrantes de la Convención, y ningún varón. La iniciativa se dirige, por un lado, a la Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía respecto de la propuesta del art. para reconocer la igualdad sustantiva de género de mujeres, niñas y diversidades y disidencias sexogenéricas; por otro, a la Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral, donde se proponen cuatro arts. y una disposición transitoria. En las dirigidas a esta última se efectúa el reconocimiento de una democracia paritaria y su concreción en las instituciones del Estado, las organizaciones políticas y el diseño electoral. También se establece la incorporación del enfoque de género en los poderes del Estado y su administración y órganos autónomos, incluso en las políticas públicas, «al logro de la igualdad sustantiva y la paridad», así como medidas de acción positiva para «reparar discriminaciones por género resultantes de legislaciones y políticas públicas previas a la vigencia de la nueva Carta». Por razones de espacio no es posible seguir el desarrollo del trabajo de la iniciativa en las Comisiones, por lo que nos centraremos en el contenido del texto definitivo de la propuesta de Constitución.

Es en el art. 6 donde se reconoce el principio de paridad. En el primer punto se establece que «el Estado promueve una sociedad donde mujeres,

²³ El texto completo de la iniciativa se encuentra disponible en: <https://bit.ly/3h8tjYQ> (consulta: 10/08/2022).

hombres, diversidades y disidencias sexuales y de género participen en condiciones de igualdad sustantiva, reconociendo que su representación efectiva es un principio y condición mínima para el ejercicio pleno y sustantivo de la democracia y la ciudadanía».

A partir de ahí, en el punto segundo se dispone el deber de que «todos los órganos colegiados del Estado, los autónomos constitucionales, los superiores y directivos de la Administración, así como los directorios de las empresas públicas y semipúblicas», tengan una composición paritaria que asegure que, al menos, el 50 % de sus integrantes sean mujeres. No solo la interpretación literal, sino el precedente terminológico del Reglamento de la Convención y, sobre todo, la tajante diferenciación establecida por el art. 6.1 sugieren un concepto de paridad como un mínimo o piso, pero binaria y heterosexual, ya que por «mujeres» deberíamos considerar entonces solo a aquellas de sexo femenino y que se identifican con el género femenino, por contraposición con las «diversidades y disidencias sexuales y de género» descritas a lo largo de los reglamentos y su interpretación como todas aquellas personas pertenecientes al colectivo LGTBIQ+.

En el punto tercero del art. 6, referido al resto de las instituciones, y en «todos los espacios públicos y privados» la paridad pasa de ser una obligación del Estado a ser una labor promocional, de forma que en estos ámbitos las personas de «género diverso» podrán ostentar representación «a través de los mecanismos que establezca la ley».

Como puede observarse, los puntos segundo y tercero del art. 6 resultan contradictorios con lo expresado en el primero, al desplazar en la práctica a las diversidades y disidencias sexuales y de género de la idea de una paridad no binaria, que como hemos visto al analizar el Reglamento las incluía junto con las mujeres, a una representación política autónoma en el resto de instituciones del Estado y a través de mecanismos legales que deberán desarrollarse.

Es por tanto la propia redacción del art. 6 del texto constitucional la que acaba respondiendo negativamente a la pregunta sobre si resulta factible una paridad no binaria. Y es que no cabe sino entender este resultado final como la expresión de una voluntad de reconducir el sentido de la paridad hacia una formulación *clásica* que elimine la complejidad y los efectos indeseables de su configuración en el Reglamento. De este modo, el proceso constituyente chileno se convierte en un ejemplo paradigmático de los riesgos de dotar de contenido a los conceptos jurídicos en periodos de tensión ideológica, sin el reposo y el análisis profundo que requieren las circunstancias.

Finalmente, en el punto cuarto se establece un mandato a los poderes del Estado «para alcanzar la igualdad de género y la paridad» a través de toda una serie de medidas «para adecuar e impulsar la legislación, las instituciones, los marcos normativos y la prestación de servicios». Al mismo tiempo, «deberán

incorporar transversalmente el enfoque de género en su diseño institucional, de política fiscal y presupuestaria y en el ejercicio de sus funciones». Nuevamente se refleja cierta confusión al equiparar como metas que alcanzar por los poderes del Estado la igualdad de género y la paridad, siendo esta última más bien un mecanismo, que no el único, para alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La disposición transitoria sexta del texto constitucional desarrollará los criterios de interpretación y aplicación del principio de paridad del art. 6. Por un lado, sería aplicable a los órganos colegiados de elección popular a partir del proceso electoral nacional, regional y local que se llevase a cabo inmediatamente después de la entrada en vigor, de haberse aprobado, debiendo el Poder Legislativo adecuar la ley electoral conforme a lo establecido en el art. 161 (párrafo 1.º)²⁴.

Respecto de órganos colegiados que no se renuevan mediante procesos electorales, así como para los directorios de las empresas públicas y semipúblicas, la regla de paridad debería implementarse progresivamente a partir de las nuevas designaciones y nombramientos que correspondan, conforme a lo que se prevea legalmente (párrafo 2.º). Se excluye a aquellos órganos colegiados superiores o directivos de la Administración cuya conformación esté «determinada por una ley en razón del cargo de las personas que los integran». En este caso se deberán establecer los mecanismos que permitan a dichos órganos alcanzar la paridad en su composición a través de una ley (párrafo 3.º).

Respecto de los nuevos órganos colegiados y órganos autónomos, estos deberán cumplir con la regla de paridad desde su instalación (párrafo 4.º).

En el caso de los órganos directivos y superiores de la Administración del Estado, será la Contraloría General de la República la encargada de velar por el cumplimiento de la paridad de género (párrafo 5.º).

Pese al reconocimiento de la democracia paritaria y de las directrices que establece la disposición transitoria sexta sobre la interpretación del art. 6, el principio de paridad se expande fuera del capítulo I, reiterativamente en nuestra opinión, en una especie de sospecha velada sobre la eficacia normativa del principio en el contenido del texto constitucional relativo a la parte

²⁴ El art. 161.1 exige que el sistema electoral deberá aprobarse por ley conforme a los principios de «igualdad sustantiva, paridad, alternabilidad de género y los demás contemplados en esta Constitución y las leyes. Dicho sistema deberá garantizar que los órganos colegiados tengan una composición paritaria y promoverá la paridad en las candidaturas a cargos unipersonales. Asimismo, asegurará que las listas electorales sean encabezadas siempre por una mujer».

orgánica, que precisaría entonces de refuerzo. Así, encontramos referencias en los siguientes arts. que se han sistematizado en este cuadro:

Tabla 2. *Referencias a la paridad en el resto de la Constitución Política chilena*

Preceptos del texto constitucional	Resumen del contenido en materia de paridad
Art. 50.2. Derecho al cuidado	Garantía del derecho por el Estado a través de un Sistema Integral de Cuidados que sea paritario
Art. 151.2. Participación democrática	Deber del Estado de promover y garantizar medidas para la participación efectiva de toda la sociedad en el proceso político y el pleno ejercicio de la democracia.
Art. 153. Participación democrática de grupos históricamente excluidos	El Estado debe garantizar la inclusión de estos grupos en las políticas públicas asegurando medidas afirmativas que posibiliten su participación efectiva.
Art. 161 1. Sistema electoral	Desarrollo de un sistema electoral para las elecciones populares conforme al principio de paridad y alternabilidad de género. El sistema deberá garantizar que los órganos colegiados tengan una composición paritaria y promoverá la paridad en las candidaturas a cargos unipersonales. Asimismo, asegurará que las listas electorales sean encabezadas siempre por una mujer.
Art. 163 1. Organizaciones políticas	Las organizaciones políticas reconocidas legalmente implementarán la paridad de género en sus espacios de dirección, asegurando la igualdad sustantiva en sus dimensiones organizativa y electoral y promoviendo la plena participación política de las mujeres. A su vez, deberán destinar un financiamiento electoral proporcional al número de dichas candidaturas.
Art. 254. 3. Cámara de las Regiones	Respeto del órgano al principio de paridad.
Art. 261.3. Reemplazo diputados/as y representantes regionales	Obligación de asegurar en todo momento la composición paritaria de los órganos.
Art. 297. 2. Policía	Deber de promover la paridad en espacios de toma de decisión.

Preceptos del texto constitucional	Resumen del contenido en materia de paridad
Art. 299. 2. Fuerzas Armadas	Deber de promover la paridad en espacios de toma de decisión.
Art. 305. Declaración de estado de excepción. Comisión de fiscalización	Composición paritaria de la Comisión de Fiscalización.
Art. 312. Función jurisdiccional	El principio de paridad debe regir la función jurisdiccional. El Estado garantizará que los nombramientos en el Sistema Nacional de Justicia respeten el principio de paridad en todos los órganos de la jurisdicción, incluyendo la designación de las presidencias.
Arts. 342-344. Consejo de Justicia	Consideración del principio de paridad de género en el ejercicio de sus atribuciones. Elección de sus integrantes de acuerdo con criterios de paridad de género.
Art. 350. Órganos autónomos	Todos los órganos autónomos se regirán por el principio de paridad. Se promoverá la implementación de medidas de acción afirmativa, asegurando que al menos el cincuenta por ciento de sus integrantes sean mujeres.
Art. 387. Asamblea Constituyente	Integración paritaria de la Asamblea Constituyente
Disposición transitoria tercera e)	Criterios de paridad para el cumplimiento de la integración de escaños reservados de pueblos y naciones indígenas en los órganos colegiados del Estado.
Disposición transitoria sexta	Establece los criterios de interpretación de la regla de paridad a que se refiere el art. 6 del texto constitucional

Fuente: elaboración propia.

Las principales críticas en lo relativo a la paridad han puesto el foco en la rigidez de su configuración en el texto constitucional. Sobre la exigencia de paridad en la conformación de los órganos públicos electos, Díaz de Valdés Juliá (2022) sostiene que existe una distancia insalvable entre establecer cuotas electorales y una paridad que exige un resultado de al menos 50 % de mujeres, ya que la consagración del voto libre e igualitario resultaría dañado si se imponen resultados a los votantes. «Una cosa es aumentar la variedad de

candidatos que aparecen en el voto, conservando la ciudadanía la decisión final sobre quién elige, y otra muy distinta cambiar los resultados queridos por el soberano para lograr un determinado balance. Ahí se altera la voluntad popular». Pero como ya se ha dicho, el soberano, es decir, el pueblo, está formado por mujeres y hombres, y esa mixitud ha de tener razonable reflejo en las instituciones, de forma que no la desvirtúen las leyes electorales o las decisiones internas de los partidos políticos, a riesgo de deslegitimar el proceso democrático. Ahora bien, discrepando en cuanto al fondo de su argumento, coincidimos en la forma, es decir, su concreción tasada en el texto, debiendo ser el legislador a través del mandato de reforma de la ley electoral (art. 161.1) el que estableciese su regulación. Este reparo de una regla de paridad, rígida y sin matices, aplicable a todos los órganos colegiados del Estado, encuentra mejores argumentos, en nuestra opinión, en Ovalle *et al.* (2022) cuando critica su configuración como un piso, «al menos el cincuenta por ciento», desvelando así la inconsistencia de equiparar paridad con la acción afirmativa. Coincidimos en este sentido, ya que la regulación en términos de *piso* y no de *techo* está presente en todo el proceso. Por ello, sería aconsejable no consagrar constitucionalmente un modelo rígido «sin perjuicio de establecer principios o directrices generales que amparen su admisión por medio de la legislación». No obstante, creemos que en una futura ley electoral que concretase la paridad no sería incompatible que se estableciesen, además de los porcentajes de representación, ciertas medidas de acción positiva, como por ejemplo el encabezamiento en las listas por mujeres, siempre de manera temporal y proporcionada, hasta que se alcanzase una representación equilibrada efectiva.

IV. REFLEXIONES FINALES

Llegados hasta aquí no podemos negar que la experiencia chilena ha supuesto un aprendizaje que nos enfrenta a ciertos desafíos sobre la idea de paridad que es preciso seguir debatiendo en un futuro proceso constitucional.

El primero sería la viabilidad de una paridad no binaria, un debate no resuelto que, como ya hemos indicado, presenta problemas teóricos importantes que finalmente acabarían perjudicando no solo a las mujeres, sino también a las diversidades y disidencias sexo genéricas. Aránguez Sánchez (2022), por ejemplo, denunció días antes del plebiscito que el proceso constitucional habría estado controlado por élites posmodernas que habrían impedido la capacidad de maniobra a las mujeres; estas llevaban mucho tiempo abogando por la paridad política, y el nuevo documento se la habría concedido a cambio de su silencio con la cuestión de las disidencias. Sin embargo, según hemos visto, el proceso culminó con un retorno a la idea clásica de paridad binaria

que no puede pasar desapercibido, y que cabe interpretar como una asunción de las dificultades que plantean otros conceptos más disruptivos y originados en momentos de particular tensión ideológica.

A ello debemos añadir que la priorización de las agendas étnicas e identitarias de los movimientos sociales acabó por socavar el papel de los partidos políticos, arrojando una lección fundamental: «La democracia requiere partidos políticos, pero en su lugar la política identitaria ofrece movimientos» (Svensson, 2022). «La variopinta representación derivó en una construcción de una propuesta constitucional tamizada de identidades» (García Pino, 2022), lo que a su vez dificultaba los consensos en aspectos fundamentales.

Por otra parte, consideramos que debería ser objeto de una profunda revisión la traslación de los conceptos del lenguaje *queer* a las normas jurídicas, pues se trata de dos ámbitos muy diferentes: el primero de ellos de orden antropológico y/o sociológico, mientras que el segundo responde ante todo a la necesidad de ordenar con seguridad jurídica las relaciones humanas de la convivencia. En cualquier caso, resulta legítima la aspiración de las disidencias sexo genéricas a obtener representación democrática. Sin embargo, consideramos que la forma de articularla debe implicar por igual a los dos grupos que tradicionalmente componen la paridad, esto es, hombres y mujeres, y ello por los posibles resultados indeseables a que ya hemos hecho alusión.

Respecto de su aplicación a todo el espectro del poder público y privado surgen varias dudas. Por un lado, la extensión de la paridad a un órgano público no estrictamente representativo como el poder judicial. En este sentido, el informe elaborado en marzo de 2022 por la Comisión de Venecia, *Opinión sobre la redacción y adopción de una nueva Constitución*, n.º 1075/2022 CDL-AD (2022) 004, realizado a petición del Senado de la República, sostiene que este requisito, conforme a las exigencias de varios tratados internacionales, sería un objetivo legítimo e importante que ha aplicarse también a las instituciones judiciales. De hecho, la Comisión de Venecia ha mostrado su apoyo a aquellas políticas que, en relación con la composición de los consejos superiores de la Magistratura y de la Fiscalía garantizan un equilibrio de género, por lo que «todos los esfuerzos en esta dirección deben ser elogiados». Sin embargo, citando su informe CDL-AD (2014) 008, *Opinión sobre el proyecto de Ley del Alto Consejo Judicial y Fiscal de Bosnia y Herzegovina*, también ha advertido que, aunque el objetivo general de una Administración de justicia ha de ser la eficacia y la imparcialidad, «una disposición legal inflexible que establezca una cuota según criterios étnicos y de género por encima de los de competencia profesional —teniendo en cuenta el tamaño y la población del país— puede socavar el funcionamiento

eficaz del sistema». Efectivamente, las cuotas, si se anteponen al mérito y la capacidad, deben ser objeto de una interpretación restrictiva para no caer en una discriminación constitucionalmente inadmisibles. Pero cabría aclarar, no obstante, que las cuotas no son equiparables a la paridad, puesto que la representación se dirige a los dos sexos, desapareciendo la idea de cuota, ya que su objetivo no es facilitar sin más el acceso de uno de los sexos a dichos puestos, sino neutralizar las diferencias por razón de sexo a través de la participación de ambos en asuntos que les atañen porque se encuentran influidos por estereotipos sociales que les afectan.

La paridad se enfrenta también al peligro de su construcción en términos exclusivamente cuantitativos, como se refleja en algunos preceptos del texto, por ejemplo, el art. 312 que la exige en todos los tribunales, pero que no combate el problema para el que se ha diseñado la paridad, que es más bien de segregación vertical, no horizontal. Esta concepción, a la larga, podría producir más problemas que ventajas «operando como un caballo de Troya», puesto que la misma regla de evitar el efecto techo hace equivalente el poder a los números, cuando el poder es algo de carácter cualitativo (Zúñiga Añazco, 2022b).

Finalmente, cabría plantearse si sería posible extender la democracia paritaria al ámbito del derecho privado. En este sentido, la respuesta de la doctrina española ha sido afirmativa, planteando incluso propuestas de *lege ferenda* en nuestro ordenamiento jurídico, ya que la consolidación de una verdadera democracia no se producirá hasta que las mujeres no tengan un papel similar al de los hombres, no solo en el acceso y reparto del poder público, sino también en el ámbito de las altas esferas de las relaciones de producción (Martín Guardado, 2022: 76). Ahora bien, es difícil pensar en que se logren estos objetivos si persiste un grave desequilibrio en las tareas de cuidado de la esfera doméstica, ámbito en el que el principio de corresponsabilidad ha de desempeñar un papel fundamental, debiendo por tanto reequilibrarse la atención a ambos espacios.

Si bien el espíritu del principio de paridad en los primeros momentos del proceso constituyó uno de los valores más ensalzados a nivel mundial, los vaivenes en su concreción, desde la elaboración de las primeras normas provisionales por la Convención, o el detallismo en su regulación y cuantificación, jugaron en contra del mismo.

Decía Ruth Bader Ginsburg que escribir una constitución feminista es como tejer un suéter en el que los puntos principales dan forma a un tejido que se desarrollará y evolucionará con el tiempo. Las que hemos visto tejer a nuestras madres y abuelas sabemos de la importancia del rigor y la precisión en el aseguramiento de esos puntos, puesto que, de no ser así, a la larga la prenda puede acabar deformada o desecha.

Bibliografía

- Agacinski, S. (1998). *Política de sexo*. Madrid: Taurus.
- Aguayo León, C. (2020). Por un Poder Constituyente Feminista. En S. Brito (coord.). *Desafíos para nuestro momento constituyente* (pp. 49-58). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Álvarez Conde, E. y Tur Ausina, R. (2021). *Derecho Constitucional*. Madrid: Tecnos.
- Aránguez Sánchez, T. (2022). Por qué, como mujer, votaría no a la nueva Constitución de Chile. *El Confidencial*, 2-10-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3D-YPYto>.
- Arce Riffo, J. (2020). El feminismo institucional y la Convención Constitucional chilena. Una necesaria intersección. En S. Brito (coord.). *Desafíos para nuestro momento constituyente* (pp. 119-126). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Madrid: Paidós Ibérica.
- Cofré Suazo, D. y Montecinos Urrea, E. (2020). Las disidencias sexuales en el proceso constituyente. En S. Brito (coord.). *Desafíos para nuestro momento constituyente* (pp. 119-126). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Díaz de Valdés Juliá, J. M. (2022). Problemas de derechos fundamentales en el borrador de nueva Constitución. En C. Alcalde Prieto y C. Aguirre Moyano (eds.). *Análisis y nudos críticos de la propuesta de nueva constitución* (pp. 53-54). Santiago de Chile: Universidad del Desarrollo.
- Esquembre Cerdá, M. (2006). Género y ciudadanía, mujeres y constitución. *Feminismos*, 8, 35-51. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/fem.2006.8.03>.
- Ferrer, C. (2021). La discusión entre «paridad» y «binarismo» que abrió la elección de coordinadores de la comisión de Reglamento. *Emol.com*, 21-07-2021. Disponible en: <https://bit.ly/3DXVgFk>.
- Figuroa, P. (2022). El experimento feminista en el proceso constitucional. *El Café Diario, La Tercera*, Spotify [podcast], 30-08-2022. Disponible en: <https://spotify/3h9xz44>.
- García Campá, S. y Ventura Franch, A. (2021). El nuevo concepto de igualdad efectiva de mujeres y hombres en el ordenamiento jurídico español. Su aplicación en el ámbito laboral a través de las acciones positivas y la corresponsabilidad. *Revista Internacional y Comparada Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 9 (2), 141-178.
- García-Escudero Márquez, P. (2022). El Reglamento General de la Convención Constitucional. *Blog de la Fundación Manuel Giménez Abad* [blog], 24-02-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3fqF329>.
- García Pino, G. (2022). Decálogo de razones de una gran derrota. *CIPER*, 9-09-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3T56IDk>.
- Gómez Bernaldes, G. (2022). Revisión y crítica al proceso constitucional chileno. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 23, 106-136. Disponible en: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM22.0105>.

- Henríquez Viñas, M. (2021). La futura constitución chilena será escrita con mujeres. *IgualdadES*, 5, 349-369. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.5.02>.
- Landau, D. (2022). El nuevo proyecto constitucional chileno en perspectiva comparada. *IberICONnect* [blog], 16-07-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3FP0FQe>.
- Macías Jara, M. (2020). Los principios constitucionales desde la perspectiva de género o feminista. El Estado social y democrático de derecho y de las autonomías. En A. Ventura Franch y M. Iglesias Báñez (coords.). *Manual de Derecho Constitucional español con perspectiva de género. Volumen I* (pp. 119-155). Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Martín Guardado, S. (2022). *Techo de cristal y democracia paritaria. El acceso de la mujer a las altas esferas económico-productivas como un reto del Estado social y democrático de derecho*. Salamanca: Aranzadi Thomson Reuters.
- Martínez Sampere, E. (1999). *Actas del Congreso de la Asociación Española de Derecho Constitucional: igualdad y discriminación por razón de sexo. La legitimidad de la democracia paritaria*. Alicante: Asociación Española de Derecho Constitucional.
- Ottone, E., Walker, I. y Montes, R. (2021). *Cambio sin ruptura. Una conversación sobre el reformismo*. Santiago de Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/j.ctv2br106c>.
- Ovalle, A., Egaña, J. L. C., Zavala, G. C., Vöhringer, A. F., Guzmán, J. J. R., Rigol, C. R. y Velasco, S. S. (2022). Editorial: análisis de la propuesta de nueva constitución a la luz de principios del constitucionalismo. *Revista Chilena de Derecho*, 49 (2) 5-33.
- Pateman, C. (1995). *El contrato sexual*. Madrid: Anthropos.
- Peña Torres, M. (2021). El proceso constituyente chileno. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 57, 7-19.
- Ponce de León Solís, V. (2021a). Incorporando una perspectiva de género al proceso constituyente y a la nueva Constitución: un análisis desde la participación política de las mujeres. En A. de Urresti (coord.) *Reflexiones constitucionales: aportes para la nueva Constitución*. Santiago de Chile: Ediciones Senado de la República.
- Ponce de León Solís, V. (2021b). La paridad de género en el proceso constituyente chileno: Alcances, expectativas y desafíos. *Revista de Derecho Político*, 112, 383-413.
- Salazar Benítez, O. (2019). Democracia paritaria y Estado constitucional: de las cuotas a la ciudadanía radicalmente democrática. *IgualdadES*, 1, 43-81. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.02>.
- Salazar Benítez, O. y Cárdenas Cordón, A. (2021). *La interpretación y aplicación del derecho en clave de igualdad de género*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Soto Velasco, S. (2020). *La hora de la re-constitución: una guía para la Convención*. Santiago de Chile: Ediciones UC.

- Svensson, M. (2022). Cómo la política identitaria corrompió el proceso constituyente. *CIPER*, 6-09-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3fvssdT>.
- Zúñiga Añazco, Y. (2005). Democracia paritaria: De la teoría a la práctica. *Revista de Derecho*, 18 (2), 131-154. Disponible en: <https://doi.org/10.4067/S0718-09502005000200006>.
- Zúñiga Añazco, Y. (2022a). *Nunca más sin nosotras*. Santiago de Chile: Paidós.
- (2022b). Primera Conferencia Anual Capítulo Chileno ICONS. Plenario: Igualdad sustantiva de género y paridad. *YouTube*, 06-08-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3UhIC9y>.

VIOLENCIA DE GÉNERO Y DERECHO A LA VIVIENDA: ANÁLISIS MULTINIVEL DEL CASO ESPAÑOL

Gender-based violence and the right to housing: A multilevel analysis of the Spanish case

ALBERTO MACHO CARRO
Universidad de Valladolid
alberto javier.macho@uva.es

Cómo citar/Citation

Macho Carro, A. (2022).

Violencia de género y derecho a la vivienda:
análisis multinivel del caso español.

IgualdadES, 7, 511-540.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.06>

(Recepción: 29/09/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

El presente trabajo ofrece una visión panorámica sobre el vínculo entre violencia de género y derecho a la vivienda en un escenario multinivel. En concreto, se estudia esta relación en el marco de tres sistemas jurídicos incardinados en el ordenamiento español: el sistema universal de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas, el sistema regional del Consejo de Europa y el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Finalmente, se analizan las medidas adoptadas en el sistema normativo propiamente estatal —nacional y autonómico— para garantizar el derecho a la vivienda de estas mujeres, tanto en la vertiente del acceso a una vivienda digna, como frente a los desalojos forzosos.

Palabras clave

Violencia de género; derecho a la vivienda; tutela multinivel de derechos; derecho antidiscriminatorio; acción positiva.

Abstract

This paper aims to offer a panoramic view on the link between gender violence and the right to housing in a multilevel scenario. Specifically, this relationship is studied in the framework of three legal systems integrated within Spanish law: the universal system for the protection of human rights of the United Nations, the regional system of the Council of Europe and the legal system of the European Union. Finally, there is an exam of the measures adopted in the state regulatory system itself—both national and regional—to guarantee the right to housing of these women, both in terms of access to decent housing and in relation to their protection against forced evictions.

Keywords

Gender-based violence; right to housing; multilevel protection of human rights; anti-discrimination law; positive action.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS: 1. La labor de los relatores especiales. 2. El papel de los comités de supervisión de tratados de derechos humanos. III. SISTEMA REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS: EL CONSEJO DE EUROPA: 1. Actuaciones específicas. 2. La labor de los principales órganos de garantía del Consejo de Europa: Comité Europeo de Derechos Sociales y Tribunal Europeo de Derechos Humanos: 2.1. *El sistema de la Carta Social Europea*. 2.2. *El sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos*. IV. ÁMBITO SUPRANACIONAL. V. ÁMBITO ESTATAL: 1. La garantía del derecho a la vivienda como *medida de protección* de las víctimas. 2. La garantía del derecho a la vivienda como *medida de apoyo* a las víctimas: 2.1. *El derecho de acceso a la vivienda*. 2.2. *La tutela frente al riesgo de pérdida de la vivienda habitual*. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La garantía del derecho a la vivienda por parte de los poderes públicos se centra, como no podía ser de otra manera, en los colectivos especialmente vulnerables: quienes no pueden satisfacer esta necesidad básica por sus propios medios. Sin embargo, entre todos estos grupos, hay uno para el que la tutela de las facultades que conforman este derecho resulta incluso más importante que para el resto: las víctimas de violencia de género. En efecto, para estas mujeres, disponer de una vivienda adecuada representa todavía más que la posibilidad de contar con un lugar en el que desarrollar su vida en condiciones dignas. Es también un refugio frente a nuevas agresiones por parte de sus maltratadores, así como un espacio en el que recuperarse y una plataforma de apoyo para retomar su vida en sociedad. Por estos motivos, la satisfacción del derecho a la vivienda de este colectivo ha constituido una prioridad en la agenda normativa desde principios de siglo, a todos los niveles.

El presente trabajo pretende ofrecer una visión panorámica sobre el vínculo entre violencia de género y derecho a la vivienda en un escenario multinivel. En concreto, se estudia esta relación en el marco de cuatro sistemas jurídicos incardinados en el ordenamiento español: el sistema universal de protección de los derechos humanos de Naciones Unidas, el sistema regional

del Consejo de Europa, el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y, por último, el sistema normativo propiamente estatal, tanto nacional como autonómico.

En relación con el primero de estos niveles, se exponen, para empezar, las causas y consecuencias de la relación entre violencia de género y derecho a la vivienda tal y como las entienden los relatores especiales de Naciones Unidas en sus informes. A continuación, se revisan las disposiciones al respecto incluidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, así como la interpretación de las mismas realizada por sus respectivos órganos de garantía.

Por lo que se refiere al sistema del Consejo de Europa, en el trabajo se desgranar algunas de las resoluciones políticas más importantes sobre la tutela del derecho a la vivienda de las mujeres maltratadas, las obligaciones dimanantes del Convenio de Estambul sobre esta cuestión y, finalmente, las posibilidades que para la protección de este derecho ofrecen tanto la Carta Social Europea como el Convenio Europeo de Derechos Humanos, con especial atención a la labor del Tribunal de Estrasburgo.

En el ámbito jurídico de la Unión Europea, se da cuenta de las principales actuaciones normativas —tanto vigentes como propuestas— para tratar de garantizar la protección de las víctimas de violencia de género a través de la instauración de centros de acogida. Algo que se ha hecho con base en las competencias de la Unión de lucha contra la discriminación y, sobre todo, de cooperación en materia penal.

Finalmente, se analiza la tutela del derecho a la vivienda de las mujeres que han sufrido violencia de género en nuestro sistema normativo propiamente interno. Primero, poniendo el foco en su garantía como una medida de protección de las víctimas y, después, como una política de apoyo a las mismas, tanto en su vertiente de acceso a la vivienda, como de protección frente al riesgo de perderla.

II. SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

1. LA LABOR DE LOS RELATORES ESPECIALES

El interés en el ámbito de Naciones Unidas por la vinculación entre violencia de género y derecho a la vivienda ha sido constante desde principios de siglo. Así, en un informe del año 2000 encargado por la Comisión de Derechos Humanos, la relatora especial sobre Violencia contra las Mujeres, al analizar las causas y consecuencias de esta lacra en relación con la política

social y económica, dedicaba ya un apartado del estudio al vínculo entre «vivienda y violencia doméstica»¹. En el mismo, se afirmaba que «la política de vivienda está directamente relacionada con la cuestión de la violencia contra la mujer» (§68), ya que «la falta de una vivienda adecuada crea unas condiciones domésticas que fomentan la violencia» (§69). Además, con base en distintas fuentes documentales, se ponía también de manifiesto cómo «las mujeres que dependen económicamente de su pareja o sus familiares suelen enfrentarse al dilema de resignarse a los abusos o quedarse sin hogar» (§70). Y, cuando optan por esta última vía, el alto riesgo de violencia a que están sometidas en la calle hace que, en muchas ocasiones, la única alternativa con la que cuenten sea la de «someterse al trato violento de una pareja con la que se ven obligadas a convivir para tener un techo bajo el que guarecerse» (§71).

Poco tiempo después, en un informe del año 2005, el relator especial sobre Vivienda Adecuada recogía el testigo de su colega y volvía a poner el foco en la profunda interrelación entre derecho a la vivienda y violencia contra la mujer². En este sentido, subrayaba que «la falta de una vivienda adecuada puede hacer a las mujeres más vulnerables ante diversas formas de violencia y, a la inversa, que la violencia contra las mujeres puede conducir a la violación del derecho de la mujer a una vivienda adecuada» (§ 42)³. Por ello, urgía a que la legislación de los Estados contra la violencia de género reconociese la importancia que juega en la lucha contra la misma la satisfacción del derecho a una vivienda, e incorporase mecanismos jurídicos que sirvieran para garantizar una vivienda alternativa adecuada a las víctimas de violencia y abusos domésticos (§ 46).

En cualquier caso, los informes de ambos relatores no se centraban únicamente en la vertiente del acceso a la vivienda de las mujeres maltratadas, sino también en las facultades vinculadas a la seguridad en la tenencia de vivienda. De este modo, sendos estudios conceden una importancia capital al papel que juegan los desalojos forzosos en el contexto de la violencia contra la mujer. Tanto por el impacto psicológico de su perspectiva, como por las condiciones en que estos pueden desarrollarse. Y, por supuesto, por la situación de desamparo en que quedan muchas de las mujeres que los sufren. Una cuestión —la especial vulnerabilidad de las mujeres en relación con la seguridad en la tenencia de vivienda— sobre la que de nuevo incidirá la segunda relatora

¹ E/CN.4/2000/68/Add.5, aptado. III.D.

² E/CN.4/2005/43.

³ Como señala Bosch Meda (2022), también en la comunidad académica «existe un amplio consenso en cuanto a que la violencia doméstica es uno de los principales factores desencadenantes del sinhogarismo femenino».

especial en materia de vivienda en su informe de 2012, al analizar las principales consecuencias de la crisis económica sobre este derecho (§ 12)⁴.

2. EL PAPEL DE LOS COMITÉS DE SUPERVISIÓN DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS

Si bien las recomendaciones contenidas en los informes de los relatores especiales de Naciones Unidas no gozan de carácter vinculante, en el ámbito de esta organización sí se ha ido configurando un sistema normativo propiamente dicho de protección de los derechos humanos. De hecho, más que de un solo sistema, en propiedad habría que hablar de un total de nueve: tantos como tratados específicos sobre derechos humanos se han gestado en el seno de la ONU, cada uno con sus propios mecanismos de garantía⁵.

Entre todos estos sistemas, al objeto de este trabajo nos interesan especialmente dos: los conformados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979. Ambos, tratados internacionales válidamente celebrados y ratificados por España⁶ y, por tanto, integrados en nuestro ordenamiento jurídico. Además, hay que tener presente que la materia regulada por sendos pactos son los derechos humanos, en el sentido que concede a este tipo de tratados y acuerdos internacionales el artículo 10.2 de la Constitución española.

Pues bien, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 contempla el derecho a una vivienda adecuada en su artículo 11.1, cuyo tenor es el siguiente:

Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda

⁴ A/HRC/22/46.

⁵ Me refiero a los siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

⁶ BOE, núm. 103, de 30 de abril de 1977, y BOE, núm. 69, de 21 de marzo de 1984.

adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Por su parte, la única referencia a la vivienda en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se encuentra en su artículo 14.2.h:

Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales [...], y en particular le asegurarán el derecho a [...] h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones.

Como puede apreciarse, el contenido de ambos preceptos resulta sumamente vago y genérico. Por ello, de cara a su concreción, resulta imprescindible la labor interpretativa desplegada por sus respectivos órganos de garantía: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

La actividad hermenéutica de estos organismos se desarrolla, fundamentalmente, a través de dos tipos de resoluciones: las observaciones generales y los dictámenes emitidos en los procedimientos de comunicaciones individuales. Las primeras constituyen interpretaciones *in abstracto* de los preceptos contenidos en cada uno de los tratados, mientras que los segundos, en forma de sentencia, ponen fin al procedimiento contencioso iniciado por un individuo frente al Estado y constituyen el fruto de una actividad cuasi-jurisdiccional desempeñada por estos comités⁷.

En su observación general n.º 4, relativa al derecho a una vivienda adecuada⁸, en referencia al elemento subjetivo del derecho, el CDESC ha efectuado una interpretación evolutiva de la expresión «para sí y su familia»,

⁷ Esta facultad viene atribuida a los comités por sendos protocolos facultativos, que complementan a sus respectivos pactos: el Protocolo facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificado por nuestro país en junio de 2001 y en vigor desde octubre de ese mismo año; y el Protocolo facultativo al PIDESC, ratificado por España en septiembre de 2010 y en vigor desde el 5 de febrero de 2013.

⁸ CDESC, «Observación general núm. 4. El derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1)». E/1992/23.

aclarando que el derecho se aplica a todas las personas, y que tal expresión «no se puede considerar hoy en el sentido de que impone una limitación de algún tipo sobre la aplicabilidad de ese derecho a las personas o los hogares en los que el cabeza de familia es una mujer» (§ 6). Sin embargo, esta es la única referencia a las mujeres en esta resolución.

En relación con los desalojos forzosos, en la observación general n.º 7⁹ se dispone que:

las mujeres, los niños, los jóvenes, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y de otro tipo, así como otros individuos y grupos vulnerables, se ven afectados en medida desproporcionada por la práctica de los desalojos forzosos. En todos estos grupos las mujeres son particularmente vulnerables a causa de la discriminación jurídica y otras formas de discriminación que suelen darse en materia de derecho de propiedad (incluida la propiedad de una vivienda) o del derecho de acceso a la propiedad o a la vivienda, y de su particular vulnerabilidad a los actos de violencia y abuso sexual cuando se quedan sin hogar (§ 10).

Por ello, se recalca que a partir de los preceptos relativos a la prohibición de discriminación del Pacto, los Gobiernos, cuando se produzca un desalojo, tienen la obligación adicional de velar por que se adopten medidas apropiadas para impedir toda forma de discriminación (§10). Unas disposiciones que, a diferencia de la realización progresiva que caracteriza a los derechos autónomos del Pacto, imponen obligaciones inmediatamente exigibles para los Estados parte¹⁰.

Entre estas formas de discriminación se encuentra, precisamente, la violencia de género. Y es que, como señala Carmona Cuenca, «la tendencia actual en los organismos internacionales es considerar esta forma de violencia como una manifestación extrema de discriminación por razón de género» (Carmona Cuenca: 2018: 325). Así lo confirma la observación general n.º 16 del CDESC¹¹, donde se afirma que «la violencia de género constituye una forma de discriminación que va en menoscabo de la aptitud para disfrutar de los derechos y libertades y, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales en pie de igualdad». Por ello, el Comité declara en esta resolución

⁹ CDESC, «Observación general núm. 7. El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del art. 11 del Pacto): los desalojos forzosos». E/1998/22, anexo IV.

¹⁰ CDESC, «Observación general núm. 20. La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párrafo 2 del PIDESC)». E/C.12/GC/20.

¹¹ CDESC, «Observación general núm. 16. La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3 del PIDESC)». E/C.12/2005/4.

que los Estados parte deben «proporcionar a las víctimas de violencia en el hogar, que son principalmente mujeres, el acceso a un alojamiento seguro» (§ 27).

Esta concepción de la violencia contra la mujer como «una forma de discriminación que impide gravemente el goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre» estaba ya presente en el apartado primero de la observación general n.º 19 del CEDAW¹². Y, en la Observación general n.º 35, por la que se actualiza la anterior, se recomienda también a los Estados parte que, entre las medidas para ayudar y proteger a las mujeres denunciantes de violencia de género, se asegure su acceso a la vivienda¹³.

Como puede apreciarse, de estas resoluciones interpretativas se desprende, cuando menos, lo siguiente. En primer lugar, la consideración de las mujeres, y especialmente de las víctimas de violencia machista, como un colectivo vulnerable. De ahí se deriva para los Estados parte de estos tratados la necesidad de desplegar una tutela reforzada para las mismas frente a los desalojos forzosos (vertiente del derecho a la vivienda relativa a la seguridad en la tenencia) y, sobre todo, una obligación positiva de prestación de cumplimiento inmediato o, al menos, preferente. Es decir, la obligación de garantizar el derecho de acceso a la vivienda de este colectivo cuando sea necesario como una medida de protección y de apoyo.

Por lo que se refiere a la actividad tuitiva del derecho a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia de género a través de los mecanismos de comunicaciones individuales, en su dictamen sobre el caso *A. T. c. Hungría*, el CEDAW consideró que, entre otras medidas, la falta de albergues para la protección inmediata de las mujeres maltratadas constituye un incumplimiento de las obligaciones estatales de prevención y protección establecidas en los artículos 2.a), b) y c) de la Convención¹⁴. Más recientemente, el CDESC, en un dictamen de 5 de marzo de 2020 relativo a nuestro país¹⁵, declaró que se había vulnerado el derecho a la vivienda de una víctima de violencia de género al no haberse examinado la proporcionalidad del desalojo de la vivienda en la que residía en régimen de arrendamiento. Y ello pese a que la afectada era

¹² CEDAW (1992), «Observación general núm. 19. La violencia contra la mujer». A/47/38.

¹³ CEDAW (2017), «Observación general núm. 35. Sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19». CEDAW/C/GC/35, § 31.a.iii.

¹⁴ Dictamen en respuesta a la Comunicación n.º 2/2003. Adoptado por el Comité el 26 de enero de 2005, en su 32.º período de sesiones, § 9.3.

¹⁵ Dictamen en respuesta a la comunicación n.º 52/2018. Adoptado por el Comité en su 67.º período de sesiones (17 de febrero a 6 de marzo de 2020).

copropietaria de otro inmueble, pues este constituía el domicilio de su maltratador.

Aunque los dictámenes emanados por estos órganos de expertos no gozan de carácter vinculante en nuestro país, ni tampoco tienen fuerza ejecutoria directa, las disposiciones convencionales a que se refieren sí son normas jurídicas integradas en nuestro ordenamiento. Por ello, la doctrina contenida en estas resoluciones goza de un valor hermenéutico de primer nivel, que debe ser tomado en consideración por los operadores jurídicos nacionales y, en particular, por nuestros jueces y tribunales (Macho Carro, 2022a).

En definitiva, en el plano normativo internacional-universal, resulta evidente el vínculo entre el derecho a la vivienda y la lucha contra la violencia de género, donde la satisfacción de aquél constituye tanto un mecanismo de prevención como de protección para las víctimas¹⁶.

III. SISTEMA REGIONAL DE DERECHOS HUMANOS: EL CONSEJO DE EUROPA

1. ACTUACIONES ESPECÍFICAS

La promoción de la igualdad entre hombres y mujeres y la lucha contra la violencia de género también han tenido un papel preponderante durante décadas en la actividad normativa del Consejo de Europa. Prueba de ello son las numerosísimas resoluciones del Comité de Ministros y de la Asamblea Parlamentaria sobre estas cuestiones, en las que es posible encontrar referencias tanto implícitas como explícitas a la importancia de garantizar el derecho a la vivienda como un mecanismo para proteger a las víctimas.

Así, en su Recomendación del año 2002 sobre la protección de las mujeres contra la violencia, el Comité de Ministros recomendaba a los Gobiernos de los Estados miembros del Consejo la revisión de su legislación y de sus políticas con vistas a asegurar el ejercicio libre y efectivo por las mujeres de sus derechos económicos y sociales¹⁷. Igualmente, de 2006 a 2008 se lanzó

¹⁶ Pese a todo, la forma de abordar la relación entre violencia de género y derecho a la vivienda en las observaciones generales de estos comités resulta decepcionante para algunas autoras. Así, Paglione considera que el CDESC no adopta realmente una perspectiva de género en sus observaciones, mientras que, por su parte, el CEDAW no desarrolla suficientemente el vínculo entre violencia de género, recursos económicos, propiedad y vivienda (2006: 120-147).

¹⁷ Rec (2002) 5 of the Committee of Ministers to member states on the protection of women against violence (adoptada por el Comité de Ministros el 30 de abril de 2002, en su 794.ª reunión), § I.2.

desde esta organización una campaña a escala europea para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica¹⁸. En el marco de esta iniciativa se constituyó un grupo de trabajo compuesto por expertos cuyo informe final recomendaba a los Estados miembros del Consejo de Europa que, entre las medidas para combatir y prevenir la violencia contra las mujeres, se garantizase el acceso a albergues de acogida y, posteriormente, a viviendas asequibles¹⁹. A esto hay que sumar las dos estrategias de Igualdad de Género del Consejo de Europa. La primera, referida al periodo 2014-2017, y la segunda, actualmente en marcha, al 2018-2023.

Por su parte, el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa, en una recomendación del año 2009 sobre la implementación del derecho a la vivienda, al ocuparse de las medidas de acción positiva para ciertos grupos vulnerables, dedicaba un apartado específico a las mujeres víctimas de violencia. En el mismo, señalaba que «los Estados tienen que proteger a las mujeres víctimas de la violencia mediante iniciativas legales y políticas específicas, como la provisión de refugios de emergencia especializados y otros alojamientos alternativos»²⁰.

En cualquier caso, en el marco del Consejo de Europa, el instrumento normativo por excelencia en materia de violencia de género es el Convenio sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica de 2011, también conocido como Convenio de Estambul. Un tratado internacional íntegramente vinculante, en vigor desde agosto de 2014, y cuyos objetivos se consignan en su art. 1:

- a) Proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica;
- b) contribuir a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluyendo el empoderamiento de las mujeres;
- c) concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica;

¹⁸ Disponible en: <https://bit.ly/3E0r1gS>.

¹⁹ Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence. Final Activity Report, EG-TFV (2008) 6, pp. 52-53 y 58-59. Disponible en: <https://bit.ly/3FHhHD1>.

²⁰ Recomendación de 30 de junio de 2009, del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa sobre la implementación del derecho a la vivienda. CommDH (2009) 5, § 4.3.6.

- d) promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica;
- e) apoyar y ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz para adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

En materia de derecho a la vivienda, al ocuparse de las medidas de «protección y apoyo» a las mujeres maltratadas (capítulo IV), el Convenio distingue entre la necesidad de adoptar medidas para garantizar el acceso a servicios de apoyo generales que faciliten el restablecimiento de las víctimas, entre los que se cuentan los servicios de alojamiento (art. 20), de la obligación más específica de los Estados parte de crear las «casas de acogida apropiadas, fácilmente accesibles y en número suficiente, para ofrecer alojamiento seguro a las víctimas, en particular las mujeres y sus hijos, y para ayudarlas de manera eficaz» (art. 23).

En el mismo sentido, la segunda estrategia de igualdad de género del Consejo de Europa (2018-2023), dentro de su segundo objetivo estratégico, «prevenir y luchar contra la violencia hacia la mujer y la violencia doméstica», establece la necesidad de actuar «en consonancia con el Convenio de Estambul, para [...] reforzar la capacidad de las víctimas de violencia doméstica de buscar refugio y vivienda como medida de protección».

¿Significa esto que las mujeres que sufran violencia de género por parte de sus parejas deberán necesariamente abandonar sus viviendas si quieren escapar de esta situación? La respuesta, de acuerdo con el Convenio, es que no. Pues, al mismo tiempo que se encomienda la puesta en funcionamiento de esos refugios, en el art. 52 se establece la obligación de adoptar medidas «para que las autoridades competentes dispongan de la facultad de ordenar, en situaciones de peligro inmediato, que el autor del acto de violencia doméstica abandone la residencia de la víctima o de la persona en peligro por un periodo de tiempo suficiente y de prohibir que el autor entre en el domicilio de la víctima o de la persona en peligro o contacte con ella». Es decir, que el tratado obliga a los Estados parte a ofrecer a las víctimas la opción que mejor se ajuste a sus circunstancias particulares. Así, puede haber víctimas que no deseen abandonar su vivienda habitual, mientras que otras pueden preferir no permanecer en el inmueble donde fueron maltratadas.

En este último caso, una respuesta global a la violencia contra la mujer como la que pretende el Convenio, basada en políticas efectivas y coordinadas (art. 7), debe también consistir en que las mujeres que opten por acudir a un refugio o casa de acogida no se vean obligadas a permanecer allí más tiempo del necesario por falta de alojamiento. Y es entonces cuando entra en juego la obligación de garantizar que las víctimas tengan acceso a diversos servicios que

faciliten su recuperación de la violencia, como es el caso de la vivienda. Como subraya Logar, el derecho a vivir libre de violencia debe incluir el derecho a separarse de una pareja violenta sin correr el riesgo de perder el sustento (2022: 26).

Ahora bien, ¿cómo se puede satisfacer la obligación internacional de garantizar el acceso a una vivienda de larga duración a las víctimas de violencia de género en un claro contexto de escasez de vivienda social?²¹ Como se verá más adelante, además de las prestaciones económicas sustitutivas, una de las medidas más generalizadas para lograr este objetivo es la priorización de las integrantes de este colectivo en las listas de solicitantes de vivienda protegida. Una medida de acción positiva sobre la que nada se dice en el Convenio de Estambul, pero que, como señala Pacheco Jiménez, «puede incardinarse dentro de las efectivas políticas nacionales sobre protección y apoyo, que deberán desarrollar pertinentemente este aspecto» (2015: 14). Al fin y al cabo, de acuerdo con lo establecido en su art. 4.4, «las medidas específicas necesarias para prevenir y proteger a las mujeres contra la violencia por razones de género no se consideran discriminatorias en el presente Convenio».

2. LA LABOR DE LOS PRINCIPALES ÓRGANOS DE GARANTÍA DEL CONSEJO DE EUROPA: COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES Y TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

La labor tuitiva del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género en el ámbito del Consejo de Europa no se ha desarrollado exclusivamente a través de actuaciones específicamente referidas a esta cuestión, sino que también se han producido algunos avances reseñables en torno a la protección de este derecho en el marco de los dos principales sistemas normativos de derechos humanos de esta organización regional.

²¹ De acuerdo con el Boletín Especial de Vivienda Social, elaborado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en septiembre de 2020 con datos de Eurostat y el Observatorio Housing Europe, «el parque de vivienda social en España se encuentra a más de 6 puntos porcentuales por debajo de la media de los países de la Unión Europea, en los cuales, en término medio, su parque de vivienda social se sitúa en el entorno del 9% con respecto a las viviendas principales, frente al 2,5% de España». En relación con la población, «la Unión Europea se sitúa en un 4%, es decir, en 4 viviendas sociales por cada 100 habitantes, mientras que España no llega a alcanzar el 1% de vivienda social». Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (2020). Observatorio de Vivienda y Suelo. *Boletín Especial Vivienda Social 2020*, pp. 31-33.

2.1. El sistema de la Carta Social Europea

Por lo que respecta a la Carta Social Europea, ni el texto original de 1961, ni su versión revisada de 1996, se refieren específicamente a esta cuestión. Y ello pese a que en el art. 31 de esta última el derecho a la vivienda ha adquirido finalmente reconocimiento como un derecho autónomo. Sin embargo, lo cierto es que el órgano encargado de supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados parte de este tratado —el Comité Europeo de Derechos Sociales— ha extraído por vía interpretativa algunas consideraciones de gran importancia en materia de violencia de género. Si bien es cierto que lo ha hecho a partir del art. 16 de la Carta, que consagra el derecho de la familia a protección social, jurídica y económica²², y no del derecho a la vivienda propiamente dicho. Así, en una declaración interpretativa contenida en sus conclusiones del año 2006, el Comité declaraba que el art. 16 se aplica a todas las formas de violencia doméstica²³.

Con vistas a interpretar las obligaciones de los Estados en este ámbito, las conclusiones se remitían a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto *X e Y c. los Países Bajos*, de 26 de marzo de 1985. En este caso, el Tribunal señaló que el art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho al respeto de la vida privada y familiar, no se limita a obligar al Estado a abstenerse de toda injerencia arbitraria, sino que implica también obligaciones positivas para asegurar el respeto efectivo de los derechos garantizados por dicho precepto. En concreto, en este pronunciamiento se afirmaba que «estas obligaciones pueden implicar la adopción de medidas destinadas a garantizar el respeto de la vida privada incluso en el ámbito de las relaciones de los individuos entre sí» (§23).

Pues bien, a juicio del Comité, lo mismo ocurre con el art. 16 de la Carta, que no solo impide que el Estado interfiera, sino que implica también obligaciones positivas para asegurar el respeto efectivo de los derechos que garantiza. Por lo tanto, a la luz de esta disposición examinará si se ofrece protección a las mujeres, tanto a nivel legislativo (medidas apropiadas —incluidas las órdenes

²² El tenor literal del artículo es el siguiente:

«Artículo 16. Derecho de la familia a protección social, jurídica y económica.

Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, célula fundamental de la sociedad, las Partes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayuda a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas».

²³ CEDS. Conclusions 2006. Statement of interpretation. Article 16. 2006_Ob_1-5/OB/EN.

de alejamiento— y sanciones para los agresores, una compensación justa por los daños económicos y morales sufridos por las víctimas, la posibilidad de que estas —y las asociaciones que actúan en su nombre— lleven sus casos a los tribunales y disposiciones especiales para el examen de las víctimas en los tribunales), como en la práctica (registro y análisis de datos fiables, formación, en particular para los agentes de policía, y *servicios para reducir el riesgo de violencia y apoyar y rehabilitar a las víctimas*).

Como puede apreciarse, si bien es cierto que el Comité Europeo de Derechos Sociales no ha desarrollado una doctrina específica sobre la protección del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género, lo cierto es que sí se han sentado las bases para que el art. 16 de la Carta Social Europea, leído conjuntamente con el art. 31 de su versión revisada, pueda constituir el fundamento normativo de esta tutela. Algo que sería especialmente útil en casos de incumplimientos generalizados por parte de los Estados parte de la Carta, tanto por la naturaleza del procedimiento de reclamaciones colectivas ante el Comité, como por la capacidad de este órgano para examinar no solo situaciones jurídicas sino también fácticas (Belorgey, 2014: 238). Además, hay que tener presente que España ratificó la Carta Social Europea revisada y se sometió al mecanismo de reclamaciones colectivas el 17 de mayo de 2021, siendo hasta la fecha el último país en hacerlo.

2.2. El sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos

Como es sabido, el Convenio Europeo de Derechos Humanos constituye un *bill of rights* regional que, básicamente, proclama derechos de naturaleza civil y política. Por ello, el principal objetivo del Convenio consiste en fijar límites a las injerencias de los poderes públicos en los derechos de las personas y, así, delimitar toda una serie de obligaciones negativas para los Estados, de respeto a esos derechos. Sin embargo, hoy en día es evidente que la labor interpretativa de muchos de estos derechos desarrollada por el Tribunal de Estrasburgo no solo se ha ajustado a lo que cabría calificar como una exégesis clásica. Entre otros motivos porque, para considerar protegidos algunos de los derechos, el Tribunal requiere de los Estados parte del Convenio la garantía de diversas «obligaciones positivas». Obligaciones de hacer, de tomar determinadas medidas, que no solo están vinculadas al respeto de una esfera de libertad del individuo.

Desde la doctrina científica han tratado de establecerse categorías que permitan identificar con mayor precisión estas obligaciones²⁴. En este sentido,

²⁴ No obstante, como precisa Carmona Cuenca, «a pesar de su frecuente utilización, el concepto de obligaciones positivas del Estado no deja de ser un concepto bastante

Starmer ha distinguido cinco grandes grupos de obligaciones positivas: *a)* obligaciones relativas al establecimiento de un marco legislativo que provea de una protección efectiva a los derechos del convenio; *b)* obligaciones de evitar que se produzcan violaciones de los derechos convencionales; *c)* obligaciones de proveer de información adecuada y relevante en relación con las posibles violaciones de estos derechos; *d)* obligaciones de dar una respuesta estatal a estas violaciones, y *e)* obligaciones de proveer a los individuos de determinados recursos para evitar que se vulneren sus derechos convencionales (1999: 196 y ss.).

Es precisamente a través de la técnica de las obligaciones positivas como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha ampliado su actividad tuitiva sobre las mujeres maltratadas. De hecho, en su jurisprudencia es posible encontrar obligaciones positivas vinculadas a la lucha contra la violencia machista de muy diversa naturaleza, encuadrables en todas estas categorías. Si bien es cierto que, en relación con el derecho a la vivienda de sus víctimas, son las dos últimas las que, por el momento, se han revelado de mayor utilidad²⁵.

Además, hay que tener presente que, desde la sentencia recaída en el asunto *Bevacqua c. Bulgaria*, de 12 de junio de 2008, las mujeres que sufren violencia por parte de sus parejas o exparejas han pasado a ser consideradas como un colectivo especialmente vulnerable²⁶, por lo que será preciso que el Estado las proteja especialmente, reforzándose en relación con ellas sus obligaciones positivas (Carmona Cuenca, 2018: 326). En efecto, como ahora se verá, la inclusión de las víctimas de violencia de género en esta categoría ha venido a confirmar la tesis de Peroni y Timmer en torno a la virtualidad de este concepto de grupo o colectivo vulnerable en la jurisprudencia de Estrasburgo. Pues ha permitido al Tribunal analizar su situación desde una perspectiva de igualdad sustantiva, lo que se ha traducido en que las obligaciones positivas del Estado derivadas, entre otros, del art. 8 del Convenio (derecho al respeto de la vida privada y familiar) se acentúen, así como que el margen de apreciación nacional en relación con la prohibición de discriminación del art. 14 se reduzca (2013: 1075-1076).

huidizo. [...] Si se trata de obligaciones estatales de aprobar un marco legislativo o una actuación administrativa o incluso una decisión jurisdiccional no es fácil distinguir si estamos en presencia de una obligación positiva o negativa» (2017:1219-1220).

²⁵ En relación con las obligaciones positivas en materia de vivienda en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en general, no ya solo respecto de las víctimas de violencia de género), *vid.* Kenna (2009).

²⁶ *Bevacqua c. Bulgaria*, STEDH de 12 de junio de 2008, n.º 71127/01, § 65

El primer pronunciamiento en el que el Tribunal de Europeo de Derechos Humanos se ocupó del derecho de una víctima de violencia doméstica a permanecer en su vivienda alejada de su agresor fue el asunto *Kaluczka c. Hungría*, de 24 de abril de 2012²⁷. En este caso, la demandante, pese a reiteradas denuncias por malos tratos contra su expareja, se vio obligada a convivir con él durante años en el piso que ambos compartían, pues los tribunales húngaros tardaron más de año y medio en pronunciarse sobre su solicitud cautelar de una orden de alejamiento. Y, cuando finalmente lo hicieron, la desestimaron por considerar que la violencia era recíproca, sin mayor motivación. Además, en el momento de dictarse la sentencia, los procedimientos civiles sobre la titularidad de la vivienda llevaban al menos cuatro años suspendidos. Por estos motivos, el Tribunal consideró que el Estado húngaro había violado sus obligaciones positivas dimanantes del derecho a la vida privada y familiar de la víctima (art. 8 CEDH), pues no se había dado una respuesta a la violación de su derecho al no haberse resuelto los procedimientos judiciales en un plazo de tiempo razonable.

Más reciente y relevante aún para la tutela del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género resulta la sentencia recaída en el asunto *J.D. y A. c. Reino Unido*, de 24 de octubre de 2019²⁸. En este caso, las demandantes son dos mujeres beneficiarias de una ayuda de vivienda social que, debido a un cambio normativo, vieron reducida la prestación que percibían para hacer frente al pago del alquiler. La primera de ellas residía con su hija discapacitada e invidente en una vivienda especialmente acondicionada a las necesidades de esta. Por su parte, la segunda mujer convivía junto con su hijo en una vivienda equipada con una habitación del pánico que le fue concedida en el marco del «programa Santuario» para víctimas de violencia de género, pues su expareja la había agredido en numerosas ocasiones y continuaba acosándola y amenazándola.

La reducción de las prestaciones en cuestión se debía a un cambio de política que pretendía incentivar la búsqueda de viviendas de tamaño más adecuado para los beneficiarios de estas ayudas. Así, se establecía una relación de habitaciones sobrantes en función del número de ocupantes de la vivienda que determinaba el porcentaje en que se aminoraba la prestación. Si bien es cierto que algunos afectados, como fue el caso de las demandantes, resultaron durante algún tiempo beneficiarias de una ayuda compensatoria, aunque su concesión dependía en gran medida de la discrecionalidad de la autoridad competente.

²⁷ *Kaluczka c. Hungría*, STEDH de 24 de abril de 2012, n.º 57693/10.

²⁸ *J.D. y A. c. Reino Unido*, STEDH de 24 de octubre de 2019, n.º 32949/17 y 34614/17.

Las demandantes alegaban que una reversión de estas características en las ayudas de vivienda resultaba para ellas mucho más perniciosa que para el resto de los afectados, debido a la situación particular en que se encontraban. Es decir, sostenían que la medida resultaba discriminatoria por indiferenciación. En el primer caso, por razón de discapacidad y, en el segundo, por razón de género. Pues, al no tener en cuenta sus diversas consecuencias para quienes se encontraban en circunstancias especiales, se aplicaba un trato igual a situaciones desiguales.

Centrándonos en el caso de la segunda demandante, el Tribunal, que desde su Sentencia en el asunto *Opuz c. Turquía*²⁹, de 9 de junio de 2009, ha sostenido que las víctimas de violencia de género pueden invocar la protección del art. 14 en conexión con las disposiciones sustantivas del Convenio, examinará la posible discriminación del cambio de política en relación con el derecho a la propiedad privada del art. 1 del Protocolo n.º 1.

A juicio del Tribunal, el objetivo perseguido con la reducción de las ayudas (incentivar a los beneficiarios con habitaciones de sobra a trasladarse a viviendas más pequeñas) entraba en conflicto con el objetivo del Programa Santuario, que consistía en permitir que las personas en grave riesgo de sufrir violencia doméstica permaneciesen en sus propios hogares de forma segura si así lo deseaban. Habida cuenta de estos dos objetivos, legítimos pero contrapuestos, el Tribunal de Estrasburgo considerará que el impacto de tratar a la segunda demandante (o a otras personas alojadas en el marco de este programa) de la misma manera que a cualquier otro beneficiario de prestaciones de vivienda afectado por la medida impugnada, resultaba desproporcionado. Y ello porque el Gobierno británico no aportó ninguna razón de peso que justificase la priorización del objetivo del cambio de vivienda sobre el de permitir a las víctimas de violencia de género que se beneficiaban de la protección del Programa Santuario el permanecer en su propio domicilio de forma segura. En este contexto, la sentencia afirma que la provisión de una ayuda complementaria a la vivienda no podía hacer proporcional la relación entre la medida adoptada y el objetivo que pretendía alcanzarse con ella, pues esa ayuda no dejaba de formar parte de un sistema orientado a incentivar a los residentes para que abandonasen sus hogares, tal y como demuestran las desventajas asociadas a esa prestación complementaria (su concesión era de carácter puramente discrecional, su duración incierta, se pagaban de un fondo limitado, y su importe no podía ser utilizado para reemplazar la totalidad del déficit causado por el cambio de normativa).

Por todos estos motivos, el Tribunal afirmará que la reducción de las prestaciones de vivienda para un grupo tan reducido y fácilmente identificable

²⁹ *Opuz c. Turquía*, STEDH de 9 de junio de 2009, no. 33401/02.

como las víctimas de violencia de género beneficiarias del Programa Santuario no estaba justificada y resultaba discriminatoria. Al llegar a esta conclusión, el Tribunal recuerda también que, según lo establecido en su Sentencia *Kabucza c. Hungría*, en el contexto de la violencia doméstica los Estados tienen el deber de proteger la integridad física y psicológica de una persona frente a las amenazas de otras, incluso en situaciones en las que esté en juego el derecho a disfrutar de un hogar libre de violencia (§ 105).

La sentencia recaída en el asunto *J.D. y A. c. Reino Unido* constituye un caso clave por varios motivos. En primer lugar, porque, como señala Hernández Llinás, «el concepto de discriminación asumido se amplía, para incorporar aquellas conductas que, sin pretenderlo, provocan un efecto perjudicial sobre miembros concretos de un colectivo vulnerable, empujando así a los Estados a prever y prevenir los efectos negativos que sus políticas podrían provocar en estos individuos, a cuyas particulares necesidades deben dar respuesta» (2020: 24). Es decir, que no solo vuelve a hacerse uso de la poco fructífera doctrina sobre discriminación por indiferenciación o igualación iniciada con el caso *Thlimmenos c. Grecia*, de 6 abril de 2020³⁰ (Rey Martínez: 2020, 39), sino que esta se lleva un paso más allá. Ahora los Estados no solo deberán cuidarse de tratar de forma igual situaciones desiguales, sino que deberán procurar que esto tampoco ocurra indirectamente, como consecuencia de la aplicación de sus políticas para los integrantes de un grupo social especialmente vulnerable. Pero es que, además, la sentencia destila una especial consideración hacia las mujeres que han sufrido violencia machista (por encima, incluso, de otros colectivos vulnerables como los discapacitados, ya que los derechos de la primera demandante no se consideran vulnerados).

En relación con el objeto de este trabajo, el pronunciamiento del Tribunal redundará en una mayor protección del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género en la vertiente relativa a la seguridad en la tenencia. Es decir, que la permanencia de estas en su vivienda habitual se blindará, como un mecanismo de capital importancia en su protección frente a nuevas violaciones de sus derechos por parte de los agresores.

IV. ÁMBITO SUPRANACIONAL

A primera vista, el ordenamiento de la Unión Europea no parece el ámbito más propicio para la tutela del derecho a la vivienda, por la sencilla razón de que la Unión no tiene competencias en esta materia. Sin embargo, en

³⁰ *Thlimmenos c. Grecia*, STEDH de 6 abril de 2020, n.º 34369/97.

el caso de las víctimas de violencia de género, la Unión sí cuenta con algunos títulos competenciales que le están permitiendo avanzar en la promoción del derecho de acceso a la vivienda como un mecanismo de protección de estas mujeres. Me refiero a la lucha contra la discriminación dentro de las competencias que le atribuyen los tratados (art. 19 TFUE), pero, sobre todo, a la competencia compartida sobre cooperación judicial en materia penal en el espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 82 y ss. TFUE).

Por lo que se refiere a la lucha contra la discriminación en los ámbitos que son competencia de la UE, la Directiva 2004/113/CE, de 13 de diciembre, por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres al acceso a bienes y servicios y su suministro, regula la prohibición de discriminación por razón de sexo en relación con esta cuestión. Sin embargo, en su considerando decimosexto se incluye, como ejemplo de las diferencias de trato justificadas por un fin legítimo que permite el art. 4.5 de la Directiva, precisamente, la creación de refugios para mujeres que han sido víctimas de violencia de género. De este modo, queda claro que los Estados miembros pueden establecer este servicio de protección sin incurrir en ningún tipo de discriminación prohibida por el Derecho comunitario.

Pero la Unión Europea no se ha limitado a permitir la instauración de estos refugios por parte de sus Estados miembros, sino que, con base en su competencia para aproximar las disposiciones legales y reglamentarias de estos en materia de derechos de las víctimas de los delitos (art. 82.2.c TFUE), ha pasado a promoverla. En efecto, en el año 2012 el Parlamento y el Consejo adoptaron la Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos³¹, cuyo art. 8.3 establece la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas «para establecer servicios de apoyo especializado gratuito y confidencial adicionales a los servicios generales de apoyo a las víctimas o como parte de ellos, o para posibilitar que las organizaciones de apoyo a las víctimas recurran a las entidades especializadas existentes que prestan ese apoyo especializado». Entre estos servicios deberán incluirse, como mínimo, «refugios o cualquier otro tipo de alojamiento provisional para las víctimas que necesiten de un lugar seguro

³¹ 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, y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo.

debido a un riesgo inminente de victimización secundaria o reiterada, intimidación o represalias» (art. 9.3.a).

Pese a que estas disposiciones de la Directiva 2012/29/UE parecen obviamente referirse a las víctimas de violencia de género, lo cierto es que su alcance es más general. Por ello, en la propuesta de directiva sobre lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, presentada por la Comisión en marzo de 2022³², se pretenden complementar las disposiciones de aquella y satisfacer las necesidades de las víctimas con medidas más específicas. Así, el art. 32.1 de esta propuesta de normativa dispone que los refugios y otros tipos de alojamiento provisional a que se refiere el art. 9.3. a) de la directiva sobre derechos de las víctimas «atenderán las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia doméstica y violencia sexual. Las ayudarán en su recuperación, proporcionándoles unas condiciones de vida adecuadas y dignas con vistas a su retorno a una vida independiente». Una disposición que se complementa con la previsión de que los servicios de apoyo especializado a las víctimas incluyan asesoramiento e información, entre otras cosas, sobre acceso a la vivienda (art. 27.1.a).

En definitiva, si la aprobación de la propuesta de directiva prospera, se consolidará y extenderá en toda la Unión Europea el esquema de protección de las víctimas basado en garantizar su derecho a la vivienda. Primero, mediante el acceso a refugios o albergues de carácter temporal donde reciban asistencia especializada, y, después, promoviendo su acceso a viviendas de larga duración. Además, aunque la propuesta no establezca nada sobre cómo deba lograrse esta segunda cuestión, tanto por las disposiciones de derecho antidiscriminatorio de la UE, como por el reconocimiento y respeto del derecho a una ayuda de vivienda para evitar la exclusión social consagrado en el art. 34.3 de la Carta de Derechos Fundamentales, o por la vinculación de la Unión al Convenio de Estambul, lo cierto es que cuesta imaginar ninguna forma de promover o garantizar el derecho de acceso a la vivienda de estas mujeres que pueda llegar a considerarse contraria al Derecho comunitario.

Veamos a continuación cómo se ha ocupado España de esta cuestión, y en qué medida se adecúa nuestra normativa a los estándares internacionales desgranados hasta ahora.

³² Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. COM (2022) 105 final.

V. ÁMBITO ESTATAL

A la hora de analizar la tutela del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género en nuestro país es preciso distinguir dos ámbitos diferenciados que ya se apuntaban en los sistemas internacionales examinados hasta ahora. Por un lado, la garantía de un alojamiento temporal como una *medida de protección* de las víctimas, cuya naturaleza dependerá de la duración de la estancia y de la fase del proceso de recuperación en la que se encuentren. Por otro lado, la garantía del derecho a la vivienda, tanto en su vertiente de acceso como de seguridad en la tenencia, entendida como una *medida de apoyo* a las mujeres maltratadas, que normalmente se desarrollará en una fase posterior a su paso por alojamientos temporales. Este esquema, introducido en nuestro ordenamiento con la Ley manchega 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas (hoy ya derogada) se ha reproducido desde entonces en todas las comunidades autónomas.

1. LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO MEDIDA DE PROTECCIÓN DE LAS VÍCTIMAS

Por lo que respecta a la garantía de un alojamiento temporal como medida de protección, se ha generalizado un sistema³³ en el que, como señala Aba Catoira, «hay tres tipos de recursos de acogida que se diferencian básicamente por el tiempo de la duración de la estancia y la finalidad de la intervención pública» (2018: 23). En primer lugar, encontramos los centros de emergencia, donde las víctimas encuentran un alojamiento seguro e inmediato por un tiempo máximo de unos dos meses (con variaciones de unas comunidades a otras), así como servicios de apoyo psicológico y orientación jurídica. En segundo lugar, estarían los centros o casas de acogida, que tienen por objeto dispensar alojamiento seguro por el tiempo necesario para completar la recuperación de las víctimas, sin que pueda exceder de entre seis y doce meses en función del territorio. Estas instituciones ofrecerán un tratamiento integral de recuperación que favorezca, desde los ámbitos psicológico, educativo, sociola-

³³ *Vid., inter alia*, Ley cántabra 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas, art. 16; Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, art. 16; Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia, art. 48; Ley 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunidad Valenciana, arts. 66 a 68; Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, art. 23.

boral y jurídico, la normalización de la unidad familiar y la superación de los efectos de la violencia. Por último, las viviendas tuteladas constituyen el paso inmediatamente anterior a la plena normalización social. Se trata de alojamientos compartidos en régimen parcialmente autogestionado por mujeres que ya son autosuficientes.

De acuerdo con lo dispuesto en el informe de evaluación del grupo de expertos encargado de supervisar el cumplimiento del Convenio de Estambul (GREVIO), de 15 de octubre de 2020, si bien todas las comunidades autónomas cuentan al menos con un centro de emergencia, en 2017 el número de plazas disponibles en las casas de acogida era de 1689. Una cifra claramente por debajo de lo que exige el informe explicativo del Convenio, que es una plaza familiar por cada 10 000 habitantes. Además, el informe recomienda al Estado mejorar el acceso a los centros de acogida para las mujeres con discapacidad, las que viven en zonas rurales, las mayores de 65 años, las niñas, las que padecen adicciones, las que ejercen la prostitución y las inmigrantes³⁴.

2. LA GARANTÍA DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO MEDIDA DE APOYO A LAS VÍCTIMAS³⁵

En cuanto a la garantía del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género más allá del sistema de protección referido, nuestro ordenamiento ha instrumentado medidas orientadas a tutelar tanto el acceso a una vivienda digna de larga duración, como la permanencia en la residencia habitual frente al riesgo de desalojo.

2.1. *El derecho de acceso a la vivienda*

El mecanismo tradicional en nuestro sistema jurídico para tratar de garantizar el acceso a una vivienda de larga duración a las víctimas de violencia de género ha sido su consideración como un colectivo preferente tanto en la adjudicación de viviendas protegidas, como en la concesión de ayudas para la adquisición o el alquiler de vivienda. Una medida de acción positiva intro-

³⁴ GREVIO (2020). Baseline Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) SPAIN. GREVIO/Inf (2020) 19. §§ 160-164. Disponible en: <https://bit.ly/3sVSWs6>.

³⁵ Algunas consideraciones de este apartado traen causa de la investigación que culminó en mi tesis doctoral: Macho Carro (2022b).

ducida por las primeras leyes autonómicas sobre violencia contra la mujer³⁶ que, después, ha sido generalizada en el art. 28 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género: «Las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, en los términos que determine la legislación aplicable».

A raíz de esta disposición, los planes estatales de vivienda incluirán a las mujeres víctimas de violencia de género entre los colectivos con derecho preferente a acceder a las ayudas que regulan. Así, los planes correspondientes a los periodos 2005-2008³⁷, 2009-2012³⁸, 2013-2016³⁹ e, inicialmente, también al 2018-2021⁴⁰, priorizarán su acceso, entre otras cuestiones, a las prestaciones destinadas a facilitar el pago del alquiler o a financiar la entrada de una vivienda protegida de nueva construcción. Además, para este colectivo se flexibilizan también los requisitos sobre adquisición y transmisión de viviendas protegidas, al objeto de facilitar el traslado a los inmuebles más adecuados en función de sus circunstancias.

Como no podía ser de otra manera, toda la legislación autonómica en materia de violencia de género posterior a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, reconocerá este derecho de acceso preferente a la vivienda protegida y a las ayudas al alquiler⁴¹. Un derecho que, a su vez, se hará efectivo a través de su incorporación a las leyes autonómicas de vivienda y su desarrollo reglamentario⁴². Pues, al fin y al cabo, de acuerdo con lo establecido en el art. 148.3 CE y en los diecisiete estatutos de autonomía, la vivienda es una

³⁶ Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas, de Castilla la Mancha, art. 13; Ley cántabra 1/2004, de 1 de abril, integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas, art. 22.2.

³⁷ Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

³⁸ Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

³⁹ Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016.

⁴⁰ Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

⁴¹ Para un repaso de esta normativa, *vid.* Aba Catoira (2018: 17-22).

⁴² Sobre la legislación autonómica en materia de vivienda puede consultarse Balaguer Pérez (2018: 130-145).

materia de competencia autonómica, sin perjuicio de los títulos horizontales del Estado para incidir sobre esta cuestión.

Pese a todo, salvo en determinadas situaciones muy particulares, el sistema reseñado no garantizaba el derecho de las mujeres maltratadas a ser provistas de una vivienda, sino tan solo un acceso preferente a las prestaciones articuladas a través de las políticas de vivienda, tanto estatales como autonómicas. Esto empezará a cambiar, en relación con las víctimas de violencia de género que no alcancen determinados umbrales de renta, con el reconocimiento de un auténtico derecho subjetivo de acceso a la vivienda por parte de algunas comunidades autónomas.

En este sentido, el primer precedente lo constituiría la Ley gallega 18/2008, de 29 de diciembre, de vivienda, que en su art. 53 contemplaba un mecanismo de asignación directa de viviendas protegidas para satisfacer las necesidades habitacionales urgentes de determinados colectivos, como las mujeres víctimas de violencia de género. En palabras de Paleo Mosquera y Quintiá Pastrana, «este mecanismo gallego de asignación directa puede interpretarse como una forma vanguardista o ensayada del reconocimiento subjetivo al derecho a la vivienda» (2020: 327). No obstante, no llegó nunca a implementarse, pues un año después de su aprobación un cambio de color político en el Ejecutivo regional paralizó su desarrollo reglamentario y propició su derogación en 2012.

Habrà que esperar entonces a la articulación de un auténtico derecho subjetivo de acceso a la vivienda en algunas comunidades autónomas, como Valencia o Baleares, para que ese acceso preferente de las víctimas de violencia de género se extienda a la provisión de una vivienda cuando estas mujeres no alcancen determinados ingresos⁴³. De esta forma, incluso en los casos en que la oferta de vivienda pública no sea suficiente para satisfacer la demanda, las mujeres maltratadas en situación de vulnerabilidad económica tendrán garantizada una prestación pecuniaria sustitutoria que asegure su acceso a una vivienda digna.

La tendencia a configurar un derecho subjetivo de acceso a la vivienda a las víctimas de violencia machista se vio confirmada en el marco de las medidas adoptadas para tutelar el derecho a la vivienda durante la pandemia de COVID-19. En este sentido, el art. 11 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 introduciría en

⁴³ Ley 2/2017, de 3 de febrero, por la función social de la vivienda de la Comunidad Valenciana, art. 2.2; Ley 5/2018, de 19 de junio, de la Vivienda de las Illes Balears, art. 3.

el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 un «Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables». Un mecanismo que pretende garantizar el derecho de acceso a la vivienda de los integrantes de estos colectivos⁴⁴. Para ello, las comunidades autónomas deberán poner a su disposición una vivienda de titularidad pública o que haya sido cedida para su uso a una Administración. Aunque, «cuando no se disponga de este tipo de vivienda, la ayuda podrá aplicarse sobre una vivienda adecuada, de titularidad privada o sobre cualquier alojamiento o dotación residencial susceptible de ser ocupada por las personas beneficiarias, en los mismos regímenes» (art. 4.3).

El programa consiste en un mecanismo de concesión de ayudas que pueden ponerse directamente en manos de las personas beneficiarias, o bien de organizaciones sin ánimo de lucro cuya labora consista en facilitar a estas personas una solución habitacional. Para poder acceder a las prestaciones será necesario aportar un informe de los servicios sociales en el que se atiendan y valoren las circunstancias personales que aconsejen su concesión (art. 4.6). Por lo que se refiere al valor de estas ayudas, la cuantía máxima será de 600 euros al mes hasta el 100 % de la renta. Si bien en casos justificados podrá llegar hasta los 900 euros. Además, se contempla un complemento de hasta 200 euros mensuales para sufragar gastos de mantenimiento, comunidad y suministros básicos.

Lo que parecía una medida de emergencia para hacer frente a la pandemia ha adquirido cierta vocación de permanencia con su inclusión en el Plan Estatal de Vivienda 2022-2025. Así, el capítulo IV (arts. 35 a 42) del Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, ha incorporado un programa de denominación y características idénticas al configurado por el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo. De esta manera, las mujeres víctimas de violencia de género que no dispongan de una vivienda en propiedad o en régimen de usufructo que puedan ocupar tras la acreditación de la condición de víctima (art. 36.2) tendrán asegurada una vivienda o, en su defecto, una ayuda que garantice el acceso a la misma durante un máximo de cinco años (art. 40).

En definitiva, se puede constatar una clara vocación en nuestra legislación de avanzar en la garantía del derecho de acceso a la vivienda de las víctimas de violencia de género al entender, en consonancia con los estándares internacionales, el carácter especialmente vulnerable de este colectivo y la importancia de implementar medidas de acción positiva que traten de compensar su situación de desventaja.

⁴⁴ El objeto del mismo es «facilitar una solución habitacional inmediata» a estas personas.

2.2. La tutela frente al riesgo de pérdida de la vivienda habitual

Las medidas articuladas en nuestro ordenamiento para tutelar el derecho a la vivienda de las mujeres maltratadas no solo se han orientado a garantizar el acceso a la vivienda, sino también a procurar cierto nivel de seguridad jurídica en su tenencia. En este sentido, una de las primeras regulaciones adoptadas para tratar de paliar el riesgo de pérdida de la vivienda habitual en plena crisis económica fue la suspensión temporal de los lanzamientos de los deudores hipotecarios que se encontrasen en situación de especial vulnerabilidad, como las víctimas de violencia de género. Esta moratoria, introducida inicialmente por el Real Decreto-Ley 27/2012, de 15 de noviembre, aprobado después como «Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social», permitía a los deudores ejecutados que atravesaran una serie de circunstancias económicas continuar en el uso de la vivienda sin hacer frente a ninguna contraprestación por un plazo de dos años. No obstante, esta suspensión ha sido prorrogada tantas veces que ha terminado por constituir también una de las principales medidas para hacer frente a la pandemia de COVID-19 en materia de vivienda⁴⁵.

En relación con los arrendatarios, el Real Decreto-Ley 11/2020, de 31 de marzo, no introducía una protección especial para las víctimas de violencia de género⁴⁶. Sin embargo, el Real Decreto-Ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, introdujo en el texto de aquél (art. 1 bis, una suspensión (extendida también después hasta el 31 de diciembre de 2022) del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables a la que solo podrán acogerse las personas en situación de dependencia, las víctimas de violencia sobre la mujer, o quienes tengan a su cargo alguna persona dependiente o menor de edad. Lo llamativo de esta suspensión es que protege frente a los desalojos de viviendas ocupadas sin título legítimo, siempre que estas sean propiedad de una persona jurídica, o bien de una persona física titular de más de diez viviendas.

Para concluir, cabe también mencionar que, aunque de forma muy comedida y claramente insuficiente en relación con los estándares internacionales

⁴⁵ El Real Decreto-Ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública, amplió su vigencia por última vez hasta mayo de 2024.

⁴⁶ No obstante, en caso de cumplir con los requisitos de renta establecidos en su art. 5, podrían acogerse a la suspensión de los lanzamientos (prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2022) contemplada con carácter en el art. 1.

en materia de desalojos forzosos, el proyecto de ley por el derecho a la vivienda, actualmente en tramitación parlamentaria, pretende introducir en nuestra legislación la necesidad de que los tribunales evalúen la proporcionalidad de los desalojos instados en ciertos procedimientos, ponderando las situaciones de vulnerabilidad que pudieran concurrir en ambas partes. A tal efecto, el proyecto introduce una serie de indicadores objetivos que permitan al juzgador apreciar la concurrencia de estas situaciones, entre las que se encuentra la condición de víctima de violencia de género. En caso de que se constate la vulnerabilidad de los afectados, se ampliaría la facultad del juez para suspender el proceso con el objetivo de que las Administraciones competentes adopten las medidas propuestas. Una suspensión que podrá tener una duración máxima de dos meses si el demandante es una persona física, o de cuatro meses si se trata de una persona jurídica. Así, una vez adoptadas las medidas por las Administraciones públicas competentes, o transcurrido el plazo máximo de suspensión, esta se alzaría automáticamente y continuará el procedimiento.

Asimismo, el proyecto de ley pretende introducir también la obligación de dar traslado a las Administraciones competentes para que, en los procedimientos penales por delito de usurpación de viviendas ajenas que no constituyan morada (art. 245.2 CP), en caso de sustanciarse con carácter cautelar la medida de desalojo, y siempre que entre los ocupantes de la vivienda se incluyan personas dependientes, menores, o víctimas de violencia de género, puedan adoptarse las medidas de protección que correspondan.

VI. CONCLUSIONES

La importancia de garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada como una medida de protección y de apoyo a las víctimas de violencia de género se ha puesto de manifiesto en todos los sistemas normativos de protección de los derechos humanos integrados en el ordenamiento español.

En este sentido, los informes de los relatores especiales de Naciones Unidas sobre Vivienda y Violencia contra la Mujer confirman la íntima conexión que existe entre ambas cuestiones. Por su parte, tanto el CDESC como el CEDAW entienden la violencia de género como una forma extrema de discriminación, y afirman el carácter especialmente vulnerable de sus víctimas. Por ello, recalcan la necesidad de que los Estados adopten medidas inmediatas de alojamiento para garantizar su protección y promover su recuperación.

En el ámbito del Consejo de Europa se ha dado un paso trascendental en la tutela del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género con la aprobación del Convenio de Estambul, especialmente en su vertiente de protección a través de las obligaciones relativas a la creación y

adaptación de albergues y casas de acogida. También es posible encontrar un sustrato normativo propicio para la tutela de este derecho en el sistema de la Carta Social Europea. Sin embargo, hasta ahora el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha avanzado más en esta protección. Y lo ha hecho a través del reconocimiento de obligaciones positivas del Estado en relación con la protección de las víctimas de violencia de género, a quienes considera un colectivo especialmente vulnerable, y de una interpretación amplia de la prohibición de discriminación del art. 14 CEDH, que incluye también la discriminación por indiferenciación.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, si bien es cierto que no cuenta con competencias en materia de vivienda, los títulos que sí le atribuyen los tratados sobre lucha contra la discriminación y cooperación en materia penal (en particular, respecto a la aproximación de los derechos de las víctimas) han servido y están sirviendo a la Unión para imponer a los Estados miembros la obligación de instaurar un sistema de refugios adaptados para atender todas las necesidades de las mujeres maltratadas, así como para promover su acceso a una vivienda.

Finalmente, a nivel estatal es preciso distinguir entre la tutela del derecho a la vivienda de las víctimas de violencia de género como una medida de protección y como una medida de apoyo a las mismas. En relación con la primera vertiente, existen tres tipos de alojamientos temporales con diversas funciones para atender las necesidades más acuciantes de estas mujeres. Por otro lado, en torno a la protección del derecho a la vivienda como una medida de apoyo, en la vertiente del acceso se ha evolucionado desde la consideración de este colectivo como un grupo prioritario para la concesión de viviendas protegidas y ayudas de vivienda, hacia la garantía de un derecho subjetivo de acceso propiamente dicho. En lo relativo a la seguridad en la tenencia, también se han instrumentado algunas medidas para proteger a estas mujeres frente a los desalojos forzosos de su vivienda habitual.

Bibliografía

- Aba Catoira, A. (2018). El acceso prioritario a la vivienda de las mujeres víctimas de violencia: derecho o demanda. *Papeles El Tiempo de los Derechos*, 20, 1.
- Balaguer Pérez, A. (2018). *El derecho a la vivienda en el Derecho Constitucional europeo*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Belorgey, J. M. (2014). La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales: el mecanismo de reclamaciones colectivas. En L. Jimena Quesada y M. Terol Becerra (dirs.). *Tratado sobre protección de derechos sociales* (pp. 231-247). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Bosch Meda, J. (2022). La vulneración del derecho de la mujer a la vivienda en Europa. *Estudios de Derecho*, 79 (174). Disponible en: <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v79n174a03>.
- Carmona Cuenca, E. (2017). Derechos sociales de prestación y obligaciones positivas del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Derecho Político*, 100, 1209-1238.
- (2018). Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de igualdad de género. *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, 311-334. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.42.2018.23635>.
- Hernández Llinás, L. (2020). Últimas tendencias de un modelo de *protección anti-discriminatoria en constante evolución: el caso J. D. y A. contra Reino Unido*. *Anales de Derecho*, número especial: «El TEDH en su sesenta aniversario», 1-26. Disponible en: <https://doi.org/10.6018/analesderecho.452751>.
- Kenna, P. (2009). El derecho a la vivienda en Europa: deberes positivos y derechos exigibles (según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos). *Revista de Derecho Político*, 74, 479-501. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.74.2009.9080>.
- Logar, R. (2022). *Shelters for Victims of Gender-based violence in Europe: Best practices and challenges*. Eurosocial Tools, 91. Disponible en: <https://bit.ly/3zLAKVX>.
- Macho Carro, A. (2022a). El encaje jurídico del sistema universal de protección de los derechos sociales en el ordenamiento español. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 125, 77-105. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.125.03>.
- (2022b). *Tutela multinivel del derecho a la vivienda: posibilidades y límites en el ordenamiento español* [tesis doctoral]. Universidad de Valladolid. Disponible en: <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/55180>.
- Pacheco Jiménez, M. N. (2015). Evolución y situación actual en España del derecho preferente de acceso a vivienda protegida de las mujeres víctimas de violencia de género. *AequAlitaS*, 36, 6-14.
- Paglione, G. (2006). Domestic violence and housing rights: a reinterpretation of the right to housing. *Human Rights Quarterly*, 28, 120-147. Disponible en: <https://doi.org/10.1353/hrq.2006.0012>.
- Paleo, N. y Quintiá, A. (2020). Las políticas de vivienda desde una perspectiva multinivel: un análisis comparado de la legislación autonómica. En N. Paleo Mosquera (ed.). *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente* (pp. 309-349). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Peroni, L. y Timmer, A. (2013). Vulnerable groups: The promise of an emerging concept in european human rights convention law. *International Journal of Constitutional Law*, 11 (4), 1056-1085. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mot042>.
- Rey Martínez, F. (2020). *Derecho antidiscriminatorio*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Starmer, K. (1999). *European Human Rights Law*. London: Legal Action Group.

CUARENTA AÑOS DE REPRESENTATIVIDAD EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOL DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Forty years of representativeness in the Spanish
Congress from a gender perspective

CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA¹

Universidad de Murcia

claudia.mayordomo@um.es

Cómo citar/Citation

Mayordomo Zapata, C. (2022).

Cuarenta años de representatividad en el Congreso de
los Diputados español desde una perspectiva de género.

IgualdadES, 7, 541-572.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.07>

(Recepción: 23/09/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar longitudinalmente la representatividad del Congreso de los Diputados desde una perspectiva de género. Para ello se ha utilizado el índice de desproporción social (IDS) a través del cual se pueden estudiar las diferencias y las similitudes en términos de características de los representantes y los representados/as. Además, se propone un índice de representatividad para analizar, de manera global, las distintas características estudiadas a través del IDS. Aplicando la perspectiva de género, se ha estudiado longitudinalmente la representatividad de los diputados y las diputadas respecto de su grupo de referencia en la sociedad (ciudadanos y ciudadanas). El principal hallazgo es que las diputadas muestran un nivel de representatividad mayor en las variables estudiadas que sus compañeros.

¹ Claudia Mayordomo Zapata es contratada predoctoral en la Universidad de Murcia, donde da clase de Ciencia Política. Ha podido realizar esta investigación con la financiación de la Beca FPU del Ministerio de Universidades del Gobierno de España.

Palabras clave

Representatividad; Congreso de los Diputados; perspectiva de género; neoinstitucionalismo feminista.

Abstract

This paper aims to analyse the representativeness of the Congress of Deputies from a gender perspective. For it we use the Social Bias Index (IDS) through which the differences and similarities between the representatives and those represented can be studied. We also propose a Representativeness Index to study globally all the characteristics studied by the IDS. Applying a gender perspective we have longitudinally studied the representativeness of women and male MP's in respect of their reference group y society (women and male citizens). The main result is that women MP are more representative than their colleagues.

Keywords

Descriptive representation; representativeness; Congress of Deputies; Spain; gender perspective; neoinstitutional feminism.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REPRESENTANTES, REPRESENTADOS Y GÉNERO. III. METODOLOGÍA. IV. EL AUMENTO DE LA PRESENCIA DE MUJERES COMO FACTOR DE MEJORA DE LA REPRESENTATIVIDAD MÁS ALLÁ DEL GÉNERO. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS: 1. Contextualización del aumento de la presencia de mujeres en el Congreso de los Diputados español. 2. Representatividad y distancia social desde una perspectiva de género en el Congreso de los Diputados español. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Tras las elecciones generales del 28 de abril de 2019 el Congreso de los Diputados español se convirtió en el Parlamento más paritario de Europa con un 47,4% de mujeres (IPU Parline, 2019), teniendo además el nivel de paridad más alto desde la transición política. En la siguiente legislatura (XIV) ha dejado de ser el Parlamento más paritario de Europa, si bien la presencia femenina se mantiene por encima del 40%. Parece consolidarse la tendencia del equilibrio paritario en la horquilla del 40%-60% (Unión Interparlamentaria, 2020).

El objeto de estudio del presente artículo es la evolución de la representatividad desde una perspectiva de género. Los estudios sobre la evolución de la representatividad han descrito detalladamente si los representantes políticos se parecen o no a la sociedad (Coller, 2008; Coller *et al.*, 2018; Portillo y Domínguez, 2020). Sin embargo, no se han preguntado si existen diferencias en cuanto al género de los representantes y la ciudadanía, siendo esta la laguna que se quiere cubrir en este artículo. La literatura especializada ha considerado que las instituciones representativas están *generizadas*, esto es, que muestran diferencias relevantes entre los representantes a causa de su género (Erikson y Josefsson, 2019; Mackay *et al.*, 2010)2010. El intento, además, de acabar con el sesgo universalista del análisis de la realidad social justificaría la necesidad de atender, también, la cuestión de la representatividad desde una perspectiva de género, aportando nuevo material empírico tanto al campo del neoinstitucionalismo feminista como al de la sociología política.

Para cubrir esta laguna se ha realizado un análisis longitudinal de la representatividad del Congreso de los Diputados español desde una perspectiva de género. El modelo *cross-time* permite observar las diferencias en la representatividad respecto al género que hayan podido producirse a lo largo del tiempo. También permite identificar momentos de cambio, la consolidación de tendencias y aquellos otros elementos que pudieran ser explicativos. Para estudiar la representatividad se utiliza el índice de distancia (o sesgo) social, planteado por Norris y Lovenduski (1995), y se propone, de forma complementaria, un índice de representatividad. El principal hallazgo de esta investigación es que el nivel de correspondencia entre las diputadas españolas y las ciudadanas ha sido más alto en general que la de sus homólogos masculinos. Esto podría deberse a la renovación de la élite parlamentaria que se ha producido a lo largo de los últimos años y en especial con la entrada de nuevos partidos (Portillo y Domínguez, 2020), cuestión que se discutirá en la exposición de los resultados.

En el trabajo se realiza una revisión de la literatura destinada a encuadrar el objeto de estudio. A continuación, se explica la recogida y el tratamiento de los datos y, finalmente, se analizan y discuten los resultados obtenidos.

II. REPRESENTANTES, REPRESENTADOS/AS Y GÉNERO

Las múltiples realidades políticas y sociales han convertido en relevante la necesidad de seguir (re)construyendo el concepto de representación con ánimo de elaborar diferentes soluciones para hacerla practicable (Cotta y Russo, 2020). En este sentido, la politización de las diferencias de género son una de las principales problemáticas a las que la literatura (y las propias instituciones) tratan de dar respuesta en los últimos años (íd.; Lovenduski, 2020). Partiendo de que las características de los sujetos (representantes) no son neutrales (Johnson, 2014), se ha considerado que las relaciones entre hombres y mujeres en el ejercicio del poder se encuentran intrínsecamente atravesadas por el género (Erikson y Josefsson, 2019; Kenney, 1996; Lovenduski, 1998, 2020; Mackay *et al.*, 2010)2010. Teniendo en cuenta que cuando se habla de representantes políticos se está hablando de personas que ejercen el poder en nombre de otros siendo esta su principal función (Cotta y Russo, 2020), si las relaciones entre hombres y mujeres en el ejercicio del poder se encuentran intrínsecamente atravesadas por el género podemos preguntarnos: ¿la representatividad de los diputados y las diputadas también se encontrará atravesada por el género? ¿Será una representatividad diferente en la que ellas o ellos tienen niveles de convergencia diferentes?

Para responder a estas preguntas conviene repasar, brevemente, el debate sobre el concepto de representación del cual se deriva el de representatividad que es el que nos atañe. A partir del trabajo seminal de Hannah Pitkin (1967) en el que aborda las cinco dimensiones principales de la representación (sustantiva, simbólica, descriptiva, autoridad y rendición de cuentas), se ha construido una sólida base empírica y teórica, que mantiene presente la discusión en torno a cuál debe de ser la dimensión *ganadora*. Si bien una de las interpretaciones más extendidas de su trabajo ha sido la defensa de la concepción sustantiva de la democracia, su énfasis en dicha concepción no supone un rechazo de las demás dimensiones. Más bien, lo que se puede extraer del texto de Pitkin, siguiendo a García Guitián, es «la necesidad de determinar cuál es el contenido de la actividad de representar [que nos interesa estudiar], porque es lo que nos permitirá juzgar la calidad de *esa* representación» (García Guitián, 2001: 216).

La contraposición en términos representativos de las características (lo descriptivo) con las ideas o los intereses (lo sustantivo) ha generado un profundo debate entre los defensores de una postura y de otra. A través de las denominadas política de la presencia y de la diferencia, se ha intentado resolver la tensión entre ambas dimensiones. Estas posturas defienden que, aunque la presencia de un grupo minoritario o infrarrepresentado —como es el caso de las mujeres— en una institución representativa no vaya a suponer la representación absoluta de los intereses de estos grupos por el hecho de pertenecer a ellos, su ausencia *sí* determinará su falta de representación (Phillips, 1999; Young, 2000). La acepción descriptiva de la representación tiene que ver con lo que los representantes son y parecen ser (Pitkin, 1967), es decir, la similitud de rasgos entre representantes y representados/as (Álvarez Rodríguez, 2020). De esta forma, la dimensión descriptiva de la representación puede entenderse como representatividad, siendo la vertiente del concepto de representación que atiende a las características de los representantes (dejando a un lado cuestiones ideológicas) (Martínez, 2006).

La dimensión descriptiva de la representación también ha sido objeto de debate desde una perspectiva jurídica. Así pues, la búsqueda de la igualdad a través de los mecanismos (y procedimientos) legales y constitucionales se ha visto reflejada principalmente en los últimos años a través del desarrollo legislativo de las denominadas leyes de cuotas que promocionaran de manera efectiva la igualdad entre hombres y mujeres (Ruiz y Rubio-Marín, 2008; Rubio-Marín, 2021). Tras la discusión teórico-jurídica de la constitucionalidad de la implementación de las cuotas legales, el debate actual se centra en la paridad como una situación o contexto que vaya más allá de una situación en la que se equilibre numéricamente la presencia de hombres y mujeres en las instituciones representativas; la paridad sería más bien la superación del

contrato sexual —público, en términos de Pateman (1996) que durante siglos ha condicionado su disfrute de los derechos (Salazar Benítez, 2019)—. Ahora bien, el denominado constitucionalismo feminista, también ha sido criticado por la presencia de discursos que rozando el esencialismo podrían estar incurriendo en proposiciones teórico-jurídicas de pérdidas en el Estado de derecho adquiridas y a su vez facilitando argumentos derivados de las brechas internas del movimiento feminista a movimientos neoconservadores (Álvarez Rodríguez, 2020; Rubio-Marín, 2021).

Pero la cuestión de la dimensión descriptiva no solo ha sido estudiada desde un punto de vista normativo, es decir, del *deber ser*, ya que ha suscitado el interés, también, de los estudios sobre élites que tienen que ver con el *ser*. La expansión de la democracia en la segunda mitad del siglo xx incrementó el interés por conocer y comprender a los representantes políticos propiciando la reconciliación entre las teorías elitistas clásicas y las teorías de la democracia (Baras, 1997; Morán, 1989). Ya que son dos los sujetos de la representación, representantes y representados/as, se ha tratado de explicar la relación de convergencia o divergencia que pudiera haber entre ellos. Las teorías elitistas clásicas que resurgen a partir de los años cincuenta hasta la actualidad pueden ser tomadas como un punto de partida para entender dicha relación (Baras, 1991). Estos trabajos nos proporcionan dos postulados clásicos de la ciencia política: la ley de la desproporción creciente de Putnam (1976), la norma de la distancia de Sartori (1963), o la teoría de la circulación de las élites de Pareto (1966). Bajo estos presupuestos teóricos, las investigaciones han tratado de medir la desproporción, la distancia, o la correspondencia entre los parlamentarios/as y el conjunto de la ciudadanía respecto a características concretas que se dan en ambas poblaciones. En definitiva, se ha estudiado la *representatividad*.

En la actualidad, el principal enfoque para estudiar la representatividad de las élites es el pluralista. Este enfoque presupone un modelo de probabilidades y oportunidades equitativas en cuanto al acceso de los ciudadanos a la élite parlamentaria; esto es, al ejercicio del poder (Serrano y Bermúdez, 2016). Estas posibilidades de acceso a las instituciones políticas en igualdad de condiciones deberían, por tanto, dibujar instituciones representativas equivalentes a un microcosmos de la sociedad (Norris y Lovenduski, 1995). Las instituciones serían un reflejo, como un espejo, del cuerpo social al que representa (Cotta, 1988). Y aunque la democracia representativa incorpora un elemento potencialmente igualitario al ofrecer la posibilidad de participar en la elección de los representantes, también tiene otro esencialmente elitista al restringir solo a unos pocos la posibilidad de ser representante (García Guitián, 2001; Manin, 1997). Autores como Schumpeter entendían las elecciones como una forma de seleccionar élites (Schumpeter, 1963). Las dudas sobre si, efectivamente,

los representantes se parecen o no al cuerpo social se reflejan en las investigaciones sobre representatividad y continúan siendo un campo de estudio relevante (Cotta y Best, 2007; Cotta y Russo, 2020).

La relación entre representantes y representados/as se ha estudiado a través del modelo de independencia y el de aglutinación², que tienen que ver directamente con la pregunta sobre si el perfil social de la élite política refleja la estructura de la sociedad o no (Coller, 2008). Bajo esta premisa, el interés por las élites políticas españolas³ se ha concretado, en los últimos años, en investigaciones que demuestran una tendencia a la convergencia entre los representantes en los Parlamentos españoles y la sociedad en cuanto a características sociodemográficas (íd.; Coller *et al.*, 2018; Coller, *et al.*, 2016; Portillo y Domínguez, 2020). Estos trabajos han utilizado el *index of electoral bias* propuesto por Norris y Lovenduski (1995: 96), que permite analizar la divergencia, o convergencia de las élites con la ciudadanía respecto de variables que representan grupos de población concreto, y que fue introducido por Coller como el índice de desproporción, distancia o sesgo social (IDS) en su estudio sobre las élites parlamentarias autonómicas españolas (Coller, 2008:

² Siguiendo lo planteado por Putnam (1976): el primero respondería que la élite política sería homogénea debido a su estatus socioeconómico, por lo que tendría unas características sociales poco frecuentes en la sociedad, y produciéndose, por tanto, una cierta distancia entre la élite y esta última. El segundo modelo consideraría que la relación entre la posición política y la socioeconómica sería irrelevante, de manera que los ciudadanos tendrían probabilidades similares de participar en la élite (Coller, 2008).

³ Haciendo un breve repaso por los estudios sobre representantes (élites) en la ciencia política española, se observa que estas se habían centrado, por un lado, en la discontinuidad y la ruptura de las élites en el pasado histórico de España, siendo una problemática muy relevante en los estudios de la transición; y, por otro, en el análisis de los altos funcionarios/as en cuanto dirigentes de la política española (Baena *et al.*, 1984; Baras, 1997; Linz *et al.*, 2013; Matas Dalmases, 1996). La institucionalización del nuevo régimen democrático incrementa el interés sobre la nueva élite: cómo son, si existe una continuidad o discontinuidad respecto del régimen anterior y si se parecen a la de otros países europeos. También sobre las élites locales se inscriben en la corriente investigadora europea (Baras *et al.*, 1988; Botella Corral y Capo Giol, 1997; Capo Giol, 1992). Y a nivel autonómico se realizan estudios (Coller, 2008; Colomé y López Nieto, 1991; Delgado y Oñate, 2008), al igual que sobre la élite parlamentaria y gubernamental nacional (Jerez Mir *et al.*, 2019; López Nieto, 1997; Morán Calvo-Sotelo, 1989; Portillo y Domínguez, 2020). Otra línea de investigación ha sido el análisis comparado sobre actitudes y percepciones de representantes y representados/as (Coller *et al.*, 2016; Martínez, 2006; Martínez y Méndez, 2000).

138). El IDS consiste en comparar la proporción de un grupo (o una característica) en el Parlamento con la población. Siguiendo este planteamiento, los Parlamentos cumplirían con el criterio de la representación sociodemográfica, o microcósmica de la sociedad, si incluyen la misma proporción de cada subgrupo relevante de la ciudadanía (Norris y Lovenduski, 1995: 94).

Uno de los principales hitos por los que se ha podido afirmar que los parlamentarios españoles convergen con la ciudadanía a la que representan ha sido el aumento de la presencia de mujeres en las cámaras (Portillo y Domínguez, 2020). Ahora bien, al desglosar las características observadas en hombres y mujeres volvemos a la pregunta de investigación: ¿las diputadas tienen una mayor convergencia con las ciudadanas que los diputados o viceversa? Aunque otras de las líneas de trabajo muy presentes en la tradición española es la que se vertebra sobre el estudio de las élites parlamentarias desde una perspectiva de género (Uriarte y Ruiz, 1999; Alarcón, 2015; Valiente *et al.*, 2003; Delgado Sotillos, 2011; Diz Otero y González, 2007; Elizondo Lopetegui, 2004; Jerez Mir y Delgado Sotillos, 2011; Oñate, 2014; Oñate Rubalcaba, 2011; Pastor Yuste, 2011; Sánchez Medero, 2011; Verge *et al.*, 2016), en ellas no se aborda la cuestión de la representatividad. Estas investigaciones, y la presente se enmarcan en el llamado *neoinstitucionalismo feminista* caracterizadas por aplicar la perspectiva de género al estudio, en este caso, de las instituciones representativas (Freidenberg y Gilas, 2020)

A través del neoinstitucionalismo feminista las investigaciones que estudian las instituciones y las implicaciones que tienen las relaciones de género de los actores políticos, en este caso los representantes, dan cuenta de las diferencias que existen entre hombres y mujeres tratando de abandonar el sesgo universalista (Acker, 1990) sobre el que se habían conformado anteriormente los estudios sobre instituciones (Mackay *et al.*, 2010). Aplicar la perspectiva de género en el estudio de las instituciones supone observar, de manera diferenciada, los procesos que desarrollan hombres y mujeres en las mismas (Freidenberg y Gilas, 2020) y a los que se les ha denominado *procesos generizados*. La cuestión de la generización de la política (*gendering politics*) o de las instituciones (*gendering institutions*), aunque no es nueva, está de actualidad gracias al desarrollo del cuerpo teórico y empírico dentro de esta corriente (Acker, 1990; Erikson y Josefsson, 2019; Erikson y Verge, 2020; Kenney, 1996; Lovenduski, 2020; Mackay *et al.*, 2010)2010.

Conviene tener presente, finalmente, algunas cuestiones que afectan al perfil social de las élites políticas como el cambio en el sistema de partidos, la renovación de las élites o el reclutamiento político (Portillo y Domínguez, 2020). En este sentido, los cambios en el reclutamiento político de los partidos en relación a la implementación de las cuotas de género y al perfil derivado de estos nuevos procesos se han estudiado en profundidad (Lombardo *et al.*, 2017;

Verge, 2011). Una de las principales evidencias encontradas es la existencia de un «capital homosocial» dentro las estructuras partidistas que proporciona tanto recursos expresivos como instrumentales (Verge *et al.*, 2017). Así, el reclutamiento político también es un proceso *generizado* (Bjarnegård, 2013; Verge y Clavería, 2018; Verge y De la Fuente, 2014) y de ello se derivaría un perfil diferente entre hombres y mujeres. Por tanto, se puede plantear, y se plantea, como hipótesis que las diputadas y los diputados tendrán diferentes niveles de correspondencia con la sociedad. Teniendo en cuenta la paulatina incorporación de las mujeres en el Congreso de los Diputados (que incide también en la renovación de las élites) junto con la tendencia, evidenciada por otras investigaciones, hacia una mayor convergencia con la sociedad en las demás características (edad, ocupación, nivel de estudios) se propone como segunda hipótesis de trabajo que las diputadas podrían parecerse en mayor medida a las ciudadanas, ya que en tanto aumenta su presencia también lo hace la heterogeneidad (en términos de similitud con la ciudadanía) entre las demás características.

III. METODOLOGÍA

Desde un punto de vista estadístico, la representatividad implica que los representantes del Parlamento pueden ser concebidos como una muestra aleatoria, de tamaño n , tomada de una población N , donde cada subconjunto de tamaño n (representantes) de la población (ciudadanía) tenga la misma probabilidad de ser elegido como muestra. Esta idea solo podría corresponderse con la realidad si, en lugar de celebrarse elecciones, se realizara un sorteo aleatorio en el que todas las personas de la sociedad pudieran ser elegidas con la misma probabilidad. Los sistemas representativos actuales, basados en el acceso al poder a través de un sistema de partidos (Thomassen, 1994), dejan la extracción social en manos de los partidos políticos. Siguiendo la teoría de la oferta y la demanda, en el proceso de reclutamiento político (Lovenduski y Norris, 2010) se estaría produciendo una suerte de muestra estratificada de la población, en la que los partidos políticos escogerían individuos de determinados grupos sociales con ciertas características en función de sus necesidades (demanda) y a las personas disponibles que quieren participar en política (oferta).

El índice de distancia o sesgo social (IDS) propuesto por Norris y Lovenduski (1995) se construye a partir de la proporción de cada subgrupo en el Parlamento (P_{di}) dividido entre la proporción del mismo subgrupo en la ciudadanía (P_{pi}).

$$IDS = \frac{Pdi}{Ppi}$$

El IDS se mueve en torno a 1, donde el 1 representa la representatividad máxima y, por tanto, no habrá distancia entre el grupo de estudio en el Parlamento y el mismo grupo en la sociedad (por ejemplo, si en el Parlamento hubiera un 51 % de mujeres y en la sociedad un 51 % de mujeres, el IDS, $0,51/0,51$, tendría como resultado un 1, es decir, la igualdad absoluta). En sentido contrario, cuando el resultado sea inferior a 1 significará que la proporción del grupo en el Parlamento está infrarrepresentada. El IDS permite analizar cada característica de forma separada cada una de las variables que quiera ser estudiada.

Además del IDS, se propone un índice de representatividad (IR), en el que se agrupan las distintas características estudiadas. El IR será el complemento a 1 (es decir, la resta de 1 menos el cociente) del cociente de la suma de las proporciones de las características en el conjunto los diputados (Pdi), ponderadas por la distancia de las proporciones de las características de los diputados y las de la población para cada variable ($|Pdi-Ppi|$), entre la suma de las proporciones de las características de la población (Ppi). La ponderación se realiza a las características de los diputados, en tanto que son más intensas que las de la población en general; es decir, se trata de grupos sobrerrepresentados o infrarrepresentados en el Parlamento. Si no se tuviera en cuenta la distancia y se hiciera una suma de los IDS sin ponderar, el resultado sería equívoco, ya que se modularían las proporciones por la mayor diversidad del conjunto de la población. La fórmula sería la siguiente:

$$IR = 1 - \frac{\sum_{i=1}^l Pdi |Pdi - Ppi|}{\sum_{i=1}^l Ppi}$$

Al igual que en el IDS, este indicador se mueve en torno al 1, donde el 1 representa la igualdad y, por tanto, cuanto más se acerque al 1 mayor será la representatividad. Al tratarse de un índice agregado no se puede observar a través de él la infra o sobrerrepresentación de determinados grupos. Por ello, combinar el IDS para cada característica y el IR para el conjunto, permite tener una visión tanto general como pormenorizada de la representatividad de acuerdo a las características estudiadas.

El modelo demográfico tiene valor en sí mismo y ha sido defendido con argumentos de justicia o igualdad como complemento a un razonamiento funcional a partir del cual, como ya se ha comentado, una *buen*a representatividad social conlleva un proceso de toma de decisiones más democrático y

efectivo (Coller, 2008; Esaiasson y Holmberg, 1996). Pero determinar cuáles son las características políticamente relevantes para que satisfagan el principio de representación, en cuanto a representatividad, resulta complejo porque estas características pueden ser mutables en función del espacio y del tiempo (Pitkin, 1967: 93; Martínez, 2006). Los subgrupos relevantes pueden variar de una sociedad a otra, dependiendo, generalmente, de los principales *cleavages* políticos basados en la clase, la religión, la edad, el género, la etnia, la lengua o la región (Norris y Lovenduski, 1995: 94). Para construir los índices con los que se va a medir el nivel de correspondencia, convergencia o representatividad, se han tenido en cuenta aquellas variables que pueden ser susceptibles de comparación en ambas poblaciones (ciudadanía y representantes); es decir, utilizando la información disponible sobre el perfil de la élite parlamentaria (género, edad, lugar de nacimiento, nivel de estudios y la ocupación) y su equivalente en la población, tal y como se recoge en los censos y los datos del INE (Coller, 2008: 147). Estas características han sido estimadas relevantes por la academia para estudiar los sesgos sociales de las élites parlamentarias (Norris y Lovenduski, 1995; Barragán *et al.*, 2020; Coller *et al.*, 2016, 2018; Linz *et al.*, 2013; Portillo y Domínguez, 2020; Serrano y Bermúdez, 2016).

La estrategia de investigación es de tipo intensivo en una dimensión diacrónica. Se va a estudiar un caso con varias características y de carácter longitudinal —desde 1978 hasta 2020—. El universo y la población del estudio van a ser las diputadas y los diputados del Congreso de los Diputados español de las catorce legislaturas de la democracia española (1978-2020) y la población española mayor de dieciocho años durante el mismo período. Las unidades de análisis son los diputados/as y los ciudadanos/as.

Para el estudio de los parlamentarios y las parlamentarias, se ha creado una base de datos a partir de la página web del Congreso de los Diputados (de las páginas correspondientes a las biografías de cada diputado/a y de las entradas de las bibliografías recogidas por la Biblioteca del Congreso). De las bibliografías (fecha y lugar de nacimiento, legislaturas de las que había formado parte, profesiones, titulaciones y otros cargos políticos) y de la ficha de los diputados de cada legislatura (partido, grupo parlamentario y circunscripción). Las bibliografías de los diputados recogían hasta cinco profesiones⁴, titulaciones y cargos. Estas tres variables se han dicotomizado, de forma que cada categoría de respuesta se ha convertido en una nueva variable. Se ha considerado en la base de datos a todos los que han formado parte de la Cámara en algún momento, es decir, tanto a los que conforman la nueva legislatura tras las elecciones como los sustitutos

⁴ Se ha escogido la primera como principal profesión.

que entran posteriormente. Los datos para el conjunto de la ciudadanía se han extraído de la página web del Instituto Nacional de Estadística. Se ha considerado a la población mayor de dieciocho años. Para un mayor detalle se remite al anexo metodológico.

IV. EL AUMENTO DE LA PRESENCIA DE MUJERES COMO FACTOR DE MEJORA DE LA REPRESENTATIVIDAD MÁS ALLÁ DEL GÉNERO. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS.

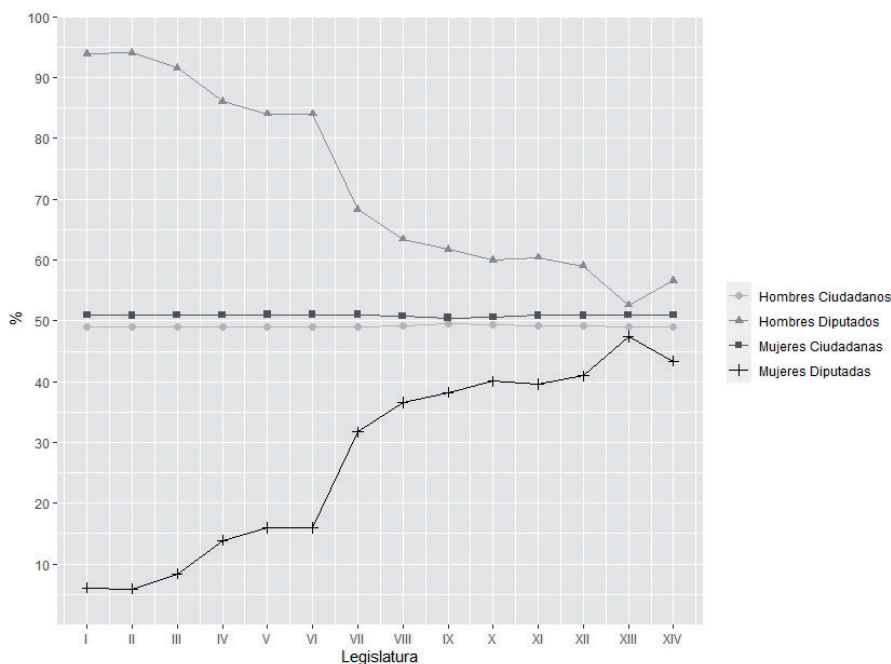
1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL AUMENTO DE LA PRESENCIA DE MUJERES EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOL.

La presencia numérica de las mujeres en el Congreso de los Diputados español ha ido en progresivo aumento durante los cuarenta años del régimen democrático. Uno de los principales motivos por los que se podría pensar que se ha llegado a este aumento es la introducción de las cuotas legales en las listas electorales a través de la Ley 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres en 2007, pero después de su entrada en vigor no se produjo un punto de inflexión en la tendencia (figura 1), ya que apenas aumentó un 2 % la presencia femenina en la legislatura siguiente a su promulgación. Los partidos políticos ya venían aplicando cuotas de género voluntarias a finales de los años noventa y a principios de siglo (Verge, 2006) Partido Popular e Izquierda Unida.

El PSOE las introdujo en 1995, y hasta la entrada de Podemos en la Cámara ha sido, de las formaciones de ámbito nacional, el que más mujeres ha tenido en su grupo parlamentario (figura 2). También el PP ha adoptado estrategias de incorporación de mujeres a las listas, a pesar de no recogerlo en sus estatutos, lo que también ha devenido en una incorporación progresiva de mujeres en su grupo parlamentario (figura 2). Al observar la presencia de las mujeres por grupo parlamentario (figura 2), se observa una tendencia de los partidos tradicionales, PP y PSOE, hacia la convergencia. En el caso del PSOE esto ha sido mayor a lo largo de todas las legislaturas. Respecto a los nuevos partidos, Podemos es el que mayor porcentaje de mujeres ha tenido, mientras que Ciudadanos (sobre todo en la XIII legislatura) y Vox (en la XIV) han tenido un porcentaje menor. A pesar de no poder achacar la consecución de un equilibrio paritario en la Cámara a la medida legal, lo cierto es que las cuotas han sido consideradas como instrumentos efectivos para aumentar el número de mujeres en las instituciones (Oñate, 2014: 2; Verge, 2020). En este sentido, desde un punto de vista cuantitativo, las cuotas sí han permitido

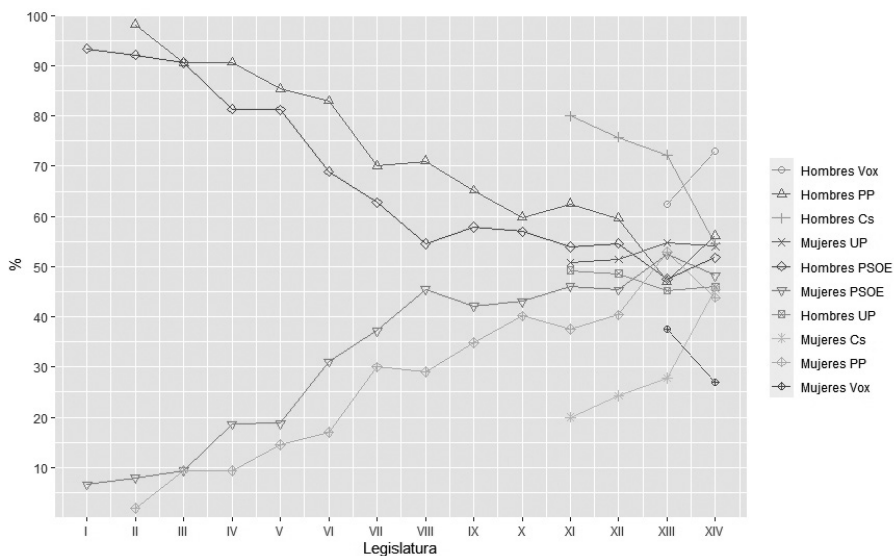
paliar el déficit democrático del que adolece el sistema representativo, facilitando el tránsito hacia la democracia paritaria (Goizueta Vértiz, 2020).

Figura 1. *Mujeres y hombres en el Congreso vs. en la sociedad*



Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

Pero no solo las acciones afirmativas (obligatorias o voluntarias) han podido tener algo que ver con el continuado aumento hasta la legislatura XIII, donde se consigue un equilibrio paritario muy cercano al 50%. La repetición electoral del 2016, la moción de censura en 2018, las dos elecciones nacionales de 2019 no han sido las únicas contingencias que han marcado el contexto político. La entrada en la arena política de nuevos partidos en 2016 podría haber renovado el perfil de los diputados y las diputadas (Portillo y Domínguez, 2020). Tampoco puede dejarse al margen la posibilidad de estar asistiendo al comienzo de una *cuarta ola* del feminismo que convierte el movimiento feminista en un movimiento de masas (Cobo, 2019). En el caso español, esta nueva ola se relaciona con hitos como el apoyo masivo a las reivindicaciones del movimiento feminista del 8M del año 2018, tras la desaparición de Diana Queer y la sentencia sobre el conocido caso de *la Manada*. Estos hitos son ejemplos de la sensibilidad, por parte de la

Figura 2. *Mujeres y hombres en el Congreso por grupo parlamentario*

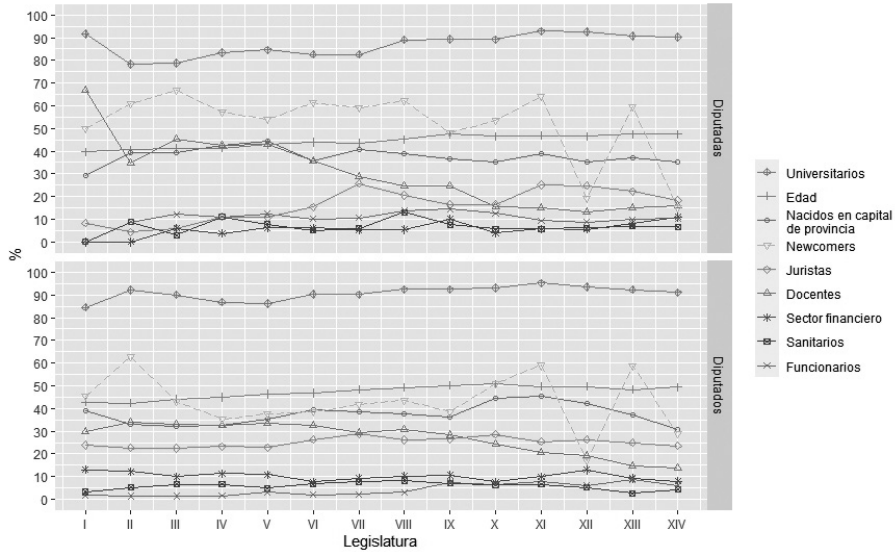
Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es.

ciudadanía, a la posición de las mujeres en la sociedad que podrían estar motivando también el cambio en los procesos de reclutamiento político de los partidos.

Si observamos la evolución de la composición de la Cámara por género (figura 3) se concluye que las mujeres han tenido perfiles más heterogéneos a lo largo de las legislaturas que los diputados. Entre estos hay un mayor porcentaje de universitarios que entre las diputadas. También el porcentaje de diputados que ha nacido en capital de provincia es más elevado que el de las diputadas. Y ellos son mayores que ellas. Entre las diputadas, los niveles de renovación (el porcentaje de *newcomers*, es decir, diputados nuevos que no han estado en legislaturas anteriores) es entre un 10 y un 20 % más alto en la mayoría de las legislaturas, excepto en la segunda y a partir de la décima, donde se equilibra el porcentaje de renovación similar entre ambos y en la decimocuarta hay un porcentaje mayor de diputados noveles (28 %) que de diputadas (15 %). Esto podría estar evidenciando un cambio en las pautas de reclutamiento de los diputados en cuanto al perfil que ya se venía produciendo entre las diputadas y que se estabiliza en las últimas cuatro legislaturas.

En lo que respecta a las ocupaciones es destacable que en las primeras legislaturas hay casi el doble de diputados juristas que entre ellas. Entre las

Figura 3. Características de los diputados y las diputadas durante las catorce legislaturas



Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es.

diputadas el porcentaje de juristas va variando a lo largo de las legislaturas (del 4% al 25%), mientras que entre los hombres fluctúa en torno al 22-28%. En las primeras legislaturas, la principal profesión entre las diputadas era la docente, aunque entre ellos el porcentaje también es elevado. A lo largo del periodo considerado, el número de mujeres docentes se desploma de forma drástica pasando de ser un 66% en la primera legislatura a un 15% en la última. Esa caída es menos significativa entre los diputados: de un 29% a un 13%. Los porcentajes de profesionales sanitarios son similares entre diputados y diputadas. En cuanto a profesionales del sector financiero, en general, han tenido más presencia entre ellos, pero en la novena y en las últimas dos legislaturas ambos han tenido porcentajes similares. Finalmente, entre ellas siempre ha habido más funcionarias que entre ellos.

2. REPRESENTATIVIDAD Y DISTANCIA SOCIAL DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS ESPAÑOL

Tras esta contextualización podemos abordar la cuestión de la representatividad del Congreso de los Diputados desde una perspectiva de género. Para ello se va a utilizar el IR propuesto y el IDS aplicado a una serie de

características. Si bien, como ya se ha explicado, se van a analizar las más utilizadas por la literatura, no puede afirmarse que existan unas características que vayan a definir perfectamente la representatividad. Lo destacable de utilizar herramientas como el IDS o el IR, es que se pueden utilizar con distintas variables siempre que se tengan los datos de las poblaciones (ciudadanía y representantes) a comparar. Ciertamente las conclusiones que se extraigan están supeditadas a la elección de estas variables en concreto. Las que se van a analizar son la edad media, el lugar de nacimiento —haber nacido o no en capital de provincia, ya que nacer en una capital supone tener mayor acceso a una serie de recursos socioeconómicos (Linz *et al.*, 2013)—, el nivel de estudios —universitarios o no—, y la profesión. En el caso de ésta última se han elegido las principales: jurista, docente, sanitaria, financiera y funcionario. Se escogen las principales siguiendo el argumento de la expectativa de homogeneidad entre las características de los representantes que serían diferentes de las de los representados/as (Coller, 2008).

El IDS muestra cuáles son los grupos sociales que los partidos políticos privilegian a la hora de acceder a las instituciones de la representación (*ibid.*: 138). Bajo esta lógica podría considerarse que durante las primeras legislaturas de la democracia, el Congreso de los Diputados había privilegiado a los hombres. Con el aumento de la presencia de mujeres se origina un mayor nivel de correspondencia entre la sociedad y el Parlamento. Cumpliendo con la propuesta normativa de la democracia paritaria que entiende que «en la medida en que las mujeres constituyen, al menos, la mitad de la sociedad, los Parlamentos debieran estar compuestos en igual distribución porcentual» (Aldeguer, 2020: 239). Una de las principales conclusiones a las que se ha llegado en los últimos estudios sobre la evolución de los perfiles sociodemográficos es que la tendencia que más ha cambiado es precisamente el aumento de la proporción de mujeres en la Cámara (Portillo y Domínguez, 2020: 106).

Partiendo de que la representatividad de la Cámara ha mejorado con este aumento ¿Qué sucede cuando desagregamos por género estos datos? ¿Existen diferencias en el nivel de correspondencia entre hombres y mujeres? ¿Son las mujeres más representativas que los hombres? ¿Aportan un mayor nivel de representatividad a la Cámara no solo por el hecho de representar a la mitad de la población sino porque además se parecen más a sus homólogas en la sociedad? Para responder a estas preguntas se presentan los resultados del IDS y del IR para el total de la población, para las mujeres y para los hombres. Además, también se incluyen estos cálculos por grupo parlamentario para observar si existen diferencias entre partidos de distintas ideologías. Aunque no se pretende ofrecer una explicación de las causas, sí se van a proponer algunas posibles explicaciones a tener en cuenta en el análisis.

Durante las primeras legislaturas (tabla 1) los nacidos/as en capitales estaban sobrerrepresentados, tendencia que cambia en las últimas cuatro legislaturas. El aumento de nacimientos en capitales de provincia en la sociedad española durante los años setenta (hasta un 54 %) explicaría que en las últimas legislaturas hayan caído al 30 %. Es destacable cómo ha cambiado el escenario desde las primeras legislaturas, en las que los ciudadanos/as nacidos en un entorno rural estaban menos presentes en las instituciones representativas.

En cuanto a la edad, en las primeras legislaturas la edad media era ligeramente mayor a la del total de la población, mientras que con el paso del tiempo ha ido convergiendo la población. Respecto a los universitarios, se ha ido reduciendo la desproporcionalidad de las primeras legislaturas de manera progresiva hasta terminar con un mayor nivel de correspondencia en la legislatura catorce. Es factible considerar que el subgrupo de los universitarios siga acercándose a la sociedad en legislaturas posteriores, ya que sigue incrementándose el porcentaje de los que acceden a la formación superior —un 35 % de los españoles en el año 2019 según el INE—.

Como era de esperar, el IDS muestra la mayor sobrerrepresentación entre los representantes de sus principales profesiones. La profesión del derecho ha sido tradicionalmente la más extendida, no solo en España, y así se ha denominado a los Parlamentos como el «paraíso de los abogados» (Blondel, 1973). Los docentes se caracterizan por tener una profesión adaptable a los ritmos de la política, lo que les hace potencialmente seleccionables (Uriarte y Ruiz, 1999), como se explica por la teoría de la oferta y la demanda (Norris y Lovenduski, 1995). Los docentes son el segundo grupo con más presencia y que menos se corresponde con la sociedad, aunque a gran distancia con el primer grupo, el de los profesionales del derecho.

Los profesionales de la salud, por su parte, mantienen una desproporción más pequeña que los del derecho y los docentes. Si bien es una de las principales profesiones entre los parlamentarios, no se aleja tanto de la realidad social. Los trabajadores procedentes del sector financiero durante las cuatro primeras legislaturas no tuvieron una gran desproporción. Sin embargo, en el resto de legislaturas se han visto infrarrepresentados, excepto en la decimosegunda y la decimotercera. Los funcionarios son el grupo profesional más infrarrepresentado⁵.

⁵ Este resultado probablemente se deba a que al tomar la primera profesión que aparece en las biografías, muchos juristas y docentes en realidad son funcionarios/as, pero no aparece como su primera profesión. Otras investigaciones muestran un gran porcentaje de altos funcionarios/as (Linz et al., 2013).

Tabla 1. IDS entre el total de representantes y representados/as

Leg.	Edad	Nacidos/as en capital de provincia	Mujeres	Universitarios/as	Juristas	Docentes	Sanitarios/as	Profesión financiera	Funcionarios/as
I	1,27	1,74	0,12	11,8	65,67	9,06	1,3	1,47	-
II	1,23	1,52	0,12	12,68	61,61	9,69	2,28	1,39	-
III	1,25	1,49	0,16	11	42,13	10,08	3,02	1,97	0,13
IV	1,23	1,42	0,27	10,66	43,19	9,43	3,13	2,14	0,14
V	1,22	1,41	0,31	7,29	34,81	7,93	2,25	1,9	0,21
VI	1,2	1,47	0,31	6,05	33,88	7,56	2,19	0,59	0,17
VII	1,17	1,5	0,62	4,89	39,84	4,62	1,8	0,67	0,23
VIII	1,17	1,28	0,72	3,72	30,08	4,84	3,13	0,73	0,34
IX	1,17	1,23	0,76	3,38	28,45	6,25	2,14	0,81	0,47
X	1,16	1,37	0,79	3,12	26,44	4	1,87	0,66	0,37
XI	1,12	0,98	0,78	2,88	23,05	3,49	1,79	0,94	0,38
XII	1,11	0,73	0,8	2,85	23,36	3	1,51	1,13	0,31
XIII	1,08	0,68	0,93	2,61	19,72	2,62	1,29	0,99	0,41
XIV	1,1	0,61	0,85	2,58	17,73	2,57	1,44	1,06	0,35

Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

Poniendo en contraposición la presencia de profesionales del ámbito privado y las del sector público, el clivaje público-privado en el Congreso de los Diputados reflejaría una mayor presencia de profesionales del ámbito privado procedentes del espacio económico-financiero. Algunas investigaciones han propuesto que este clivaje tiene que ver con la ideología. Los partidos de izquierdas tendrían mayor presencia del sector público, mientras que en la derecha lo habría del privado (Gayo Cal, 2003).

Al igual que para el total de la población, tampoco se aprecia que las mujeres nacidas en capital de provincia sean un grupo destacado dentro del Congreso (tabla 2). Quizá podría esperarse lo contrario. Pareciera más difícil romper el techo de cristal si se nace fuera de la capital. Sin embargo, no sucede esto en la mayoría de las legislaturas. En términos de edad, las diputadas tienen mayor nivel de correspondencia con las ciudadanas que el total de los diputados con la población y los diputados con los ciudadanos. Ellas han sido generalmente más jóvenes que ellos en la Cámara.

Tabla 2. *IDS entre las diputadas y las ciudadanas*

Leg.	Edad	Nacidas en capital de provincia	Universitarias	Juristas	Docentes	Sanitarios	Profesión financiera	Funcionarias
I	1,14	1,33	15,12	49,84	7,84	0	0	-
II	1,14	1,78	12,9	26	4,09	1,49	0	-
III	1,13	1,79	10,37	20,2	6,99	0,82	1,73	0,66
IV	1,1	1,78	10,96	37,04	6,36	3,09	1,06	0,54
V	1,11	1,71	7,91	17,95	5,45	1,92	1,4	0,54
VI	1,11	1,37	6,06	21,87	4,52	1,04	0,61	0,45
VII	1,05	1,57	4,85	36,8	3,23	1,21	0,55	0,52
VIII	1,07	1,31	3,53	22,83	2,71	2,5	0,62	0,67
IX	1,1	1,23	3,18	20,57	3,8	1,43	1,04	0,68
X	1,07	1,19	2,87	18,41	2	1	0,49	0,52
XI	1,04	0,89	2,68	20,98	1,78	1,05	0,69	0,41
XII	1,04	0,66	2,61	20,7	1,53	1,17	0,67	0,38
XIII	1,04	0,69	2,39	18,52	1,81	1,38	0,95	0,44
XIV	1,04	0,66	2,38	15,24	1,89	1,32	1,28	0,46

Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

Las diputadas universitarias son el único grupo que se muestra más sobrerrepresentado en el Congreso respecto al total de la población o los diputados, lo que puede evidenciar una mayor exigencia formativa (López Nieto, 1997). Esta sobrerrepresentación, superior a la de sus compañeros diputados, termina en la legislatura decimoprimer. En el ámbito de las profesiones también muestran las diputadas un nivel de correspondencia superior con las ciudadanas que los diputados con los ciudadanos. En el caso de los profesionales del derecho, también es la variable más sobrerrepresentada en el caso de las diputadas. Durante la séptima legislatura la sobrerrepresentación es muy elevada, ya que ese año el número de mujeres que ejercían profesiones relacionadas con el derecho fue muy reducido -0,07 % de acuerdo con el INE.

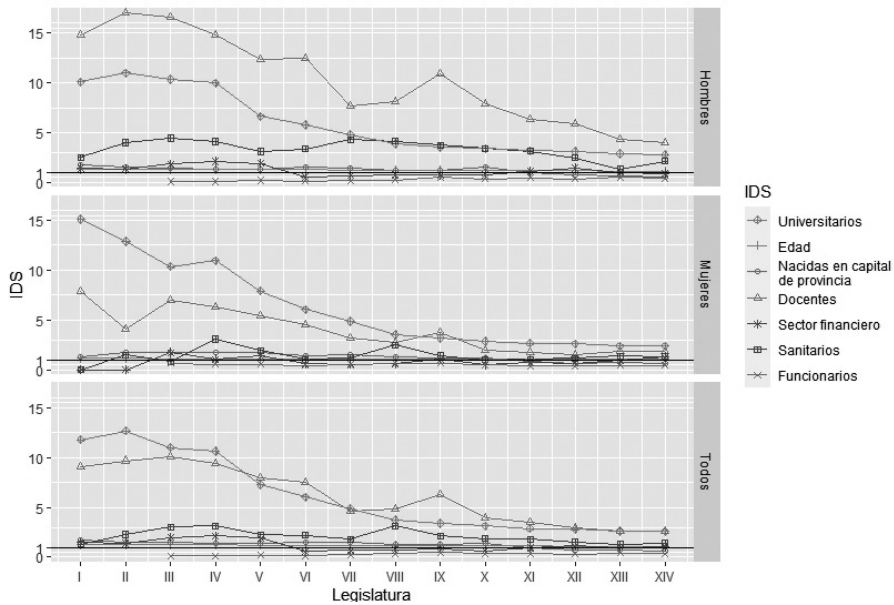
Tras observar los IDS de cada característica, se puede afirmar que, en general, el perfil de las diputadas ha correspondido antes en el tiempo, y en mayor medida, con las ciudadanas que los diputados con su grupo de

Tabla 3. *IDS entre los diputados y los ciudadanos*

Leg.	Edad	Nacidas en capital de provincia	Univer-sitarias	Juristas	Docentes	Sanitarios	Profesión financiera	Funcio-narias
I	1,33	1,76	10,07	58,99	14,82	2,51	1,44	-
II	1,28	1,5	10,97	55,79	17,04	3,99	1,35	-
III	1,31	1,46	10,35	37,4	16,62	4,43	1,85	0,09
IV	1,29	1,35	9,98	46,57	14,79	4,1	2,1	0,1
V	1,29	1,35	6,64	38,01	12,35	3,11	1,93	0,2
VI	1,27	1,49	5,76	37,67	12,49	3,38	0,55	0,13
VII	1,26	1,46	4,76	36,09	7,69	4,3	0,69	0,16
VIII	1,25	1,26	3,89	32,61	8,11	4,15	0,76	0,25
IX	1,24	1,23	3,56	33,33	10,86	3,72	0,72	0,5
X	1,24	1,49	3,39	31,81	7,88	3,42	0,77	0,35
XI	1,18	1,03	3,18	25,47	6,29	3,14	1,09	0,47
XII	1,18	0,78	3,12	26,29	5,88	2,46	1,42	0,35
XIII	1,13	0,68	2,86	22,73	4,32	1,36	1,02	0,53
XIV	1,15	0,57	2,82	21,44	4,02	2,12	0,88	0,38

Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

Figura 4. *IDS de cada variable de los hombres, las mujeres y todos, por legislatura*



Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

referencia por género. En la figura 4⁶ se puede observar cómo la tendencia hacia el 1 (la igualdad) es mayor en el caso de las mujeres. Esto, por tanto, confirma la hipótesis relativa a que las diputadas (representantes) han alcanzado antes un mayor nivel de correspondencia con las ciudadanas (representadas) que los diputados con los ciudadanos.

Al agregar las variables a través del índice de representación, la hipótesis se confirma a partir de la sexta legislatura, donde la representatividad de las diputadas en relación con las ciudadanas es mayor. Esta legislatura coincide con la entrada de nuevos mecanismos de reclutamiento de mujeres a través de la introducción de cuotas voluntarias, tanto en el PSOE como en el PP. Hasta entonces la representatividad de los diputados era más elevada.

Se observa que la representatividad del total aumenta progresivamente. Durante las primeras legislaturas, antes de la introducción de las cuotas legales, se percibía que a las diputadas, generalmente mostraban un «mayor grado de profesionalización que a los hombres» (Colomé y López Nieto,

⁶ Los profesionales del derecho no aparecen en las figuras porque se distorsionaría la gráfica debido a su alta sobrerepresentación.

1991: 142) y evidencia algunas diferencias en el perfil de las diputadas electas con y sin cuotas en consonancia con otras investigaciones (Verge, 2011). Esto parece coherente con los datos sobre representatividad, en tanto que a mayor exigencia en cuanto a estudios, carrera profesional o edad, mayor alejamiento de las diputadas con la sociedad (tabla 4). Por otro lado, aunque parece obvio, el aumento de mujeres en la Cámara mejora la representatividad, tal y como se observa tanto en el índice en el que se ha añadido la variable mujeres para el total de los representantes y de la sociedad, como en el que no se ha incluido. Entre la quinta y la sexta legislatura, el porcentaje de mujeres en la Cámara varía apenas. Sin embargo, de la sexta legislatura a la séptima se duplica —pasa de un 15 % a un 31 %— coincidiendo con la tendencia hacia una mayor representatividad por parte de las diputadas.

Tabla 4. *Índice de representatividad*

Leg.	IR (con la variable mujeres)	IR	IR mujeres	IR hombres
I	0,04	0,07	-2,45	0,06
II	-0,07	-0,04	-2,17	-0,08
III	0,32	-0,01	0,15	-0,09
IV	0,36	0,09	0,12	0,01
V	0,42	0,21	0,21	0,14
VI	0,45	0,26	0,39	0,17
VII	0,49	0,33	0,42	0,23
VIII	0,54	0,41	0,49	0,31
IX	0,57	0,45	0,53	0,36
X	0,59	0,48	0,60	0,34
XI	0,64	0,56	0,61	0,48
XII	0,65	0,57	0,62	0,50
XIII	0,69	0,61	0,66	0,55
XIV	0,69	0,62	0,67	0,56

Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

A partir de estos resultados, podría considerarse cierto desajuste, en función del género, en la configuración de la élite parlamentaria española. Mientras que las diputadas conforman un microcosmos más parecido a su grupo de referencia en la sociedad —las ciudadanas— a partir de la tercera legislatura y con más intensidad desde la sexta, los diputados se han definido —con mayor intensidad en las primeras legislaturas— como una suerte

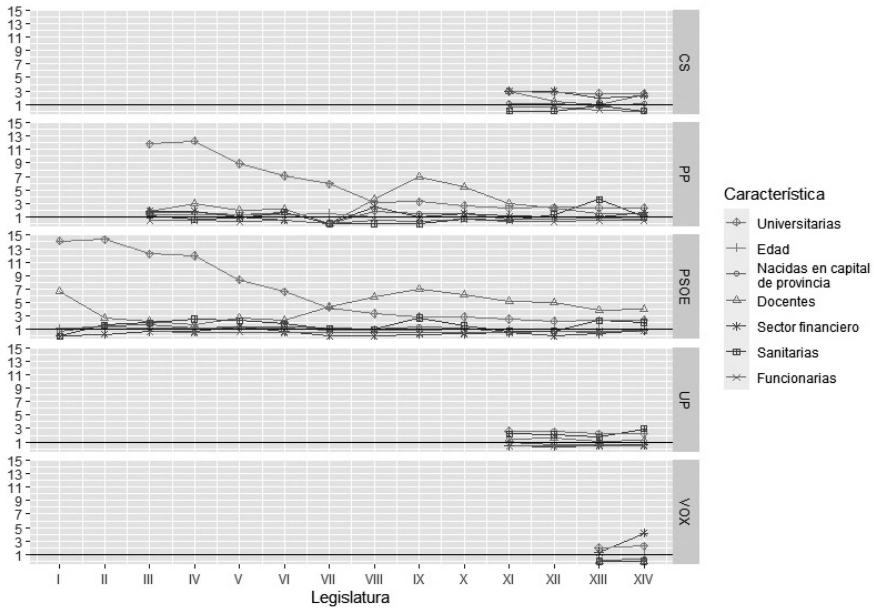
de élite superior a su grupo de referencia social por género. Ahora bien, la correspondencia de los diputados respecto de los ciudadanos también se ha incrementado progresivamente. Esto parece evidenciar un cambio en los procesos de reclutamiento, ya que cada vez hay más mujeres con características similares a las de las ciudadanas en un escenario que también es aplicable a los hombres. Y ello conduce a un Congreso de los Diputados más especular y más heterogéneo.

El aumento de la heterogeneidad también podría explicarse por la entrada de nuevos partidos en la Cámara. Sin embargo, la entrada de nuevos partidos a partir de la XII legislatura no puede considerarse, *per se*, como un factor de cambio en las estructuras de la representación (Portillo y Domínguez, 2020). Como ha se ha destacado a lo largo del trabajo, la reducción de la desproporción social ha seguido una trayectoria progresiva a lo largo de las legislaturas. No hay, por tanto, un momento de ruptura en la tendencia, tal y como se observa a través de los distintos IDS para cada variable. De acuerdo con Portillo y Domínguez (2020), el perfil de los representantes de los nuevos partidos no es tan diferente respecto a los representantes de los partidos de su mismo espectro ideológico. Durante la XIII legislatura, la presencia de diputadas del PP y el PSOE en el Congreso se corresponde con una representatividad perfecta de la sociedad española. Por su parte, Podemos tuvo una pequeña sobrerrepresentación de mujeres en la Cámara, mientras que C's y Vox presentaban una infrarrepresentación de mujeres respecto a la sociedad. En la XIV legislatura, el único que cuenta con más mujeres en el Congreso es Podemos, mientras que los demás partidos vuelven a tener una infrarrepresentación femenina (figura 4).

Si observamos el IDS de los diputados y las diputadas por partido político (figuras 5 y 6), se observan diferencias y similitudes. Por ejemplo, la sobrerrepresentación de los docentes entre las diputadas se da tanto en el PP como en el PSOE, aunque no de manera continuada. En general, las demás profesiones han estado infrarrepresentadas. En el caso de los diputados del PP y del PSOE destaca la presencia de personal sanitario. Mientras que los docentes en el PP varía, es la principal profesión de los diputados de Podemos.

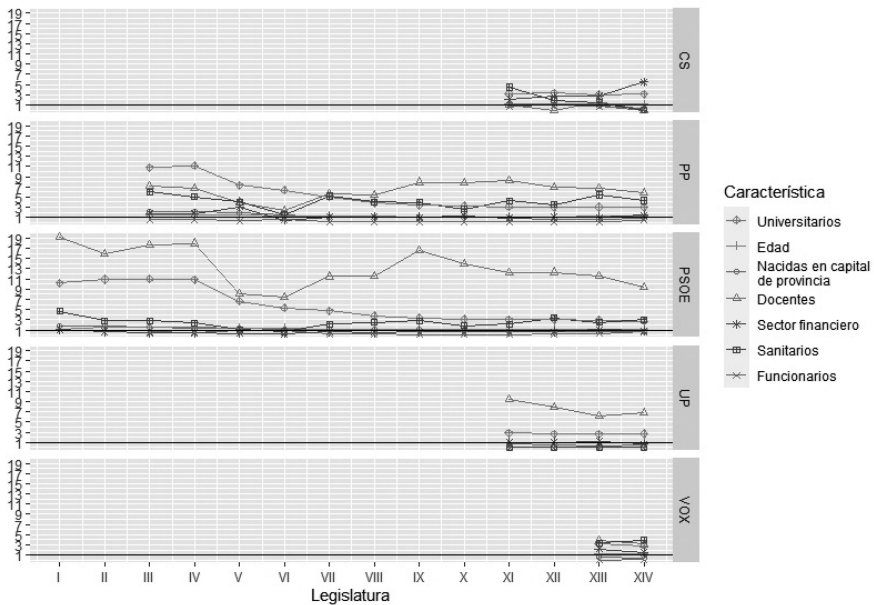
En C's y Vox destacan los perfiles relacionados con el sector financiero, tanto en sus diputados como en sus diputadas. En cuanto al nivel universitario, se estabiliza la sobrerrepresentación, que era alta tanto en los diputados como en las diputadas. En el caso de las diputadas del PP la sobrerrepresentación es muy alta, siendo la principal profesión de las mujeres de este grupo parlamentario. También tiene una presencia importante en Vox y C's. En el caso del PSOE, durante las primeras legislaturas muchas de sus diputadas eran profesionales del derecho, pero ha tenido una tendencia a la baja

Figura 5. Evolución del IDS de las diputadas por partido



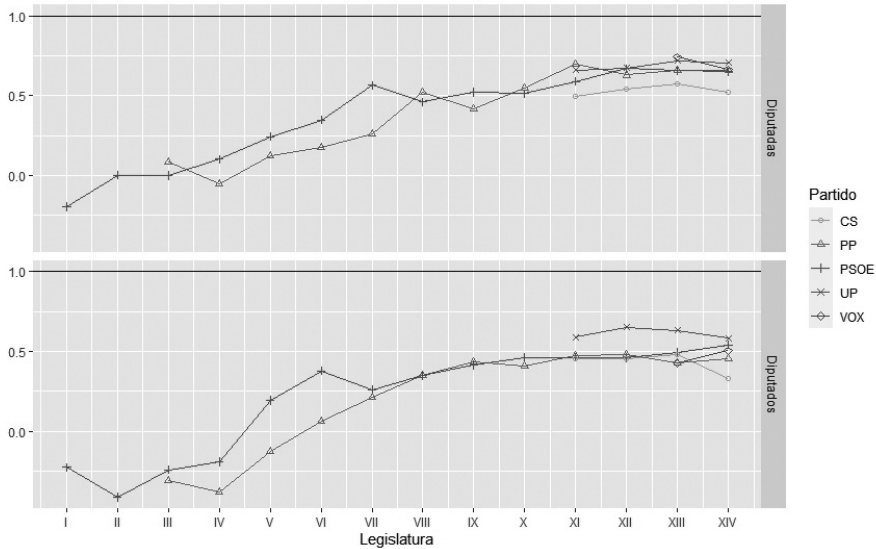
Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

Figura 6. Evolución de los IDS de los diputados por partido



Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

Figura 7. IR por partido y género



Fuente: elaboración propia a partir de www.congreso.es y del INE.

El IR fue más cercano a 1 en el caso del PSOE, pero a partir de la VII legislatura se observa una convergencia entre PP y PSOE en cuanto al IR entre los diputados y a partir de la VIII entre las diputadas. Con la entrada de nuevos partidos, destaca que las diputadas de Ciudadanos son las más alejadas y los diputados de Podemos son los que tienen un mayor nivel de correspondencia de acuerdo con el IR (figura 7). Aunque existen diferencias entre los diputados y las diputadas por partido, sí que existen ciertos perfiles más parecidos por género independientemente del partido, sobre todo en el caso del PP, del PSOE y de Unidas Podemos. En el caso de Ciudadanos y Vox el perfil es más parecido entre sus diputados y diputadas.

La tendencia al aumento de correspondencia es generalizada, también en el caso de los diputados, pero el hecho de que se produzca en mayor medida entre las diputadas podría estar evidenciando un realineamiento de las estructuras de reclutamiento de las élites parlamentarias, algo que iría más allá del género. El posible cambio en las pautas en los procedimientos de reclutamiento político por parte de los partidos podría ser la explicación de que haya más mujeres y de que además estas se parezcan en mayor medida a las ciudadanas. El perfil de las nuevas mujeres representantes es reflejo de la renovación de élite, diferente a las anteriores. Este cambio también explicaría el aumento, más moderado, del nivel de correspondencia de los diputados con los ciudadanos. En definitiva, la entrada de mujeres en el Parlamento español

ha incrementado el nivel de correspondencia de la élite parlamentaria con la ciudadanía, no solo por representar a la mitad de la población, sino porque más allá del género también se parecen más a las ciudadanas.

V. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha explorado la dimensión descriptiva de la representación desde una perspectiva de género. Se ha podido constatar que las diputadas han incrementado de forma sostenida su presencia en la Cámara y se ha ido incrementado su nivel de correspondencia con las ciudadanas, lo cual ha dotado a la Cámara de una mayor representatividad. Si bien es cierto que entre los diputados también se ha producido una evolución de sus perfiles hacia un nivel de correspondencia mayor con los ciudadanos, en el caso de las diputadas esto se ha dado con anterioridad en mayor medida. Distintos factores han ayudado a aumentar la presencia femenina de la Cámara y, por tanto, a ofrecer la posibilidad de nuevas dinámicas en el desarrollo político y en las características de la representación. La introducción de la ley de cuotas, así como las medidas adoptadas por los partidos políticos en los procesos de reclutamiento y en su cultura organizacional, pueden considerarse como condiciones necesarias para el impulso del equilibrio paritario, así como de su consolidación. Cuestión que se verá confirmada con el paso del tiempo, pero que parece estar asentándose en el caso español.

En este trabajo se ha abordado, desde el neoinstitucionalismo feminista, una estrategia con la que estudiar la representatividad de la Cámara superando el sesgo universal masculino. Estudiar a tres bandas la representatividad —desde el total de los representantes y los representados/as; las diputadas y las ciudadanas; los diputados y los ciudadanos— ha llevado a comprobar que las mujeres representantes son un mejor reflejo de las mujeres ciudadanas que los hombres. Y que, por tanto, la representatividad no se incrementa únicamente por el mero aumento de mujeres en la institución, sino que, además, mejora porque se corresponden, en mayor medida, con sus homólogas en la sociedad. La representación descriptiva de las mujeres evoluciona con una tendencia clara a un alto grado de representatividad. Esta evaluación es progresiva de toda la Cámara, pero detecta que son las mujeres las que mayor cota de representatividad alcanzan. Quedan abiertas varias cuestiones para otras investigaciones, como que, quizás, las élites que se conforman en torno a las redes de los hombres diputados están sujetas a una extracción social más reducida y que la renovación hacia perfiles más representativos es más lenta.

Además, al estudiar de manera longitudinal la cuestión de la representatividad, se ha podido observar la evidencia empírica de que a las diputadas se les

estuvo exigiendo hasta la novena legislatura un nivel de estudios más elevado que al de sus compañeros (respecto al nivel de estudios de las ciudadanas y los ciudadanos). Ellas han sido generalmente más noveles en la Cámara y más jóvenes que sus compañeros, características que nos traen de vuelta la reflexión del párrafo anterior: ¿las diputadas se parecen en mayor medida a las ciudadanas porque el proceso de reclutamiento político que llevan a cabo los partidos se realiza sin una red de extracción social reducida como la de red de sus compañeros derivada del capital homosocial?

Finalmente, el aumento progresivo de la presencia de las mujeres en el Congreso de los Diputados ha derivado en un aumento de la representatividad de la Cámara. El equilibrio paritario otorga mayor legitimidad al sistema tanto desde el punto de vista de los planteamientos críticos con la democracia representativa como desde una perspectiva pluralista. Otra de las cuestiones sobre las que es necesario investigar.

AGRADECIMIENTOS

A la autora le gustaría agradecer a su directora de tesis, Antonia Martínez, y al profesor Alberto Mora sus comentarios sobre la metodología utilizada. También a los profesores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Murcia, que durante los seminarios de doctorado hicieron importantes comentarios. También le gustaría agradecer a Salvador Mayordomo sus valiosos comentarios y aportaciones. Y finalmente le gustaría agradecer a los editores de la revista la confianza y a los revisores/as anónimos/as que hicieron grandes comentarios. Todo lo escrito en este artículo es responsabilidad de la autora.

Bibliografía

- Acker, J. (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*, 4 (2), 139-158. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/089124390004002002>.
- Alarcón González, F. J. (2015). ¿Iguales o diferentes? Un análisis de las diputadas y los diputados entre 1977 y 2011. *Más Poder Local*, 25, 38-47. Disponible en: <https://bit.ly/3sZKvY>.
- Aldeguer Cerdá, B. (2020). Democracia paritaria. *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, 342-364. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5716>.
- Álvarez Rodríguez, I. (2020). *Crítica del constitucionalismo feminista*. Madrid: Atelier.

- Baena, M., Garrido, L. y Pizarro, N. (1984). La élite española y la presencia en ella de los burócratas. *Documentación administrativa*, 200, 73-133. Disponible en: <https://bit.ly/3hft9O>.
- Baras, M. (1991). Las élites políticas. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 10, 9-24. Disponible en: <https://bit.ly/3SZqP65>.
- (1997). Las élites políticas. En A. Martínez y M. Alcántara (eds.). *Política y gobierno en España* (pp. 315-340). Madrid: Tirant lo Blanch.
- Baras, M., Colomé, G., Corral, J. B. y Giol, J. C. (1988). La formación de una elite política local. *Revista de Estudios Políticos*, 59, 199-224. Disponible en: <https://bit.ly/3FJAWJ2>.
- Barragán, M., Rivas, C. y García, A. B. (2020). Élités parlamentarias de América Latina: ¿cómo ha evolucionado el perfil de la representación? *Revista Española de Sociología*, 29 (3), 613-633. Disponible en: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2020.38>.
- Bjarnegård, E. (2013). *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. New York: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781137296740>.
- Blondel, J. (1973). *Comparative legislatures*. New Jersey: Prentice-Hall Englewood Cliffs.
- Botella Corral, J. y Capo Giol, J. (1997). La élite local española: ¿centro o periferia? En C. Alba y F. J. Vanaclocha (eds.). *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno* (pp. 229-246). Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.
- Capo Giol, J. (1992). La elite política local en España. *Revista de Estudios Políticos*, 76, 127-144. Disponible en: <https://bit.ly/3h0LkBS>.
- Cobo, R. (2019). La cuarta ola feminista y la violencia sexual. *Paradigma. Revista Universitaria de Cultura*, 22, 134-138. Disponible en: <https://bit.ly/3fw9PXs>.
- Coller, X. (2008). El sesgo social de las élites políticas: el caso de la España de las autonomías (1980-2005). *Revista de Estudios Políticos*, 141, 135-159. Disponible en: <https://bit.ly/3fBuQ2S>.
- Coller, X., Domínguez, P., Portillo, M. y Mercado, M. E. (2018). Élités políticas en España: ¿convergencia o divergencia con la sociedad? En B. Pendás García, E. González Hernández y R. Rubio Núñez (coords.). *España constitucional (1978-2018): trayectorias y perspectivas*, Vol. 4 (pp. 3363-3385). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Coller, X., Navarro, M. y Portillo, M. (2016). Mitos y realidades de las elites políticas. En M. Barreda y L. M. Ruiz (eds.). *El análisis de la política. Enfoques y herramientas de la ciencia política* (pp. 419-438). Barcelona: Huygens.
- Colomé, G., y López Nieto, L. (1991). Las elites parlamentarias en las comunidades autónomas. *Revista de las Cortes Generales*, 22, 137-146. Disponible en: <https://bit.ly/3Wtbxt7>.
- Cotta, M. (1988). Parlamentos y representación. En L. Morlino (ed.). *Manual de ciencia política* (pp. 289-305). Madrid: Alianza.
- Cotta, M. y Best, H. (2007). *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence*. Oxford: Oxford University Press.

- Cotta, M. y Russo, F. (eds.) (2020). *Research Handbook on Political Representation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.4337/9781788977098>.
- Delgado Sotillos, I. (2011). *Alcanzando el equilibrio: el acceso y la presencia de las mujeres en los Parlamentos*. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Delgado Sotillos, I. y Oñate Rubalcaba, P. (2008). La élite parlamentaria autonómica tras las elecciones de 2007. En F. Pallarés Porta (coord.). *Elecciones autonómicas y locales* (pp. 165-194). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Diz Otero, I. y González, M. I. (2007). *Mujeres, instituciones y política*. Orihuela: Bellaterra.
- Elizondo Lopetegui, A. (2004). La participación política de las mujeres en Euskadi: Datos y reflexiones. *Feminismos*, 3, 75-88. Disponible en: <https://doi.org/10.14198/fem.2004.3.05>.
- Erikson, J. y Josefsson, C. (2019). The legislature as a gendered workplace: Exploring members of parliament's experiences of working in the Swedish Parliament. *International Political Science Review*, 40 (2), 197-214. Disponible en <https://doi.org/10.1177/0192512117735952>.
- Erikson, J. y Verge, T. (2020). Gender, Power and Privilege in the Parliamentary Workplace. *Parliamentary Affairs*, 75 (1), 1-19. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/pa/gsaa048>.
- Esaiasson, P. y Holmberg, S. (1996). *Representation from Above: Members of Parliament and Representative Democracy in Sweden*. Dartmouth: Routledge.
- Freidenberg, F. y Gilas, K. M. (2020). Neoinstitucionalismo feminista. En K. M. Gilas y L. M. Cruz Parceró (eds.). *Construyendo Ciencia Política con perspectiva de género*. (pp. 9-19). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García Guitián, E. (2001). Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos*, 111, 215-226. Disponible en: <https://bit.ly/3U7jC51>.
- Gayo Cal, M. G. (2003). Divisiones del sector de empleo y comportamiento político en la clase de servicio. España, 1989-2000. *Revista Internacional de Sociología*, 61 (35), 81-104. Disponible en: <https://doi.org/10.3989/ris.2003.i35.301>.
- Goizueta Vértiz, J. (2020). Democracia paritaria e impacto de género en las políticas públicas: análisis del caso de la Comunidad Autónoma Vasca. *Revista de Derecho Político*, 109. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.109.2020.29057>.
- IPU Parline (2019). Monthly Ranking of Women in National Parliaments. *IPU Parline*. Disponible en: <https://bit.ly/3FEXuuC>.
- Jerez Mir, M. J. y Delgado Sotillos, I. (2011). Mujeres y Parlamentos entre dos siglos: el caso de España. *Psicología Política*, 42, 89-116. Disponible en: <https://bit.ly/3U9jcvG>.
- Jerez Mir, M. J., Real Dato, J. y Rodríguez Teruel, J. (2019). Las élites políticas en España: quiénes son, cómo son, qué hacen. En J. Montabes Pereira y A. Martínez Rodríguez (eds.). *Gobierno y política en España* (pp. 585-614). Madrid: Tirant lo Blanch.

- Johnson, N. (2014). Niki Johnson. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23 (2), 1-10. Disponible en: <https://bit.ly/3fDoFv1>.
- Kenney, S. J. (1996). New Research on Gendered Political Institutions. *Political Research Quarterly*, 49 (2), 445-466. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/106591299604900211>.
- Linz, J. J., Jerez Mir, M. J. y Real Dato, J. (2013). Los diputados en la nueva democracia española, 1977-2011: pautas de continuidad y de cambio. En J. R. Montero Gibert y T. J. Miley (eds.). *Obras escogidas* (Vol. 6) (pp. 807-888). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lombardo, E. y Verge, T. (2017). Cuotas de género en política y economía. Regulación y configuración institucional en España. *Política y Gobierno*, 24 (2), 301-331. Disponible en: <https://bit.ly/3t3A5v6>.
- López Nieto, L. (1997). Política y gobierno en España. En M. Alcántara y A. Martínez (eds.). *El Parlamento* (pp.189-210). Madrid: Tirant lo Blanch.
- Lovenduski, J. (1998). Gendering Research in Political Science. *Annual Review of Political Science*, 1 (1), 333-356. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.1.1.333>.
- (2020). The political representation of women: A feminist institutionalist perspective. En M. Cotta y F. Russo (eds.). *Research Handbook on Political Representation* (pp. 210-222). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Lovenduski, J. y Norris, P. (2010). Puzzles in political recruitment. En M. L. Krook y S. Childs (eds.). *Women, Gender, and Politics: A Reader* (pp. 135-140). Oxford: Oxford University Press.
- Mackay, F., Kenny, M. y Chappell, L. (2010). New Institutionalism Through a Gender Lens: Towards a Feminist Institutionalism? *International Political Science Review*, 31 (5), 573-588. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512110388788>.
- Manin, B. (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martínez, A. (2006). Representación política y calidad de la Democracia. En A. Martínez (ed.). *Representación y calidad de la democracia en España* (pp. 15-38). Madrid: Tecnos.
- Martínez, A. y Méndez, M. (2000). La representación política en el Congreso español. En A. Martínez (ed.). *El Congreso de los Diputados en España: funciones y rendimiento* (pp. 223-270). Madrid: Tecnos.
- Matas Dalmases, J. (1996). *Las élites políticas de la Administración: los altos cargos de la Generalitat de Cataluña*. Barcelona: CEDECS.
- Morán Calvo-Sotelo, M. L. (1989). Un intento de análisis de la «clase parlamentaria» española: elementos de renovación y de permanencia (1977-1986). *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 45, 61-84. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40183359>.
- Norris, P. y Lovenduski, J. (1995). *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598609>.
- Oñate Rubalcaba, P. (2011). Cuotas, cantidad y calidad de la representación de las mujeres en España. En I. Delgado Sotillos (ed.). *Alcanzando el equilibrio: el*

- acceso y la presencia de las mujeres en los Parlamentos* (pp. 117-136). Madrid: Tirant lo Blanch.
- (2014). The Effectiveness of Quotas: Vertical and Horizontal Discrimination in Spain. *Representation*, 50 (3), 351-364. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00344893.2014.951229>.
- Pareto, V. (1966). *Sociological writings*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Pastor Yuste, R. (2011). *Género, élites políticas y representación parlamentaria en España*. Madrid: Tirant lo Blanch.
- Pateman, C. (1996). Críticas feministas a la dicotomía público/privado. En C. Castells (coord.). *Perspectivas feministas en teoría política* (pp. 31-52). Barcelona: Paidós.
- Phillips, A. (1999). La política de la presencia: la reforma de la representación política. En S. Cabeza y S. Lukes (eds.). *Ciudadanía. Justicia social, identidad y participación: Justicia social, identidad y participación*. Madrid: Siglo XXI de España.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. California: University of California Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/9780520340503>.
- Portillo, M. y Domínguez, P. (2020). The Social Profile of the New Political Elites in Spain. En A. Freire, M. Barragán, X. Coller, M. Lisi y E. Tsatsanis (eds.). *Political Representation in Southern Europe and Latin America: Before and After the Great Recession and the Commodity Crisis* (pp. 102-120). London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429400414>.
- Putnam, R. D. (1976). *The Comparative Study of Political Elite*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Rubio-Marín, R. (2021). En defensa de la paridad como forma de entender la democracia, con vocación de permanencia: en respuesta a Micaela Alterio. *International Journal of Constitutional Law*, 19 (4), 1445-1449. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/moab114>.
- Ruiz, B. R. y Rubio-Marín, R. (2008). The gender of representation: On democracy, equality, and parity. *International Journal of Constitutional Law*, 6 (2), 287-316. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/icon/mon007>.
- Salazar Benítez, O. (2019). Democracia paritaria y Estado constitucional: de las cuotas a la ciudadanía «radicalmente» democrática. *IgualdadES*, 1 (1), 43-81. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.1.02>.
- Sánchez Medero, G. (2010). El perfil sociológico de las diputadas del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados (1986-2008). *Papers: Revista de Sociología*, 96 (2), 539-567. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v96n2.146>.
- Sartori, G., Somogyi, S., Lotti, L. y Predieri, A. (1963). *Il parlamento italiano*. Napoli: ESI.
- Schumpeter, J. A. (1963). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Página Indómita.
- Serrano, I., y Bermúdez, S. (2016). ¿Cómo son los parlamentarios? En X. Coller, A. M. Jaime Castillo y F. Mota Consejero (coords.). *El poder político en España:*

- Parlamentarios y ciudadanía* (pp. 25-46). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Thomassen, J. J. A. (1994). Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models? En M. Kent Jennings y T. E. Mann (eds.). *Elections at Home and Abroad, Essays in Honor of Warren Miller* (pp. 237-265). Michigan: Michigan University Press.
- Unión Interparlamentaria (2020). *Mujeres en el Parlamento: 1995-2020*. Inter-Parliamentary Union. Disponible en <https://bit.ly/2NHMYV3>.
- Uriarte, E. y Ruiz, C. (1999). Mujeres y hombres en las elites políticas españolas: ¿diferencias o similitudes? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 88, 207-232. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184208>.
- Valiente Fernández, C., Ramiro Fernández, L. y Morales Ulzurrun, L. (2003). Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados. *Revista de Estudios Políticos*, 121, 179-208. Disponible en: <https://bit.ly/3sWaFzR>.
- Verge, T. (2006). Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 115 (1), 165-196. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/40184770>.
- (2011). Cuotas de género y reclutamiento político: análisis del Parlament de Catalunya (1980-2010). *Revista Española de Ciencia Política*, 26, 87-104. Disponible en: <https://bit.ly/3Nyd6BS>.
- (2020). Political party gender action plans: Pushing gender change forward beyond quotas. *Party Politics*, 26 (2), 238-248. <https://doi.org/10.1177/1354068818766196>.
- Verge, T. y Claveria, S. (2018). Gendered political resources: The case of party office. *Party Politics*, 24 (5), 536-548. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1354068816663040>.
- Verge, T. y Claveria, S. y Waylen, G. (2017). Party Office, Male Homosocial Capital and Gendered Political Recruitment. En G. Waylen (ed.). *Gender and Informal Institutions* (pp. 91-114). London: Rowman y Littlefield.
- Verge, T. y De la fuente, M. (2014). Playing with different cards: Party politics, gender quotas and women's empowerment. *International Political Science Review*, 35, 67-79. Disponible en: <https://bit.ly/3E288tW>.
- Verge, T., Novo Vázquez, M. A., Diz Otero, I. y Lois González, M. I. (2016). Género y Parlamento: impacto de la presencia política de las mujeres. En *El poder político en España: parlamentarios y ciudadanía*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Cátedra.

DEBATES
EL PERMISO POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR:
LA TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA EUROPEA DE
CONCILIACIÓN DE 2019

PRESENTACIÓN

TERESA JURADO GUERRERO

Universidad Nacional de Educación a Distancia

tjurado@poli.uned.es

La Comisión Europea ha presentado la «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, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo» como un importante paso adelante en la construcción de una Europa social y como uno de los pilares del plan de acción de derechos social de la UE hasta 2030. La directiva debe ser implementada en los países miembros de la Unión Europea hasta agosto de 2022, aunque algunas de sus partes pueden esperar hasta 2024 y la información sobre su trasposición a las correspondientes legislaciones nacionales puede ser presentada a la Comisión hasta agosto de 2027. Las principales medidas y estándares mínimo que cumplir por todos los Estados miembros son la implementación o la existencia de:

1. Un *permiso de paternidad* de al menos diez días laborables remunerado como mínimo al nivel de la prestación por incapacidad laboral transitoria.
2. Un *permiso parental* de al menos cuatro meses, aunque solo dos deben ser remunerados e intransferibles.
3. Un *permiso para cuidar de una persona* de la unidad familiar de un mínimo de cinco días al año.
4. Las personas trabajadoras con hijas e hijos de hasta al menos ocho años y las personas cuidadoras deben tener el derecho a solicitar una *reducción de la jornada laboral*, un *horario flexible y flexibilidad* en el lugar de trabajo (Comisión Europea, 2022).

La Directiva es un acuerdo de mínimos después de un difícil debate entre países con intereses y políticas dispares, sobre todo los nórdicos y continentales, con políticas de conciliación generosas en tiempo y remuneración, y los países del este, más reticentes a altas remuneraciones. Además, ha habido tensiones entre los diseños que favorecen la igualdad de género y aquellos que consideran a la mujer como cuidadora principal por diversos motivos. Final-

mente, no se alcanzó un acuerdo con los agentes sociales, principalmente por la oposición de la patronal (López Álvarez, 2022). Si se analizan las diferentes partes de la Directiva se puede observar la tensión entre el objetivo explícito de asegurar la corresponsabilidad de hombres y mujeres en los cuidados y la desigualdad de género formal, que no se elimina. No se ha querido igualar el permiso de maternidad, de catorce semanas como mínimo según la directiva de maternidad 92/85, con el de paternidad, que se regula en la nueva directiva de conciliación en diez días laborables (dos semanas). En la negociación también se retrocedió de los cuatro meses intransferibles y bien remunerados del permiso parental inicialmente propuestos a solo dos meses. Además, al no establecer un estándar mínimo para su remuneración se incurre en lo que se quería evitar, que el uso de las políticas de conciliación no tenga un sesgo de género para no agudizar la brecha salarial y en la pensión de jubilación entre hombres y mujeres. Los hombres no suelen usar licencias laborales que no se remuneran al menos al 80 % de sus ingresos (véase contribución de Castellanos).

En marzo de 2019, unos meses antes de la aprobación de la Directiva, ya se anticiparon varios de sus elementos en una reforma española: se equiparó el permiso de paternidad al de maternidad en duración (dieciséis semanas) y remuneración (100 % de la base de cotización), se reforzó el derecho a solicitar una adaptación de jornada para la conciliación del empleo con los cuidados de menores de doce años y se individualizó el permiso por cuidado de lactante de tal forma que también los padres pueden usarlo en horas (una hora al día) o acumulado en días (15-30 días) hasta los nueve meses de la criatura. En el debate anterior y posterior al Real Decreto Ley 6/2019 en España se reflejan similares tensiones a las existentes entre los países de la Unión Europea. En el caso español hay que resolver cuestiones relacionadas con cómo y cuándo ampliar los permisos, cómo remunerarlos, qué hacer con las hijas e hijos de familias monoparentales y cómo conseguir el objetivo de la corresponsabilidad masculina.

Las mujeres españolas no tienen derecho a un permiso bien remunerado durante seis meses, como si es el caso en otros países. Anna Escobedo y Cristina Castellanos plantean la ampliación del permiso para las madres que prescribe la Directiva europea de forma distinta, porque priorizan diferentes objetivos. Los permisos deben asegurar el bienestar de las madres y menores, a la vez que la conciliación de la vida laboral con la familiar. Además, estos objetivos deben cumplirse garantizando la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres. Para ello es fundamental el nivel de remuneración del permiso y sus topes. En países como Alemania y Austria los topes de la remuneración son bajos, lo que se relaciona con el menor uso de los permisos por parte de los padres (Jurado, 2022b). El anteproyecto de ley para la transposición de la directiva en España

no incluye información sobre la cuantía de la remuneración de las semanas adicionales que se proponen.

¿Deben las políticas incentivar y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres mediante *derechos intransferibles* independientemente de la diversidad de los modelos familiares existentes? La cuestión de la transferibilidad de una parte del derecho al permiso por nacimiento y cuidado de menor en algunas circunstancias concretas está a debate, como muestran recientes reformas en otros países europeos que explican Cristina Castellanos y Anna Escobedo. Cada una de ellas pone el énfasis en diferentes aspectos de la transferibilidad y de su (in)conveniencia.

¿Cómo se asegura el bienestar material y emocional de una criatura sin generar desigualdad de género en las familias que no encajan en la norma heterosexual de dos progenitores? En concreto, ¿deben las familias monoparentales poder optar a las semanas intransferibles del otro progenitor, que en ausencia de este se pierden sus hijas e hijos? En 2020, el INE registró 37928 nacimientos de madres solteras, lo que representa el 11 % de todos los nacimientos. ¿Cómo podemos proteger a estas criaturas adecuadamente cuando sus madres están empleadas? Hay argumentos a favor de la ampliación del permiso para madres monoparentales y en contra de tratarlas de forma diferente a otras madres. Anna Escobedo plantea argumentos a favor de ampliar el permiso para las familias monoparentales, aunque puede haber también otros planteamientos (Jurado, 2022a).

Por último ¿cómo comprobar si el funcionamiento de las políticas existentes consigue los objetivos propuestos si no evaluamos su uso? En la era del *big data* y de la recolección masiva por parte de las Administraciones públicas de datos sobre la ciudadanía, sorprenden las dificultades para poder hacer una primera evaluación del uso del permiso por nacimiento y cuidado de menor que se base en datos representativos, sin sesgos según el nivel educativo de las personas entrevistadas y con muestras lo suficientemente amplias para poder analizar las diferencias según clase social y tipo de familia. Las dos autoras presentan datos de encuestas y administrativos recientes que nos ofrecen una primera evaluación del uso del nuevo permiso por nacimiento y cuidado de menor. Resaltan las dificultades de la normativa actual para garantizar el uso corresponsable por parte de los hombres del permiso (Cristina Castellanos), de las excedencias y las reducciones de jornada (Anna Escobedo), y muestran las desigualdades de acceso al permiso según nivel educativo (Cristina Castellanos) y según la cotización previa (Anna Escobedo). Ambas autoras destacan también la importancia de no analizar y tratar la política del permiso por nacimiento y cuidado de menor independientemente de los demás permisos y servicios disponibles para la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.

La transposición de la directiva de conciliación está en estos momentos —otoño de 2022— en manos del Ministerio de Trabajo y se ha cerrado la fase de información y audiencia pública del «Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores». También se recogen una parte de sus medidas en el «Anteproyecto de Ley de diversidad familiar y apoyo a las familias», que según la ministra de Derechos Sociales pretende ampliar el permiso por nacimiento y cuidado de menor a seis meses para cada progenitor, entre otras medidas. El Gobierno deberá tomar decisiones sobre cómo garantizar el acceso corresponsable y socialmente equitativo a los permisos y sobre cómo tratar a las familias monoparentales. Nuestro objetivo es presentar aquí el debate académico que precede y acompaña estas reformas de las políticas de conciliación y corresponsabilidad al final de esta legislatura del primer Gobierno de coalición en España.

Bibliografía

- Comisión Europea (2022). 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, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. *Eur-Lex*. Disponible en: <https://cutt.ly/NNL8Mod>.
- Jurado Guerrero, T. (2022a). ¿Un permiso por nacimiento más largo para las madres solteras es una buena idea? *eldiario.es*, 5-05-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3fzDkaJ>.
- (2022b). *Framework conditions at the political level for caring masculinities. Caring Masculinities at work: Companies' support for men's work-life balance*. Berlin.: Men in Care.
- López Álvarez, M. J. (2022). La adaptación de la directiva de conciliación de la vida familiar y profesional al ordenamiento español. *Femeris: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 7 (2), 64-85. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/femeris.2022.6943>.

REFORMAR Y EVALUAR EL PERMISO DE NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR PARA ASEGURAR EL OBJETIVO DE CORRESPONSABILIDAD

Reform and evaluate current parental leave to ensure the objective of co-responsibility

CRISTINA CASTELLANOS-SERRANO
Universidad Nacional de Educación a Distancia¹
ccastellanos@cee.uned.es

Cómo citar/Citation

Castellanos-Serrano, C. (2022).

Reformar y evaluar el permiso de nacimiento y cuidado de menor para asegurar el objetivo de corresponsabilidad. *IgualdadES*, 7, 579-609.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.08>

(Recepción: 28/09/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

La implantación total del permiso por nacimiento y cuidado de menor en 2021 ha supuesto que España sea el primer país de Europa y del mundo en tener permisos parentales individuales remunerados al 100 %, no transferibles e iguales para hombres y mujeres. Sin embargo, la obligación de simultaneidad de más de un tercio del permiso y la falta de garantía del uso a tiempo completo a voluntad del trabajador suponen problemas del diseño de la ley, que favorecen un uso simultáneo del permiso, mostrando sesgos de género y clase. Trasponer elementos de flexibilidad y

¹ Este artículo ha sido redactado en el marco del proyecto de investigación «Equiparación gradual del permiso de paternidad con el de maternidad en España: evaluación, sesgos, perspectivas y políticas de igualdad» (RTI2018-094901-B-I00), enmarcado en el Plan Nacional de I+D+i «Retos Investigación», Ministerio de Ciencia e Innovación (2019-2021).

garantía de derechos laborales de la directiva europea de conciliación es prioritario. Esto permitiría un uso corresponsable de los permisos (largos periodos de los hombres cuidando mientras las mujeres vuelven al mercado de trabajo). Una vez eliminados los sesgos del diseño, se puede extender el permiso parental remunerado, obteniendo los beneficios de transponer totalmente la directiva europea.

Palabras clave

Permiso parental; igualdad de género; directiva europea; permiso de paternidad; permiso de maternidad; igualdad laboral; evaluación; políticas públicas; conciliación; familia.

Abstract

The full implementation of a new design of paid parental leave in 2021 has made Spain the first country in Europe and the world to have individual parental leave paid at 100%, non-transferable and equal for men and women. However, the obligation of simultaneous use of more than a third of the leave and the lack of guarantee of full-time use at the worker's will are problems in the design of the law, which favour a simultaneous use of the leave, showing gender and class biases. Transposing elements of flexibility and guarantee of labour rights from the European Work-Life Balance Directive is a priority. This would allow for co-responsible use of leave (long periods of men caring while women return to the labour market). Once the design biases are removed, parental leave can be extended at a later date, reaping the benefits of fully transposing the European Directive.

Keywords

Parental leave; gender equality; European directive; paternity leave; maternity leave; equality at work; evaluation; public policies; work-life balance; family.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. APRENDIZAJES DE LA EVIDENCIA INTERNACIONAL. III. PERMISO POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR: 1. El diseño actual y sus trampas: el RDL 6/2019. 2. El uso tras la equiparación de permisos parentales retribuidos en España: 2021-2022: 2.1. Cobertura. 2.2. Extensión y forma de uso. 2.3. ¿Existe sesgo de género y clase en el uso? IV. ¿CÓMO ADOPTAR LA DIRECTIVA EUROPEA? V. CONCLUSIONES BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

¿Queremos y debemos, hombres y mujeres, cuidar por igual a nuestros hijos? Esa parece ser la gran cuestión que hay detrás en las reformas españolas y europeas de los sistemas de permisos parentales. El principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es el punto de partida de las reformas del sistema de permisos parentales establecidas en 2019, tanto en la legislación española como en la europea. ¿Se puede conseguir la igualdad de género con estas nuevas legislaciones? ¿Qué cambios son necesarios en la legislación actual?

El sistema de permisos parentales es una política clave que refleja, y a la vez configura, cómo se entiende el cuidado en una sociedad, la importancia que se le otorga y quién se asume que debe cubrirlo y en qué condiciones. Las leyes tienen un componente normativo y ejemplificador que permiten reducir los costes de realizar transformaciones sociales e individuales. El cuidado es un elemento esencial de la vida de las personas, pero no ha sido realizado de forma similar por hombres y mujeres a lo largo de la historia ni en la actualidad. Esta distribución desigual por la que los hombres han cuidado menos ha supuesto un perjuicio claro y sistemático para las mujeres en el mercado de trabajo y en el seno familiar, además de la merma que supone para la infancia. Las reformas de los sistemas de permisos parentales pueden ayudar a cambiar esta distribución y hacerla equitativa, favoreciendo las relaciones afectivas entre hombres y sus criaturas, y apoyándoles a ser cuidadores principales, igual que lo son las mujeres, al mismo tiempo que favorece que las mujeres puedan estar en pie de igualdad en el mercado de trabajo.

El 1 de marzo de 2019 se produjo la reforma española que suponía el mayor avance en reformas de permisos de Europa y del mundo, al establecer un derecho individual que otorga el mismo tiempo de permiso, dieciséis semanas, intransferibles y totalmente remuneradas, tanto para hombres como para mujeres, para el cuidado de sus bebés y menores que se hayan adoptado o acogido. Casi cuatro meses después, el 20 de junio, se aprobaba la Directiva Europea 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, conocida como la directiva de conciliación. ¿En qué medida la primera recoge las medidas establecidas por la segunda? ¿Existen aspectos más avanzados en la legislación española que en la europea? ¿Qué aspectos de la directiva ayudan a impulsar la igualdad de género? ¿Cómo debería ser la reforma que se plantea en España para avanzar hacia la igualdad de género y cumplir la legislación europea?

Como señala la directiva europea, «las políticas de conciliación de la vida familiar y la vida profesional deben contribuir a lograr la igualdad de género promoviendo la participación de las mujeres en el mercado laboral, el reparto igualitario de las responsabilidades en el cuidado de familiares entre hombres y mujeres y la eliminación de las desigualdades de género en materia de ingresos y salarios». Similares propósitos se establecen en la regulación española a través de su Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (RDL 6/2019). Sin embargo, algunos aspectos clave de ambas regulaciones son notablemente distintos, y, por tanto, se puede rescatar y recoger lo mejor de ambas legislaciones. El orden de cómo se haga se espera que impacte notablemente en los resultados finales.

Más de tres años después de lanzarse ambas reformas, faltan evaluaciones y análisis de impacto oficiales, así como la provisión de datos de forma transparente para que se realicen dichas evaluaciones. Si se quiere avanzar hacia la igualdad de género, se debe partir de los resultados que provocan las reformas, para avanzar en la línea de los mejores efectos, en el campo de los permisos parentales, y en el resto de políticas con las que interactúan directa o indirectamente.

La igualdad de género es un objetivo clave de política pública que requiere actuar en muchos campos. En muchas ocasiones, se argumenta que se necesita tiempo para que los cambios sociales arraiguen. Sin embargo, se observa que, sobre todo, se necesitan leyes y políticas públicas bien diseñadas que vayan al origen de los problemas y planteen soluciones acordes. Los cambios de comportamiento se producen mucho más rápido de lo que en ocasiones se piensa. Este es el caso de lo que sucede con el uso de los permisos parentales, según se observa tanto en la literatura nacional como internacional. Según sea el diseño de las reformas, los cambios se producen con mayor o menor

celeridad, de forma mayoritaria o no, y con mayor o menor sesgo de género y de clase.

Con esta visión en mente, este artículo resume en el segundo apartado ciertas cuestiones clave sobre el diseño de los sistemas de permiso parentales basadas en la literatura internacional y nacional. En el tercer apartado aporta unas pinceladas sobre el actual diseño del sistema de permiso parentales en España y de cómo se están usando actualmente. Con estas bases, en el apartado cuatro se expone qué reforma se debería realizar en España para cumplir con el objetivo básico expuesto en la directiva europea, que es conseguir la igualdad de género mientras se apuesta por cubrir una necesidad social, familiar e individual: el cuidado de la infancia, especialmente en el principio de sus vidas, que tendrá impactos a lo largo del tiempo.

II. APRENDIZAJES DE LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

Se parte de que el objetivo principal del sistema de permisos parentales ha sido, y mayoritariamente sigue siendo, permitir el cuidado de los bebés por un tiempo suficiente mientras se da derecho a un tiempo fuera del mercado de trabajo a los progenitores que cuidan con garantías de reincorporación y se mantiene, en cierta medida, los recursos económicos durante ese tiempo. Primero solo se pensaba y legislabá para que las madres pudieran usarlos. Muchas décadas después, estos derechos han ido ampliándose en algunos lugares para incluir a los hombres en el cuidado. Actualmente, el objetivo explícito de las reformas del sistema de permisos parentales, tanto española como europea, es garantizar la igualdad de género. Poco a poco, y a costa de multitud de reformas a lo largo del tiempo y de la geografía, se evidencia que el diseño de esta política es fundamental para reducir la desigualdad de género. El uso de estos derechos laborales por igual por hombres y mujeres se plantea como un hito clave para acercarnos a la igualdad en el mercado de trabajo.

Existe una diversidad de modelos de sistemas de permisos parentales dentro de contextos nacionales muy variados. Además, estos diseños han ido cambiando sustancialmente en las últimas décadas, por lo que se ha podido recoger amplia evidencia internacional de qué efectos produce en el uso de los permisos por parte de hombres y mujeres determinadas características de los permisos parentales. Cuando hablamos de sistemas de permisos parentales, se incluyen permisos de maternidad, paternidad, parentales y cualquier otra denominación de permisos, como la actual denominación española de permisos por nacimiento y cuidado de menor (PNCM) o las excedencias como permisos parentales no remunerados.

Sin embargo, ¿por qué es tan importante cómo se usen los permisos? Pues esto es debido a que tiene un impacto muy relevante en la actual desigualdad de género y la posible igualdad en el mercado de trabajo y en los entornos familiares, al constituir dos caras de la misma moneda. Las personas usan la mayor parte de su tiempo en el trabajo remunerado y/o en el cuidado, de otras personas y propio. Cada día tiene veinticuatro horas y cómo se reparta el tiempo, la atención y la responsabilidad de las personas es una de las cuestiones clave que hay detrás de los roles de género y la distribución desigual del trabajo productivo y reproductivo. La división sexual del trabajo es el resumen de las desigualdades en estas dos esferas de trabajo remunerado y no remunerado. Por eso, el diseño y la reforma de esta política tienen tanto potencial transformador. Desde que se empezara a incluir a los hombres como sujetos que podían usar los permisos parentales en Suecia en 1974, muchos diseños, reformas, resultados e impactos se han estudiado.

Se observa que el uso de permisos más largos por parte de los padres favorece su mayor implicación en el cuidado posteriormente (Almqvist y Duvander, 2014; Arnalds *et al.*, 2013; 2022; Duvander y Jans, 2008; Fernández-Cornejo *et al.*, 2016, 2018; Kotsadam y Finseraas, 2011) y esta mayor implicación reduce la penalización por maternidad (Johansson, 2010; Fernández-Cornejo *et al.*, 2018). Este efecto duradero es debido a que el periodo inicial de cuidado afecta al vínculo entre padres e hijos y a su participación en el cuidado (Almqvist y Duvander, 2014; Fernández-Cornejo *et al.*, 2016; Haas y Rostgaard, 2011). El tiempo proporcionado por los permisos para cuidar ayuda a crear competencias y confianza en la capacidad de cuidar de los padres (Hosking *et al.*, 2010). Además, si este tiempo de cuidado se produce de forma autónoma, el conocido como *solo care*, el proceso de aprendizaje y de transformación de los roles de género es especialmente profundo (González y Jurado-Guerrero, 2015; Bünning 2015; Castro Garcia, 2017; Romero-Balsas *et al.*, 2021). El tiempo y los recursos económicos proporcionados por los permisos no transferibles remunerados promueven la igualdad de género en la división del trabajo en la pareja, especialmente cuando la tarea de cuidado se realiza en solitario y por largos periodos de tiempo (Bünning, 2015).

Si la mayoría de padres usan normalmente una parte significativa de los permisos parentales, eso se convierte en la norma masculina de paternidad y va modificando los roles de género (Arnalds *et al.*, 2022). No obstante, es fundamental que los permisos estén bien remunerados para que los padres los usen (Ekberg *et al.*, 2013; Castro-García y Pazos-Morán, 2016), y reducciones en la remuneración, ya sea en los techos máximos o las proporciones, reducen el uso de los permisos incluso en sociedades donde la igualdad de género está muy arraigada, como es el caso de los países nórdicos (Arnalds *et al.*, 2022). Las partes transferibles, sean permisos individuales o familiares,

son usados mayoritariamente por las madres (Castro-García y Pazos-Morán, 2016). Suecia e Islandia son los países nórdicos en los que más se comparten los permisos parentales (Nordic Statistics Database, 2022). En ambos se debe mayoritariamente a la parte intransferible del permiso.

Por tanto, se observa que si lo que se quiere es una distribución igual del cuidado entre madres y padres, los permisos deben ser iguales, pero para que se usen de forma igual tienen que ser intransferibles y bien remunerados. Además, para que se produzcan los efectos deseados, de mayor implicación de los hombres en el cuidado y reducción de la penalización por maternidad, se debe fomentar que los padres cuiden de forma autónoma, no a la vez que las madres. Esto se consigue fomentando un uso sucesivo de los permisos de madres y padres, que, además, extiende el tiempo de cuidado de las criaturas en el hogar. ¿Cómo han abordado esta cuestión otros países?

En Suecia, que fue pionero en hacer los permisos iguales para hombres y mujeres en 1974, aunque se introdujera la transferibilidad eliminando gran parte del potencial transformador de la medida, directamente solo se permite que los progenitores usen el permiso parental de forma simultánea un máximo de treinta días en el primer año de vida (Duvander y Löfgren, 2022). Actualmente, Suecia solo tiene tres meses intransferibles de los hasta ocho meses que puede tener cada progenitor con parte de remuneración (el permiso parental bien remunerado y basado en los ingresos anteriores es de seis meses y medio para cada progenitor y se puede acceder a otro mes y medio transferible y escasamente remunerado a una cantidad fija, sumando un total de un año y cuatro meses) (*id.*). Islandia, que equiparó entre madres y padres sus permisos parentales a partir del 2000, aunque manteniendo todavía un tercio la transferibilidad², pudo aprender de sus socios nórdicos la relevancia de las «cuotas del papá» —los permisos no transferibles bien remunerados para los padres—, para que los usen, y directamente dio y sigue dando total flexibilidad para su uso (Arnalds *et al.*, 2022; Eydal y Gíslason, 2021). La madre tiene obligación de coger dos semanas antes o después del parto (en Suecia es exclusivamente después del parto), pero el resto de semanas se pueden repartir como necesiten (Duvander y Löfgren, 2022; Eydal y Gíslason, 2021). En Islandia, aunque los permisos no son intransferibles totalmente, han ido evaluando los cambios realizados y observando como el mayor tiempo de uso de permiso de los padres ha ido modificando la norma social y cada vez hay una mayor

² Es la reforma 3+3+3, tres meses intransferibles para cada progenitor y tres transferibles. Desde 2021, son cuatro meses y medio intransferibles para cada progenitor y un mes y medio transferible para cada progenitor. Es decir, es similar a 4,5+4,5+3 (Eydal y Gíslason, 2021).

proporción de hijos cuidados por igual por su padre y por su madre tras el uso del permiso (Arnalds *et al.*, 2013, 2021). Desde 2021, los padres en Islandia tienen cuatro meses y medio intransferibles y bien remunerados, y ese tiempo es el que se espera que usen, mientras que se espera que las mujeres usen siete meses y medio. El debate político para pasar del sistema 3+3+3 a un sistema 5+5+2 duró más de una década (Arnalds *et al.*, 2013, 2021) y, finalmente, se dio un paso atrás y se configuró un sistema con una cuota de menos del 40% de los días de permiso (4 meses y medio intransferibles) con el diseño que la evidencia muestra que los hombres lo usan y cuidan. Aunque la propia directiva europea señala que la transferibilidad no es una mejora, existe una gran dificultad política para avanzar hacia la total intransferibilidad, que es la que supone un avance hacia la igualdad efectiva.

Por otro lado, en Suecia se garantiza el derecho a usar el permiso a tiempo completo durante el primer año y medio (Duvander y Löfgren, 2022). Se entiende que es al principio de la vida del bebé cuando el cuidado es más relevante y los efectos de la participación de los padres van a ser más duraderos. Garantizar ese derecho es una forma de impulsar el uso y apoyar el empoderamiento de los padres, su capacidad y agencia de usarlos. Además, en etapas posteriores tienen otras posibilidades de garantizar parte del cuidado, como el derecho a una plaza infantil asequible y de calidad.

Esto pone de manifiesto, además, la necesidad de evaluar las reformas de forma continua y sistemática y ver las evoluciones y tendencias, basada en evidencia robusta. En Islandia se llega por medio de encuesta a prácticamente toda la población (Arnalds *et al.*, 2013). En otros países de mayor tamaño, se pueden usar los datos de registro administrativo para estudiar el uso, como en el caso de la base de datos estadísticos nórdicos (Nordic Statistics Database, 2022). Sin embargo, para medir los impactos, y no solo el uso, se necesitan encuestas representativas y por tanto los medios para hacerlas, además de la provisión de datos públicos anonimizados incorporados a fuentes de datos relevantes, como por ejemplo en la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL), si se proporcionara esta información en el caso de España.

Es muy importante observar los efectos deseados y no deseados de las reformas, así como los previstos y no previstos. Esta evidencia sirve para ver si las reformas y legislaciones cumplen los objetivos que declaran las leyes que diseñan las políticas. La igualdad de género es el objetivo prioritario marcado por el RDL 6/2019 y por la directiva de conciliación. Por ejemplo, Eydal y Gíslason (2021) señalan que en la legislación que se retrocedió al 4,5+4,5+3, Islandia amplió los casos donde un progenitor puede tener los doce meses de permiso. ¿Se está cumpliendo el objetivo de igualdad de género con la medida propuesta? En una evaluación *ex ante* se diría que no. En la mayoría de los casos, las mujeres son las que usarán este tiempo, pues son mayoría al frente de

familias monoparentales. Esto podría hacer que precisamente un grupo vulnerable estuviera en peores condiciones en el mercado de trabajo por ausentarse el doble que el resto de las personas (Jurado-Guerrero, 2022). Y además, llevar a una discriminación estadística de todas las mujeres en edad reproductiva, ya que cualquiera podría verse en esa situación. En contraste, otras opciones de política pública de apoyo a las necesidades extra de este grupo, como prioridad en la educación de 0 a 3 o servicios de cuidado a domicilio o mayores prestaciones económicas por crianza, no se espera que tengan estos efectos adversos que incrementan la desigualdad de género en el mercado de trabajo. Habrá que ver si y cómo se evalúa esta cuestión y si cuando se consolide una práctica, esta se puede revertir si se confirma que resulta perjudicial. En España, la cuestión de si deben tener derecho a un permiso doble los progenitores al frente de familias monoparentales, mayoritariamente mujeres, se ha tratado por la vía judicial, sin que exista consenso en la jurisprudencia (Andreu Martínez y Martínez Gayoso, 2022). Estas autoras señalan la conveniencia de que se legisle expresamente sobre el tema. En este sentido, Martín Guardado (2022: 168) indica que «no parece razonable reconocer un doble permiso por nacimiento y cuidado de menor a aquellos progenitores que tienen el deseo y la voluntad de conformar un proyecto de vida en solitario en sede judicial, puesto que afecta a la sostenibilidad y es insolidario con el sistema contributivo». En octubre de 2022 esta cuestión no está cerrada, ni en términos jurídicos ni de debate social (Jurado-Guerrero, 2022).

En este sentido, el contraste entre Suecia e Islandia, o con el caso de España, permite entender la importancia del *path-dependency* (la dependencia del camino). Ciertas reformas y diseños son más fáciles y posibles de implantar en unos contextos que en otros, y los cambios que se han producido puedan dificultar o facilitar las posibles reformas futuras. Por ejemplo, en Islandia, al extender los permisos de seis a nueve meses, y más recientemente a los doce, dar flexibilidad en el uso no llevaba a un uso simultáneo, puesto que la necesidad de extender el cuidado es general debido a que no hay un derecho universal a una plaza en el sistema de educación infantil (Eydal y Gíslason, 2021). Sin embargo, en el caso de Suecia, donde este derecho existe desde el primer año de vida de la criatura y los permisos se pueden alargar más (Duvander y Löfgren, 2022), los incentivos al uso simultáneo son mayores. Por tanto, la limitación explícita de un mes de uso simultáneo del permiso para fomentar el uso autónomo de los padres, se debe a la evolución histórica y relación con otras políticas.

Por último, cabe destacar el efecto normativo de los puntos de referencia dados por las leyes, ya que marcan las «reglas del juego» (North, 1990) e, incluso el debate sobre las opciones que se discuten para diseñar esa ley, anclan el comportamiento potencial de padres y madres (Castellanos-Serrano, 2019:

245). Por ejemplo, en el caso de Islandia, anclar en el imaginario colectivo que una madre soltera va a estar doce meses fuera del mercado de trabajo, mientras el resto de madres normalmente estarán 7,5 y los padres 4,5 es muy probable que genere situaciones de desigualdad de género y quizá de discriminación. Cuando evalúen esta situación nueva, podremos ver si se cumple lo esperado. Y sería cauto no actuar en este sentido hasta que no haya evidencia, especialmente cuando se observa que el daño, discriminación estadística de muchas mujeres y penalización de progenitores de familias monoparentales, puede ser mayor que el beneficio, ya que el apoyo al cuidado puede proveerse por otras políticas.

III. PERMISO POR NACIMIENTO Y CUIDADO DE MENOR

1. EL DISEÑO ACTUAL Y SUS TRAMPAS: EL RDL 6/2019

Desde enero del 2021 en España el permiso por nacimiento y cuidado de menor (PNCM) recogido en el art. 48 del Estatuto de los Trabajadores sustituye a los anteriores permisos de maternidad y paternidad, según la reforma del RDL 6/2019. Este cambio de paradigma de igualar los permisos parentales para madres y padres ha sido de índole social y política. Pese a que el Tribunal Constitucional podría haber impulsado este cambio hacia la igualdad, no lo hizo³, y solamente el voto particular de la magistrada doña María Luisa Balaguer mostraba esta posibilidad de avance al señalar que la «división de roles en el cuidado que puede y debe ser revisada, para adaptarla a una visión más actual y coherente con el artículo 9.2⁴ de la Constitución española». El PNCM consiste en un permiso de dieciséis semanas para cada progenitor, retribuido al 100 % de la base de cotización e intransferible. De estas dieciséis semanas, seis son obligatorias y tienen que tomarse justo tras el nacimiento, adopción o acogida, de forma ininterrumpida y a tiempo

³ *Boletín Oficial del Estado* (2018), núm. 280, disposición 15 847. Pleno. Sentencia 111/2018, de 17 de octubre de 2018. Recurso de amparo 4344-2017. Supuesta vulneración del derecho a la igualdad y a no sufrir discriminación por razón de sexo: resoluciones administrativas y judiciales que rechazan la equiparación en extensión temporal del permiso de paternidad con el correlativo de maternidad. Voto particular. Disponible en: <https://bit.ly/3UcQkSU>.

⁴ Art. 9.2 de la CE: «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»

completo en el caso de ambos progenitores si los hubiera. Las restantes diez semanas son voluntarias y se pueden usar hasta que el hijo cumpla doce meses. Hay posibilidad de fraccionar estas diez semanas voluntarias y esto se debe comunicar a la empresa con una antelación mínima de quince días.

Sin embargo, la posibilidad de distribuir las semanas «a voluntad» de los progenitores, como marca la ley, no queda claramente garantizada debido al redactado posterior sobre el uso a tiempo completo o parcial de las diez semanas voluntarias. En este caso se exige el acuerdo de la empresa o, al menos, no queda claro el derecho del trabajador a usar las semanas a tiempo completo en el momento que considere oportuno con un simple preaviso. Así, la ley y la tramitación ante la Seguridad Social incitan a no separar las diez semanas voluntarias de las seis obligatorias cuyo derecho a tiempo completo sí está garantizado.

Si el derecho al uso no se garantiza a tiempo completo en las fechas deseadas sin medias tintas, su uso para cuidar puede verse mermado significativamente como ya adelantaban desde la aprobación de la ley parte de la sociedad civil dedicada a apoyar una reforma del sistema de permisos parentales que sea igualitaria⁵ o el mismo Gobierno desde que formó su coalición, que incluía en su compromiso 7.1 modificar «aquellas trabas actuales que dificultan la no simultaneidad de los permisos». Como se verá a continuación, el actual uso por parte de los segundos progenitores, simultáneo en gran medida, puede darnos evidencia de esta cuestión.

Se unen varios factores que inducen a los progenitores a un uso simultáneo del permiso. Primero, existe una redacción ambigua y complicada de una cuestión relevante, que los permisos a tiempo completo puedan ser disfrutados sucesivamente con total garantía legal y sin trabas. Segundo, se impone el uso simultáneo de las seis semanas obligatorias —que son las totalmente protegidas para las personas trabajadoras—. Tercero, a esto se añade la complejidad administrativa de solicitar las prestaciones de la Seguridad Social en más de un tramo —ya que se requieren dos certificados de empresa—. Y finalmente, estos fallos de diseño legal y administrativo ocurren en un contexto con roles de género imperantes, en los que el cuidado de forma autónoma durante largos periodos de tiempo por parte de los hombres no está integrado como algo habitual e intrínseco al rol masculino. Se esperaba que las mencionadas trabas legales y administrativas redujeran significativamente el efecto de la ley de impulsar el rol cuidador corresponsable de los padres. Y así ha sido. ¿A qué se refiere ese rol cuidador *corresponsable* en términos de

⁵ Ver Plataforma por Permisos Igualitarios de Nacimiento y Adopción (www.ppiina.org) para más información.

uso del permiso? Al que señala la literatura como el uso que genera una mayor involucración sustancial en el cuidado, aquel en el que el padre está largos periodos cuidando del bebé mientras la madre vuelve al mercado laboral. Por tanto, una legislación sencilla y clara de los temas clave del diseño del sistema de permisos parentales resulta imprescindible para producir los efectos que se espera de la ley.

Además, la falta de indicadores para la evaluación y el impacto de género, que no se incluyen ni en la ley ni en los presupuestos generales del Estado en el programa correspondiente, a pesar del mandato legal de hacerlo, así como la ausencia de campañas públicas para favorecer el uso consecutivo y explicar los distintos impactos son indicios de un diseño defectuoso de la política de permisos parentales, que no está enfocada en evaluar el grado de avance hacia la igualdad de género y mejorar las cuestiones previstas o imprevistas que no estén dando los resultados adecuados.

2. EL USO TRAS LA EQUIPARACIÓN DE PERMISOS PARENTALES RETRIBUIDOS EN ESPAÑA: 2021-2022

2.1. Cobertura

El sistema de permisos parentales en vigor, de forma similar a los anteriores, tiene un alcance limitado en cuanto a la cobertura total de bebés que nacen anualmente, ya que se trata de una prestación contributiva, dependiente de las aportaciones a la Seguridad Social al menos por seis meses. Debido a los niveles de inactividad —en especial entre las mujeres por causas de cuidado—, desempleo sin prestación y a las situaciones irregulares y precarias existentes en el mercado de trabajo español, muchos de los progenitores quedan fuera de esta cobertura cuyo objetivo es dar tiempo y recursos económicos a quienes están en el mercado de trabajo para que se ausenten y cuiden de sus criaturas. En este sentido, se observa que en 2021 el PNCM cubrió al 73,4% de los padres, en una tendencia creciente desde 2008, el primer año completo en el que se disfrutó del permiso por paternidad, en el que se cubrió al 53,8% de los mismos. En 2021, se cubrió al 66,7% de las madres, proporción que no ha variado sustancialmente desde 2008 (tabla 1).

Los criterios para recibir una prestación contributiva no han variado sustancialmente en todos estos años, por lo que resulta relevante ver las causas del incremento constante del número de padres que han ido usando primero el permiso de paternidad y actualmente el PNCM. Se observa una tendencia creciente, posiblemente debida al conocimiento cada vez mayor de estos derechos y al aprendizaje al ver a otros padres usarlos y al ir normalizando la figura de padre cuidador que se ausenta del mercado de trabajo.

Tabla 1. Cobertura de los permisos parentales remunerados y proporción de madres y padres que los usan en España (2008-2022)

Año	Nacimientos (A)	Número de expedientes		Usan permiso	Cobertura total	
		Paternidad/ 2º progenitor (B)	Maternidad/ 1º progenitor (C)	Padres/ Madres (B/C)	Paternidad (A/B)	Maternidad (A/C)
2008	519.779	279.756	359.160	77,9%	53,8%	69,1%
2009	494.997	273.024	340.512	80,2%	55,2%	68,8%
2010	486.575	275.637	332.557	82,9%	56,6%	68,3%
2011	471.999	269.715	324.405	83,1%	57,1%	68,7%
2012	454.648	245.867	298.732	82,3%	54,1%	65,7%
2013	425.715	237.988	288.842	82,4%	55,9%	67,8%
2014	427.595	235.678	281.151	83,8%	55,1%	65,8%
2015	420.290	238.806	278.389	85,8%	56,8%	66,2%
2016	410.583	244.468	278.509	87,8%	59,5%	67,8%
2017	393.181	264.632	268.328	98,6%	67,3%	68,2%
2018	372.777	255.531	252.706	101,1%	68,5%	67,8%
2019 *	360.617	306.177	247.909	123,5%	84,9%	68,7%
2020	341.315	239.157	226.566	105,6%	70,1%	66,4%
2021	336.811	247.302	224.713	110,1%	73,4%	66,7%
2022 **	-	247.706	224.518	110,3%	-	-

*Suma de datos provistos para enero-marzo de permisos de maternidad y paternidad con los respectivos provistos para abril-diciembre del PNCM de primer y segundo progenitor. La cifra de paternidad de 2019 no sigue la tendencia de la serie y se estima que debe haber alguna cuestión de contabilización por el cambio de ley. No obstante, se mantiene el valor por transparencia de cálculos.

** Estimaciones basadas en valores de enero a junio de 2022 de la Seguridad Social. A/B Es un indicador aproximado que asume que todos los nacimientos dan lugar al reconocimiento de un padre, aunque en la realidad hay una proporción de nacimientos en las que no existe dicho reconocimiento.

Fuente: Cálculos propios basados en estadísticas de la Seguridad Social, INE (2022) y Castellanos-Serrano (2019).

Desde 2017 y 2018, años en los que el debate político y social en torno al permiso de paternidad y la posibilidad de reformarlo y equipararlo al de maternidad, así como las ampliaciones respectivas a cuatro y cinco semanas, se impulsa un uso mayoritario de los padres, sobrepasando el número de madres

que usan el permiso. En toda la etapa transitoria y ya desde la equiparación es sustancialmente mayor el número de padres que usan el permiso que el de madres. Esto refleja las mejores condiciones laborales de los hombres respecto a las mujeres, que les permite ejercitar sus derechos.

2.2. *Extensión y forma de uso*

Tras la reforma de los permisos parentales por el RDL 6/2019, la Seguridad Social dejó de proporcionar los datos de los presupuestos desagregados por sexo. No obstante, como ya hacía anteriormente, en sus estadísticas proporciona los datos para el primer progenitor (ya no se indica el sexo de la persona progenitora, aunque en su práctica totalidad son mujeres) sobre la extensión media en número de días, que sigue siendo similar a los 112 días (dieciséis semanas del permiso) que ha registrado en las dos últimas décadas el permiso de maternidad (España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, 2022). No se indica el número medio de días usados por el segundo progenitor ni antes ni después de la reforma, a pesar de ser un indicador esencial en la literatura para evaluar la participación de los hombres y los efectos en términos de igualdad de género.

A través del portal de transparencia, la Seguridad Social (2022) ha proporcionado el número de expedientes, por primer y segundo progenitor, que han usado el PNCM de forma ininterrumpida. Por un lado, se observa que casi el 98 % de madres reciben la prestación de la seguridad social de las dieciséis semanas seguidas, mientras este es el caso para el 76 % de los varones, colectivo mayoritario dentro de los segundos progenitores. Es decir, según estos datos, en menos del 25 % de los casos los progenitores se turnaban para cuidar de su bebé y así ampliar el tiempo de cuidado del bebé en el hogar y favorecer la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones similares a las que les ocurren a los varones (tabla 2). Los padres, en su amplia mayoría, cuando se incorporan al mercado de trabajo dejan a sus bebés cuidados por las madres. Lo contrario no se da en la mayoría de los casos. Es decir, el uso del permiso que permite extender el tiempo de cuidado en el hogar, en diez semanas según el diseño actual, y que en general supone un mayor grado de corresponsabilidad en el cuidado infantil dentro de las parejas, está siendo viable solo para una minoría de la población. De este 24,1 % de padres que dividen el permiso, no todos necesariamente usarán el permiso para extender el cuidado. Algunos podrían usarlo mientras la madre está presente, ya que una proporción sustancial de ellas suelen alargar el tiempo de cuidado uniendo la lactancia acumulada y las vacaciones al permiso remunerado, o con excedencias y retiradas del mercado de trabajo.

Tabla 2. *Fragmentación del uso de PNCM en 2021 en España según Seguridad Social*

		Primer progenitor (madres)	Segundo progenitor (padres)	Total
Uso en un periodo	N	207.703	177.609	385.312
	%	97,7%	75,9%	86,3%
Uso en varios periodos	N	4.871	56.456	61.327
	%	2,3%	24,1%	15,9%
Total		212.574	234.065	446.639

Fuente: elaboración propia basada en Seguridad Social (2022).

Además, quienes dividen su permiso lo hacen mayoritariamente en dos (75,8%) o tres (13,5%) tramos (Seguridad Social, 2022). Solo un 4,7% lo dividen en cuatro periodos y una proporción descendente en más tramos. Estas desagregaciones en más periodos de dos no se ofrecen por sexo o primer y segundo progenitor, por lo que no es posible estudiar si hay un uso diferenciado por sexo en cuanto a la segmentación múltiple del permiso con datos oficiales.

La Seguridad Social no proporciona el resto de los indicadores relevantes como la media de días usados por los padres, los usos a tiempo parcial y tiempo completo para ningún progenitor, los presupuestos desagregados por sexo, etc., incluso aunque se soliciten para investigación y evaluación, y a pesar de que son datos registrados en los formularios de la seguridad social (íd.).

Dada la escasez de datos oficiales para hacer una evaluación pertinente, se han acudido a todas las fuentes posibles para evaluar los resultados, efectos e impactos esperados de la reforma y evaluar qué futuras reformas podrían mejorar los resultados de forma acorde al objetivo propuesto de igualdad de género en el mercado de trabajo.

Una evaluación *ex ante* de la reforma del sistema de permisos parentales en España calculaba el coste de la equiparación de los permisos de paternidad a los de maternidad en 3191,67 millones de euros (Castellanos Serrano, 2019: 248), muy similar al coste esperado para 2022, 3193 millones de euros, según los últimos datos de la Seguridad Social (tabla 1). Dado la robustez de dicho cálculo, se ha optado por usar una metodología similar para el cálculo de los presupuestos y los costes de las posibles reformas.

El coste presupuestario de los permisos depende de varias variables: la remuneración de los permisos, que en España es del 100% de la base reguladora, los salarios, las tasas de cobertura de los permisos, el número de nacimientos anuales y el número de semanas de cobertura del permiso. Mientras los

primeros elementos van cambiando paulatinamente, los grandes saltos en el coste presupuestario se han producido con los cambios en las semanas de cobertura del permiso en el caso de los padres. La disminución en el caso de las madres se debe principalmente al descenso del número de nacimientos, no habiéndose modificado el número de semanas. De esta forma, aunque actualmente la Seguridad Social no proporciona los datos desagregados por sexo o por primer o segundo progenitor, como se hacía antes de la reforma del RDL 6/2019, es posible, por una parte, estimar el presupuesto empleado para madres y padres de forma desagregada y, por otra parte, estimar el número de semanas usadas por los padres a partir del presupuesto, ya que el comportamiento de las madres no ha variado prácticamente y se dispone de las series previas tanto para padres como para madres. Según los datos de la Seguridad Social las madres toman entorno a los 112 días (dieciséis semanas) en toda la serie histórica presentada. La caída de la natalidad en la última década es una de las causas de reducción del coste por semana, por lo que se ha optado por usar la media de 2015 a 2017 del coste semanal, al ser más cercana a la situación actual y no incorporar tantos cambios en la legislación que permiten ajustar los cálculos con mayor precisión. El uso de la media de 2008-2018, en lugar de las cifras de los últimos años, sobreestimó el coste presupuestario que finalmente se ha observado en unos 150 millones de euros (Castellanos Serrano, 2019: 248).

Estas estimaciones ponen de manifiesto que la reforma española del RDL 6/2019 ha sido un éxito en cuanto a que los padres usan de forma mayoritaria y en su totalidad los permisos de paternidad. El número de días que padres y madres usan los permisos parentales remunerados es muy similar en España, acorde a las estimaciones y a falta de datos oficiales. Esto no se ha conseguido en ningún otro país. Como ya señalaban Jurado-Guerrero y Muñoz-Comet (2021) para el periodo 2008-2018, se evidencia que los permisos intransferibles y pagados al 100% se usan de forma masiva, más allá de la situación económica, la clase social, el tipo de contrato y el nivel educativo. Y cuando el diseño iguala las posibilidades, como en España, tanto hombres como mujeres los usan de forma mayoritaria y en toda su extensión, en cuanto se acostumbran a tener ese derecho. Por ejemplo, se observa que en 2020, periodo transitorio de implantación del RDL 6/2019, los padres usaban en media menos de diez semanas cuando tenían derecho a doce, mientras a finales de 2022, segundo año de plena equiparación de los permisos, se espera que ya usen en torno a las dieciséis semanas (tabla 3).

Sin embargo, pese a ese éxito que ya se predecía por la literatura de permisos que señala que los hombres usan los permisos no transferibles y bien remunerados (Castro y Pazos, 2016; Fernández Cornejo *et al.*, 2018), existen usos diferenciados por sexo que ya se predecían por el diseño de la reforma y

Tabla 3. Gasto presupuestario total y semanal por permisos parentales remunerados en España (2008-2022)

Año	Número semanas	Gasto presupuestario (1) (millones de euros)			Coste por semana de permiso (1) (millones de euros)	
		Padres	Total	Paternidad/ 2.º Progenitor	Maternidad/ 1.º Progenitor (16 semanas)	Paternidad/ 2.º Progenitor
2008	2	2.018,95	212,22	1.806,73	106,11	112,92
2009	2	2.059,27	220,08	1.839,20	110,04	114,95
2010	2	2.046,00	225,49	1.820,51	112,74	113,78
2011	2	2.054,57	225,23	1.829,33	112,62	114,33
2012	2	1.950,14	208,66	1.741,48	104,33	108,84
2013	2	1.809,05	199,15	1.609,90	99,57	100,62
2014	2	1.786,52	201,17	1.585,35	100,59	99,08
2015	2	1.781,06	201,73	1.579,33	100,87	98,71
2016	2	1.766,93	206,27	1.560,66	103,13	97,54
2017	4	1.918,98	399,85	1.519,13	99,96	94,95
2018	* 4 y 5	1.936,58	443,78	1.492,80	101,13	93,30
2019	Ene-mar 5	488,53	130,77	357,76	104,64	104,46
2019	Abr-dic 8	1.673,58	478,30	1.195,28	101,32	97,07
media 2008-18						
media 2015-17						
Semanas usadas (1)						
2019	** 5 y 8	2.162,11	609,07	1.553,04	2.º Progenitor	1.º Progenitor
2020	12	2.556,57	1.003,53	1.553,04	9,90	15,99
2021	16	3.010,53	1.457,49	1.553,04	14,38	15,73
2022	*** 16	3.193,04	1.640,00	1.553,04	16,19	16,09

* 4 semanas (ene-jun) y 5 semanas (jul-dic).

** 5 semanas (ene-mar) y 8 semanas (abr-dic).

*** Datos de la Seguridad Social: Presupuesto total de PNCM de primer semestre de 2022: 1596,52 millones de euros. Se estima el doble para el año completo: $1596,52 \times 2 = 3193,04$ mill. €. Los datos del primer semestre pueden presentar cifras algo superiores que las definitivas del año completo, lo que podría explicar que el valor medio de días usados para las mujeres sea de 112,65 días (16,09 semanas) según los datos de la Seguridad Social y de 16,09 semanas para los hombres según las estimaciones.

(1) Datos de la Seguridad Social. Los valores en gris son estimaciones, puesto que la Seguridad Social no proporciona los datos desagregados por sexo desde abril de 2019. Para el coste del permiso de maternidad de 2020 a 2022 se estima: $97,07$ mill. € $\times 16$ semanas = $1553,04$ mill. € y el de los varones por la sustracción respecto al total.

Fuente: elaboración propia basada en Castellanos-Serrano (2019) y España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022).

que ponen en compromiso los dos objetivos clave: apostar por la igualdad de género en el mercado de trabajo y hacer la participación laboral compatible con las necesidades de cuidado infantil, la denominada conciliación, o corresponsabilidad cuando se incide en garantizar la igualdad de género.

¿Y en qué sentido el uso es diferenciado entre hombres y mujeres? En el uso sesgado de los permisos que permiten el ejercicio efectivo de un rol de cuidador principal, mientras el otro progenitor vuelve al mercado de trabajo, y de la duración de este uso. Y este uso diferenciado procede en gran medida de la falta de protección de los derechos a tomar el permiso a tiempo completo cuando se desee y de la inflexibilidad del diseño, que obliga a un uso simultáneo por seis semanas. Además de la falta de apoyo y fomento institucional a un uso consecutivo de la parte voluntaria.

2.3. ¿Existe sesgo de género y clase en el uso?

Escot *et al.* (2022) han realizado una encuesta de muestreo múltiple⁶ sobre el uso de los permisos parentales entre padres y madres asalariados cuyos bebés han nacido desde el 1 de enero del 2021, como uno de los instrumentos para evaluar el funcionamiento del nuevo diseño de permisos parentales y los posibles impactos y sesgos de género⁷. A continuación, se recogen algunos resultados que complementan la información precedente y permiten analizar algunas tendencias y sesgos, a falta de que la Seguridad Social proporcione los datos de registro. De las personas encuestadas, el 88.6% de las mujeres y el 74.3% de los hombres asalariados han usado las dieciséis semanas o más del PNCM (Escot *et al.*, 2022: 86 y 87). Se observa datos superiores a los calculados con las cifras oficiales (66,7% de madres y 73,4% de padres, tabla 1),

⁶ La *Encuesta sobre el uso de los permisos parentales 2021-2022* se basa en encuestas CAWI con un cuestionario *online* enviado a un panel de colaboradores de una empresa de demoscopia, completada con cuestionarios *online* obtenidos de participantes captados a través de trabajo de campo en parques, salida de consultas de pediatría, etc. Es una encuesta no representativa debido a que la población objetivo es pequeña y es muy costoso alcanzarla, razón por la que se necesitaría disponer de datos administrativos. No obstante, tiene una muestra de 1004 personas que recoge a personas de todas las CC.AA., 52,5% mujeres y 47,5% hombres, edad entre 19 y 51 (media de 36,2 años). Se observa un sesgo con una proporción mayor de estudios superiores que la población española, por lo que los datos proporcionados en el texto donde se han observado diferencias por nivel de estudios se presentan desagregados por esta variable. Más detalles de la muestra en Escot *et al.* (2022).

⁷ Ver más información en grupo AEDIPI en: <https://bit.ly/3sWFUdM>.

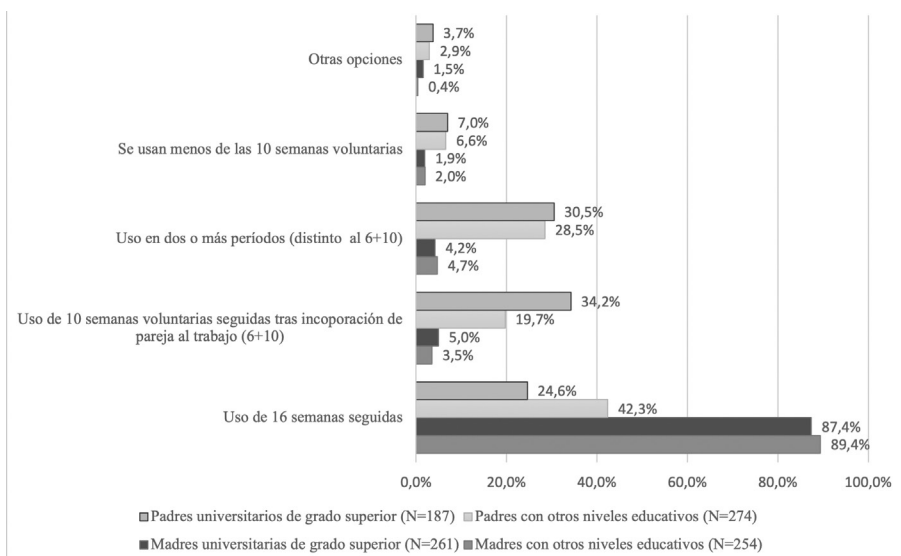
ya que la muestra es de personas asalariadas. Es decir, las personas inactivas, paradas y autónomas no están recogidas en dicho estudio.

Se observa un uso del PNCM con sesgo de género y clase. Se mantiene el rol de las madres como cuidadoras principales. Menos del 30% de los padres asalariados han cuidado de sus bebés diez semanas o más mientras sus parejas estaban en su trabajo, comparado con más del 50% de las madres asalariadas (Escot *et al.*, 2022: 103 y 105). Las madres usan el permiso de forma muy distinta a los varones. Cerca del 90% de las madres, tengan o no estudios universitarios, usan todas las semanas seguidas disponibles tras el nacimiento del bebé, mientras que los padres, aunque mayoritariamente usen los permisos de forma seguida y simultánea a la madre, emplean otras fórmulas posibles (*ibid.*: 69). El nivel de estudios sí se relaciona con la forma de usar los permisos. Los padres con menores niveles educativos utilizan en mayor medida el permiso del tirón y de forma simultánea (42,3%) y solo un 19,7% lo usan una vez que la madre ya se ha incorporado al mercado de trabajo (véase demás en gráfico 1). En cambio, los padres con estudios universitarios superiores alargan el tiempo de cuidado del bebé en el hogar en un 34,2% y usan las 16 semanas seguidas y del tirón y de forma simultánea a la madre en un 24,6%. Es decir, el diseño actual del sistema de permisos no está favoreciendo un uso corresponsable de los permisos en general y, además, se observan diferencias relevantes según el grupo social (gráfico 1). El uso por parte de los varones es más diverso y difiere según el nivel de estudios.

En torno al 30% de varones encuestados (y 4,2% de mujeres) sabemos que usan el permiso en más de un periodo, pero no necesariamente alternándose con el otro progenitor, sino que pueden usarlo todo o en parte mientras la otra persona está presente, aunque se divida el uso en tramos. Este dato podría aportar algún indicio, relacionándolo con los datos de la Seguridad Social del 75,9% de padres y 97,7% de madres que usan el permiso seguido (tabla 2), sobre posibles prácticas de uso del permiso en las que haya diferencias entre los momentos en la realidad que los trabajadores se ausentan de su puesto de trabajo por el permiso y los tiempos en los que se cobran las prestaciones de la Seguridad Social. Esto podría evidenciar las dificultades legales, administrativas u organizacionales de las que se habla para usar el permiso en el tiempo deseado. No obstante, más investigación a este respecto sería necesaria para llegar a conclusiones robustas.

Cerca del 7% de los hombres no usan todas las semanas voluntarias. El uso a tiempo parcial es minoritario: el 8,5% de las madres han usado alguna semana a tiempo parcial frente al 14,5% de los padres. En ambos casos, el uso a tiempo parcial suele ser de solo algunas de las semanas voluntarias, no de todas (Escot *et al.*, 2022).

Gráfico 1. *Forma de uso del Permiso por Nacimiento y Cuidado de Menor por sexo y nivel educativo (2021-2022)*



Fuente: elaboración propia a partir de la *Encuesta sobre el uso de los permisos parentales 2021-2022*, cuestionario y primeras explotaciones en Escot *et al.* (2022).

Además, la mayoría de las madres usan junto al PNCM algunas semanas de lactancia acumulada (66,4 %) y vacaciones (69,4 %), mientras esto ocurre en menor proporción entre los padres (40,1 % y 48,3 % respectivamente). El uso de semanas extra que pueda ofrecer la empresa (15,6 % de madres y 15,3 % de padres) y las excedencias (16,3 % de las madres y 7,1 % de los padres) es minoritario en ambos casos. Se observa nuevamente que la falta de remuneración es clave para que haya diferencias en el uso, como en el caso de las excedencias.

Es decir, en conjunto, aunque sea un uso minoritario tanto para madres como para padres, el uso en varias partes no necesariamente para extender el cuidado y el uso a tiempo parcial es más común entre los varones. Esto, unido al uso de otros recursos temporales, supone periodos más largos de ausencia del trabajo por parte de las mujeres que por parte de los hombres por motivos de cuidado.

El impacto más probable es que el empresariado siga considerando a las mujeres como cuidadoras principales, mientras que el perfil de los varones se convierte en más variado y es todavía minoritario el uso de los permisos como cuidador principal autónomo, es decir, responsable del cuidado por un tiempo largo mientras el otro progenitor ha vuelto al mercado de trabajo.

Un diseño más adecuado teniendo en cuenta la experiencia internacional y nacional podría modificar estas primeras tendencias. Con la transposición de la directiva de conciliación se pueden cambiar las barreras de diseño del PNCM establecidas en el RDL 6/2019.

IV. ¿CÓMO ADOPTAR LA DIRECTIVA EUROPEA?

En los momentos de terminar este artículo (octubre de 2022) existe un anteproyecto de ley para la trasposición de la directiva de conciliación. Este anteproyecto incluye explícitamente desde el preámbulo el objetivo de asegurar la igualdad efectiva y real entre mujeres y hombres y de garantizar el equilibrio entre vida familiar y vida profesional. Si bien la redacción final puede verse ampliamente modificada, la inclusión de un tercer tipo de permiso en el sistema español (el permiso parental) y la ausencia de referencia a su remuneración, obligatoria según la directiva, muestran indicios de una transposición apresurada, quizá debida en parte a la fecha teórica de transposición de agosto del 2022, y de incluir fallos de diseño serios para conseguir el objetivo que explicita. En contraste a este anteproyecto, este apartado aboga por una transposición basada en la evidencia científica y en dos tiempos. En un primer momento, se debe incluir las características de mejora del diseño actual que promueve la directiva y evaluar el resultado de estas mejoras. En un segundo paso, se podría extender el permiso cuando se hayan eliminado los sesgos de género del actual diseño del sistema de permisos parentales. ¿Eso es posible?

Puesto que el objetivo explícito de la directiva de conciliación es impulsar la consecución de la igualdad de género, y conociendo los resultados diferenciados por género de diversos diseños de sistemas de permisos parentales, habría que introducir inmediatamente los elementos que permiten incrementar el uso igualitario de los permisos. En el caso español, los permisos son iguales para todas las personas, hombres y mujeres, intransferibles, pagados al 100 % cuando son remunerados y de una extensión de dieciséis semanas. Esto garantiza que hombres y mujeres usen el mismo número de días de forma general, clave para que no haya discriminación estadística. Igualmente garantiza que ya se cubren los mínimos requeridos por la directiva, y por tanto se puede jugar con algo más de tiempo para conseguir el objetivo de ampliar el permiso parental remunerado. En este sentido, las mejoras prioritarias a transponer proceden de la garantía de los derechos y el tipo de flexibilidad en el uso que favorezca la igualdad de género y la corresponsabilidad.

La directiva europea deja claro en su parte introductoria (consideración 46) que se deben mantener las disposiciones más favorables de la legislación previa nacional (señalando explícitamente que la transferibilidad no es una mejora), mientras que deben adoptarse las disposiciones más favorables de la directiva.

La mayor flexibilidad y, por tanto, posibilidad de extender el cuidado o adaptarlo a las necesidades de las personas trabajadoras, se considera una mejora. Así como la necesidad de que el empleador tenga que explicitar por escrito los motivos para poder denegar el uso del permiso a tiempo completo explicando por qué «alteraría seriamente el buen funcionamiento de la empresa» y proveer una solución ofreciendo formas flexibles de disfrute del permiso que tengan en cuenta las necesidades de los trabajadores.

Por tanto, en cuestiones de flexibilidad para impulsar la corresponsabilidad, habría que modificar dos cuestiones. En primer lugar, se debería eliminar la obligación de simultaneidad de las seis semanas obligatorias iniciales, dejando como simultáneas solo dos semanas obligatorias tras el nacimiento. De esta forma se mantendría la máxima flexibilidad que permiten las directivas sobre permisos⁸, que solo obliga a dos semanas antes o después del parto para la madre biológica⁹, a la vez que se mantiene un diseño único para ambos sexos. En ninguna parte de la directiva de conciliación se obliga a seis semanas simultáneas, sino que se aboga por la flexibilidad y uso a voluntad de los progenitores. Además, este cambio permitiría subsanar un error de la actual redacción española, que basa la inflexibilidad de uso de las seis semanas obligatorias en el art. 68 del Código Civil¹⁰ para el caso del progenitor que no es la madre biológica¹¹, sin reconocer la realidad social

⁸ La directiva de conciliación y la Directiva 92/85/CEE que regula el permiso por maternidad. La directiva de conciliación hace mención expresa a la otra en cuanto a que ambas cubren la legislación nacional que versa sobre los permisos parentales, sea cual sea su denominación.

⁹ Art. 8.2 de las Directiva 92/85/CEE.

¹⁰ Art. 68 CC. Los cónyuges están obligados a vivir juntos, guardarse fidelidad y socorrerse mutuamente. Deberán, además, compartir las responsabilidades domésticas y el cuidado y atención de ascendientes y descendientes y otras personas dependientes a su cargo.

¹¹ Art. 48.5 ET. El nacimiento, que comprende el parto y el cuidado de menor de doce meses, suspenderá el contrato de trabajo de la madre biológica durante dieciséis semanas, de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para asegurar la protección de la salud de la madre. El nacimiento suspenderá el contrato de trabajo del progenitor distinto de la madre biológica durante dieciséis semanas, de las cua-

en la que muchos bebés no nacen en el seno de un matrimonio. El cuidado a la pareja es independiente del objetivo del PNCM, que trata del cuidado de menor y de la salud de la madre. Los progenitores pueden vivir o no en pareja y su responsabilidad de cuidar del bebé son independientes de las obligaciones matrimoniales o acuerdos de cuidado en pareja. Reducir la obligatoriedad a dos semanas permitiría no solo un uso más flexible, sino más inclusivo con los diversos tipos de familia de la sociedad actual, de forma similar a como está legislado en Islandia y Suecia (Duvander y Löfgren, 2022; Eydal y Gíslason, 2021) y a la voluntariedad presupuesta por la directiva (López Álvarez, 2022).

En segundo lugar, se debería garantizar la facilidad del uso de que solo con una comunicación previa de quince días se pueda utilizar el permiso a tiempo completo. En los casos en los que la empresa pueda denegar la solicitud, como usos a tiempo parcial o por otras cuestiones reguladas, la empresa debería tener que justificar por escrito los motivos para denegar el uso en la forma que solicita la persona trabajadora.

En cuanto a la duración de los permisos, si se tienen en cuenta el permiso por nacimiento y cuidado de menor y las excedencias, según la cláusula pasarela (consideración 49) que indica que todos los permisos se pueden usar para cumplir todos los requisitos de la directiva, también los de los convenios colectivos, España ya cubre los requisitos mínimos del permiso de maternidad, paternidad y parental de las directivas europeas, tanto la directiva de conciliación como la de maternidad, que se mantiene tal cual estaba con catorce semanas para la madre.

No obstante, en cuanto a la remuneración, en España hay una clara situación más favorable previa a la directiva que debe conservarse: los permisos remunerados lo son al 100 % con un tope alto en términos de renta nacional, la máxima base de cotización. La directiva no explicita la proporción de remuneración en términos generales, aunque se requiere un nivel que «facilite el que ambos progenitores puedan disfrutar el permiso parental» (art. 8.3). Como en España este requisito se cumple sobradamente para la mayor parte de la duración del permiso, parece lógico que exista cierta flexibilidad en la obligación de transponer ciertos elementos por partir de una situación general más favorable.

En definitiva, para conseguir un uso igualitario y sin sesgos de género se propone el siguiente calendario de trasposición de la directiva (tabla 4), detallado a continuación:

les serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para el cumplimiento de los deberes de cuidado previstos en el art. 68 del Código Civil.

Tabla 4. *Propuesta de calendario de transposición de directiva europea (2023-2027)*

	Definición	Año de puesta en marcha (1 de enero)	Coste presupuestario (millones de euros)
ETAPA 1	Reducir de 6 a 2 las semanas simultáneas	2023	0
Cambio legislativo	Garantizar el derecho a uso a tiempo completo de 14 semanas	2023	0
Evaluación	Publicar datos de registro de la Seguridad Social desagregados por sexo (1)	2023	0
	Incluir datos de registro en la MCVL Informe de evaluación e impacto de género (2)	2023-2024 2024-2027	0 0
ETAPA 2	Ampliación de 2 semanas para cada progenitor	2024 o 2025	400
Ampliación del permiso (*)	Ampliación de 4 semanas más para cada progenitor (6 en total para cada progenitor) (3)	2025 o 2026	1200

(1) Incluir como mínimo: días medios usados, gasto presupuestario, proporción y días de uso simultaneo con el otro progenitor, proporción y días usados a tiempo parcial, proporción que usa menos de las 16 semanas.

(2) Si se detecta un uso igualitario del permiso, pasar a la etapa 2 y si no, rediseñar y volver a evaluar. Se plantea un informe anual que presente la evaluación. El coste se estima en 0 porque el coste de una evaluación que incluya encuesta representativa es muy inferior a medio millón de euros. En 2027 hay obligación de presentar evaluación a la Comisión Europea según la directiva.

(3) Los 1200 millones incluye la ampliación del total de 6 semanas remuneradas para ambos progenitores. Sería un incremento de 800 millones respecto al año anterior o de 1200 respecto a la situación actual.

(*) PNCM, intransferible, pagado al 100 % e igual para cada progenitor.

Fuente: elaboración propia.

En la primera etapa, de forma inmediata se han de eliminar los problemas de la actual ley española que llevan a un diseño con sesgo de género, que se está trasluciendo en el uso descrito anteriormente. Por un lado, hay que reducir de seis a dos semanas la imposición de usar las semanas obligatorias de forma simultánea por ambos progenitores. Por otro lado, se ha de garantizar que el uso de las semanas obligatorias y las voluntarias se puedan utilizar a voluntad de las personas trabajadoras, con un simple aviso a la empresa de diez días, según pone en el proyecto de ley, o de quince días según redacciones de normativas previas.

Además, se debe plantear un calendario de transición antes de la expansión, de tal forma que primero se realicen los cambios para conseguir un uso igualitario y durante el cambio y después se evalúe la corrección del diseño para conseguir los objetivos explicitados.

En una segunda etapa, se deberá alargar el tiempo de permiso¹² con una remuneración del 100 % cuando su uso ya sea igualitario o tenga una tendencia clara a serlo. En este sentido, cabe retomar la evidencia sobre la dependencia del camino y destacar la mayor dificultad de cambiar un diseño mal hecho cuando el uso del derecho ya se ha extendido, que modificar el comportamiento general de la población a través de un diseño sin sesgo de género. Por tanto, antes de expandir la duración del permiso remunerado, se debe incentivar que el PNCM se use de forma consecutiva por los progenitores para extender el tiempo de cuidado de los bebés de forma mayoritaria. Los presupuestos públicos deben tener un uso eficiente, y el uso simultáneo del PNCM no permite cubrir las necesidades de cuidado infantil tan acuciantes existentes en el país. Si se apuesta por la cobertura pública de parte del cuidado infantil, los meses no cubiertos por uso simultáneo de los permisos deberían estar cubiertos por plazas de servicios públicos de educación de 0 a 3, y esto supondría un incremento del gasto de unos 662 millones de euros (Castellanos-Serrano y Perondi, 2022).

De forma paralela a ambas etapas, se deberían realizar campañas de sensibilización e información para dar a conocer los permisos parentales ya reformados, las ventajas del uso sucesivo y fomentar la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el uso del permiso y en toda la etapa de crianza. Además, la evaluación no debe quedarse en un paso previo, sino que debe continuar a lo largo del tiempo para poder analizar los impactos y corregir posibles errores de diseño que se vayan percibiendo.

Aunque parezca que hay urgencia por transponer, dada la situación actual en España del sistema de permisos, hay margen para actuar y no es necesario saltarse el espíritu de la ley. Llegamos ya tarde a la trasposición completa, pero España es pionera en las partes esenciales del diseño para un uso similar de padres y madres. Por tanto, merece la pena llegar al objetivo, aunque se llegue algo después del calendario teórico de transposición, puesto que esto podrá convertir a España a un referente en la UE y en el mundo entero en cuanto a un diseño sin sesgo de género del sistema de permisos parentales.

¹² Se plantea alargar en seis semanas para cubrir los requisitos de la directiva de conciliación, aunque el permiso de lactancia acumulado podría tenerse en cuenta y ver cómo se racionalizan y simplifican ambos permisos para garantizar la claridad, sencillez y eficacia del sistema y reducir los sesgos de género.

La misma directiva de conciliación tiene márgenes de maniobra y la propia evaluación da margen hasta el año 2027. Para esta fecha, y con un calendario de transición del tipo propuesto, se podría tener un permiso sin sesgos de género que incorpore los avances comunitarios de la directiva y permita que se cubren las necesidades de cuidado infantil a la vez que se garantiza la igualdad de género.

V. CONCLUSIONES

Las políticas de familia son tan diversas como los países, y la posibilidad de hacer políticas sin sesgo de género no es siempre obvia. Por tanto, para avanzar hacia el objetivo de conseguir la igualdad de género hay que aprovechar las situaciones en las que se abren ventanas de oportunidad. Este es el caso para España en el momento actual respecto a la reforma del sistema de permisos parentales.

Aunque el plazo para trasposición de la directiva europea parece haber expirado en agosto del 2022, hay un margen de maniobra para su trasposición de forma que se consigan los objetivos buscados. España es el único país de la UE donde se produce la igualdad de los permisos parentales entre hombres y mujeres, son todos intransferibles, individuales, se remuneran al 100% y su extensión va mucho más allá de la mínima exigida por la UE al incluir las excedencias.

Si se apuesta por la igualdad de género, por la corresponsabilidad y por impactar de forma positiva con la reforma del sistema de permisos parentales, y considerando toda la evidencia, habría que seguir dos sencillos pasos acorde a la evidencia empírica.

En primer lugar, habría que reformar el sistema en su conjunto para favorecer un uso corresponsable de los permisos, modificando los elementos que ya se observan están teniendo sesgos de género y de clase. Es decir, garantizar el derecho al uso a tiempo completo de las 14 semanas del PNCM en los momentos que quien trabaja considere necesario para el cuidado del bebé, quitando la obligatoriedad de uso simultáneo de las seis primeras semanas para dejarlo en dos semanas. Paralelamente, se debería hacer una evaluación de la reforma de 2019 y de la que finalmente se apruebe, con los datos de registro y encuestas representativas. Se puede usar toda la información desde entonces, especialmente la de 2021 y 2022, donde ya hay equiparación, y la que se vaya generando, de tal forma que se obtenga una evaluación del nuevo diseño en 2023-2024 y de la situación hasta 2027, fecha en la que la Comisión pedirá las evaluaciones de la trasposición de la directiva. Ya, en segundo lugar, y con evaluaciones con datos representativos, se podría ampliar los permisos

para cumplir con los estándares de la UE una vez contrastado que los nuevos cambios sí han producido efectos en la línea esperada y sin sesgos de género. Si se usaran los datos de registro y se permitiera su acceso o explotación, sería posible analizar para mediados o finales del 2023 si los cambios propuestos están funcionando e implantar la ampliación para el inicio del 2024¹³ o del 2025, según se observe la evolución.

En términos prácticos, esto supone que se pueda retrasar la implementación de la directiva prevista en sus objetivos máximos en un año y seis meses, aunque a cambio permite afianzar los objetivos conseguidos y mejorar significativamente los objetivos mínimos de la directiva que ya se cumplen en la legislación nacional. Así se apostaría por una reforma que sea de calidad, coherente, que apueste por la igualdad de género y la corresponsabilidad, y que tratando igual a todas las personas reduzca la discriminación estadística, directa e indirecta para todas las mujeres, sean o no madres, tengan o no pareja.

La directiva europea busca la igualdad de género como objetivo clave, pero en su diseño le ha sido imposible generar un sistema de permisos parentales que sea igual para madres y padres, puesto que el permiso de paternidad que propone sigue siendo de diez días frente a las catorce semanas del permiso de maternidad, 98 días. Esto se explicita en la legislación europea, pero no se soluciona, mientras que la igualdad del número de días concedido sí está incorporada en la legislación española. La dificultad política de solucionar esta situación queda patente en el largo debate islandés o en el comunitario, que permitió llegar a una directiva de mínimos, sin igualdad en todos los permisos, pero manteniendo la posibilidad de ambiciones máximas para quienes apostaran por liderar el camino hacia la igualdad de género. España está en esa carrera. Los países nórdicos nos llevan grandes ventajas en políticas sociales y de igualdad de género en muchas cuestiones (Eydal y Rostgaard, 2011), como la educación universal de 0 a 3 (Castellanos-Serrano, 2020) o las prestaciones universales para la infancia. Sin embargo, en cuestiones de diseño del sistema de permisos parentales, España ha podido aprender de los errores y aciertos nórdicos al desarrollar nuestra política más tarde, de forma similar a cómo Islandia aprendió del resto de países nórdicos y pudo introducir una cuota para los padres más amplia desde el momento de expandir los permisos, puesto que su diseño inicial era menos extenso para las madres (Castellano-Serrano, 2019).

España es pionera en Europa y el mundo en ofrecer permisos individuales e iguales para padres y madres, intransferibles y pagados al 100 % para usar en el primer año de vida de los bebés. Todavía puede mejorar en garantizar un

¹³ En la propia directiva (art. 20) se extiende a agosto de 2024 el plazo para que se remuneren las dos últimas semanas de permiso parental.

uso igualitario y corresponsable que blinde los derechos de las personas trabajadoras para ejercer su responsabilidad de cuidar y poder así tener impactos positivos notables en términos de igualdad de género. Tiene la oportunidad de hacerlo, por los tiempos, por la trayectoria y situación actual, por el conocimiento de qué funciona, cómo y para quién. Y sería una verdadera pérdida que por apresurarse a cumplir una cláusula de los periodos de transición, sin tener en cuenta todos los matices de la ley y las posibilidades de transposición flexible que incorpora, no apostara por incluir los elementos esenciales de una normativa que tiene vocación de producir cambios estructurales y garantizar derechos laborales y sociales, impulsando la igualdad de género en el mercado laboral y en el reparto equilibrado de los cuidados.

No puede olvidarse la fuerte vinculación de la política de permisos parentales con la universalización de educación de calidad de 0 a 3 (Castellanos-Serrano y Perondi, 2022; Koslowski *et al.*, 2022), para que el cuidado infantil quede apoyado desde el sector público y se apueste por una participación de las mujeres en el mercado de trabajo en pie de igualdad. Estas dos políticas, junto a una apuesta por horarios laborales más cortos, de entre 30 a 35 horas, que evitara los sesgos de género de las reducciones de jornada por cuidado, serían pilares para conseguir el objetivo declarado en el RDL 6/2019 y en la directiva de conciliación: la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (Jurado Guerrero *et al.*, 2021). Y así se ha visto desde la investigación y la práctica nacional e internacional, y se interpela a las Administraciones públicas nacionales y europeas para que se actúe en el sentido marcado por la evidencia científica (Castellanos-Serrano y Jurado Guerrero, 2022). Mientras el cuidado y su gestión colectiva por el sistema público no se resuelva sin sesgos de género, la contrapartida será un mercado de trabajo en el que las mujeres estarán en peores condiciones que los hombres, ya que, hasta la fecha, las mujeres siguen cubriendo aquella parte del cuidado que no se cubre por los hombres, las empresas o el Estado. Si el cuidado no se comparte de forma igualitaria entre hombres y mujeres, y esto empieza por el uso corresponsable de los permisos parentales, no será posible la igualdad efectiva en el mercado de trabajo, la política y la sociedad. La igualdad en la esfera privada, especialmente en los cuidados, es clave para la igualdad en el mercado de trabajo y en la esfera pública. Un diseño igualitario de los permisos desde la ley, elemento más relevante para su forma de uso, es por tanto clave para un cambio estructural y un avance sustantivo hacia la igualdad de género. ¿Podrá España liderar y aprender de las reformas de los sistemas de permisos parentales en Europa? Esta reforma es demasiado trascendental para perder esta oportunidad y el apoyo institucional que supone la transposición de la directiva. Si se quiere conseguir la corresponsabilidad, primero hay que reformar usando lo aprendido de la evidencia científica y evaluar, y después, ampliar.

Bibliografía

- Almqvist, A. L. y Duvander, A. Z. (2014). Changes in gender equality? Swedish fathers' parental leave, division of childcare and housework. *Journal of Family Studies*, 20 (1), 19-27. Disponible en: <https://doi.org/10.5172/jfs.2014.20.1.19>.
- Andreu Martínez, M. B. y Martínez Gayoso, N. (2022). Familias monoparentales y permiso por nacimiento: ¿son el interés superior de menor y la corresponsabilidad incompatibles? Comunicación del X Congreso Internacional de Derecho de Familia. Disponible en: <https://bit.ly/3DHuQU5>.
- Arnalds Á. A., Belope-Nguema, S., Eydal, G. B. y Fernández-Cornejo, J. A. (2022). Constructing fatherhood in the North and South: Paid parental leave, work and care in Iceland and Spain. *Acta Sociologica*, 65 (1), 86-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/00016993211008517>.
- Arnalds, Á. A., Eydal, G. B. y Gíslason, I. V. (2013). Equal Rights to Paid Parental Leave and Caring Fathers. The Case of Iceland. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 9 (2), 323-344. Disponible en: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2013.9.2.4>.
- (2021). Maternity, paternity, and parental leave: Origin, changes, and impact of a law that aims at encouraging leave use of both parents. *Icelandic Review of Politics and Administration*, 17 (2), 235-260. Disponible en: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2021.17.2.5>.
- (2022). Iceland country note. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (eds.). *18th International Review of Leave Policies and Research 2022* (pp. 280-285). FernUniversität in Hagen. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18445/20220909-122329-0>.
- Bünning, M. (2015). What happens after the «Daddy Months»? Fathers' involvement in paid work, childcare, and housework after taking parental leave in Germany. *European Sociological Review*, 31 (6), 738-748. Disponible en: <http://doi.org/10.1093/esr/jcv072>.
- Castellanos-Serrano, C. (2019). Una reforma del sistema de permisos parentales liderada por mujeres. En C. Calderón Patier y R. Mateos de Cabo (dirs.). *Barreras e impulsores del desarrollo profesional de las mujeres. Tiempo de soluciones* (pp. 225-258). Valencia: Tirant lo Blanch.
- (2020). Is universal education and care for children aged 0-3 feasible? The case of Spain. *Política económica*, 3, 317-339. Disponible en: <http://doi.org/10.1429/99566>.
- Castellanos Serrano, C. y Jurado Guerrero, T. (eds.) (2022) *Political Recommendations: Bringing Men into Care. Action grant VS-2018-0417*. Available at: <https://www.men-in-care.eu/es/results>.
- Castellanos-Serrano, C. y Perondi, A. C. (2022). Presupuestos y legislación con perspectiva de género: educación 0 a 3, permisos por nacimiento, jornadas y condiciones laborales. *Papers*, 107 (3), 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3064>.

- Castro-García, C. (2017). *Políticas para la igualdad. Permisos por nacimiento y transformación de los roles de género*. Madrid: Catarata.
- Castro García, C. y Pazos-Morán, M. (2016). Parental Leave Policy and Gender Equality in Europe. *Feminist Economics*, 22 (3), 51-73. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1082033>.
- Duvander, A. Z. y Jans, A. C. (2008). Consequences of Fathers' Parental Leave Use: Evidence from Sweden. En *Finnish Yearbook of Population Research 2009* (pp. 49-62). Disponible en: <https://bit.ly/3SZdo60>.
- Duvander, A. Z. y Löfgren, N (2022). Sweden country note. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (ed.). *18th International Review of Leave Policies and Research 2022* (pp. 483-492). FernUniversität in Hagen. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18445/20220909-122329-0>.
- Ekberg, J., Eriksson, R. y Friebe, G. (2013). Parental leave. A policy evaluation of the Swedish «Daddy-Month» reform. *Journal of Public Economics*, 97, 131-143. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.09.001>.
- Escot, L., Fernández Cornejo, J. A., del Pozo García, E., Castellanos-Serrano, C. y Palomo Vadillo, M. T. (2022). *Encuesta sobre el uso de los permisos parentales 2021-2022*. Cuaderno de Trabajo de la Facultad de Estudios Estadísticos (UCM), 1. Disponible en: <https://bit.ly/3fvx8Rd>.
- España. Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (2022). Otras prestaciones de la Seguridad Social. Disponible en: <https://bit.ly/3thb7ZH>.
- Eydal, G. B. y Gíslason, I. V. (2021). Iceland country note. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (eds.). *18th International Review of Leave Policies and Research 2022* (pp. 280-285). FernUniversität in Hagen. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18445/20220909-122329-0>.
- Eydal, G. B. y Rostgaard, T. (2011). Gender equality revisited. Changes in Nordic childcare policies in the 2000s. *Social Policy y Administration*, 45 (2), 161-179. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00762.x>.
- Fernández-Cornejo, J. A., Del-Pozo, E. Escot, L. y Castellanos-Serrano, C. (2018). Can an egalitarian reform in the PLS reduce the motherhood labor penalty? Some evidence from Spain. *Revista Española de Sociología*, 27 (3), 45-64. Disponible en: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.33>.
- Fernández-Cornejo, J. A., Escot, L., Del-Pozo, E. y Castellanos-Serrano, C. (2016). Do Fathers Who Took Childbirth Leave Become More Involved in Their Children's Care? The case of Spain. *Journal of Comparative Family Studies*, 47 (2), 169-191. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/jcfs.47.2.169>.
- González, M. J. y Jurado Guerrero, T. (2015). *Padres y madres corresponsables. Una utopía real*. Madrid: Libros La Catarata.
- Haas, L. y Rostgaard, T. (2011). Fathers' rights to paid parental leave in the Nordic countries: Consequences for the gendered division of leave. *Community, Work y Family*, 14 (2), 177-195. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13668803.2011.571398>.
- Hosking, A., Whitehouse, G. y Baxter, J. (2010). Duration of Leave and Resident Fathers' Involvement in Infant Care in Australia. *Journal of Marriage and*

- Family*, 72 (5), 1301-1316. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1741-3737.2010.00766.x>.
- Instituto Nacional de Estadística (2022). *Movimiento Natural de la Población*. Indicadores demográficos básicos. Año 2021. Datos provisionales. *INE notas de prensa*, 15-06-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3hfzjJa>.
- Johansson E. A. (2010). *The Effect of Own and Spousal Parental Leave on Earnings*. Uppsala: Institute for Labor Market Policy Evaluation.
- Jurado-Guerrero, T (2022). ¿Un permiso por nacimiento más largo para las madres solteras es una buena idea? *elDiario.es*, 09-05-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3Unf8aj>.
- Jurado Guerrero, T., Castellanos Serrano, C., Fernández Lozano, I. y Fernández Novo, A. (2021). *Corresponsabilidad y conciliación de la vida laboral, personal y familiar en España. Desigualdades y transformaciones después de la COVID-19*. Unión de Asociaciones Familiares. Disponible en: <https://bit.ly/3WtdQwn>.
- Jurado-Guerrero, T. y Muñoz-Comet, J. (2021). Design Matters Most: Changing Social Gaps in the Use of Fathers' Leave in Spain. *Population Research and Policy Review*, 40, 589-615. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11113-020-09592-w>.
- Kosłowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. y Moss, P. (eds.) (2022). *18th International Review of Leave Policies and Research 2022*. FernUniversität in Hagen. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18445/20220909-122329-0>.
- Kotsadam, A. y Finseraas, H. (2011). The state intervenes in the battle of sex: Causal effects of paternity leave. *Social Science Research*, 40, 1611-1622. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2011.06.011>.
- López Álvarez, M. J. (2022). La adaptación de la directiva de conciliación de la vida familiar y profesional al ordenamiento español. *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, 7 (2), 64-85. Disponible en: <https://doi.org/10.20318/femeris.2022.6943>.
- Martín Guardado, S. (2022). Monoparentalidad, género, conciliación y protección social contributiva: ¿dónde está la discriminación? *IgualdadES*, 6, 143-172. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/igdes.6.05>.
- Nordic Statistics database (2022). *SOSU22: Fathers' share of parental leave by reporting country and time*. Disponible en: <https://bit.ly/3zRsZxT>.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- Romero-Balsas, P., Meil, G. y Rogero-García, J. (2021). Policemen on leave alone in Spain. A rift in hegemonic masculinity? *Men and Masculinities*, 24 (3), 483-500. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1097184X19878221>.
- Seguridad Social (2022). Petición. N.º expediente: 001-065803. *Portal de Transparencia, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones*, 2-03-2022.

UNA OPORTUNIDAD DE AMPLIACIÓN Y MEJORA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE LICENCIAS REMUNERADAS PARENTALES Y POR CUIDADOS FAMILIARES

An opportunity to extend and improve the spanish paid parental and family care leave system

ANNA ESCOBEDO
Universidad de Barcelona
anna.escobedo@ub.edu

Cómo citar/Citation

Escobedo, A. (2022).

Una oportunidad de ampliación y mejora del sistema español de licencias remuneradas parentales y por cuidados familiares. *IgualdadES*, 7, 611-628.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.7.09>

(Recepción: 11/10/2022; aceptación tras revisión: 25/10/2022; publicación: 23/12/2022)

Resumen

A partir de la revisión de resultados de investigaciones y de recomendaciones de organismos internacionales, este artículo aporta criterios para el debate sobre la ampliación y reforma del sistema español de licencias parentales remuneradas por nacimiento y por cuidados de hijos o familiares. Se plantea la implementación de la Directiva europea 2019/1158 sobre Conciliación de la Vida Familiar y la Vida Profesional de los Progenitores y los Cuidadores como una oportunidad para mejorar los impactos de género de los permisos a más largo plazo con criterios de equidad social, respondiendo así mismo al derecho subjetivo al cuidado de los niños y niñas. Las políticas de licencias parentales se encuentran en la intersección entre políticas laborales y familiares. La reforma debe considerar ambas vertientes, compaginar los distintos objetivos y sujetos de protección a los que sirven estas medidas, resolviendo los dilemas que surgen de ello con mayor perspectiva temporal; es decir, planteando objetivos de igualdad o equidad entorno a los periodos más largos de crianza de los hijos.

Palabras clave

Permisos parentales; conciliación trabajo-familia-vida personal; políticas familiares; políticas laborales; maternidad; paternidad; equidad de género; corresponsabilidad; salud materno-infantil; derechos infancia.

Summary

Based on a review of research results and recommendations from international organisations, this article provides criteria for the debate on the extension and reform of the Spanish system of paid leave for childbirth, childcare and family care. The implementation of the European Directive 2019/1158 on work-life balance for parents and carers is presented as an opportunity to improve the gender impacts of leave in a longer term perspective and with social equity criteria, while responding to the subjective right to care for children. Parental leave policies are at the intersection between labour and family policies. The reform must consider both aspects, reconciling the different objectives and subjects of protection that these measures serve, solving the dilemmas that arise within a longer time span; that is to say, setting objectives of equality or equity around the longer periods of child-rearing.

Keywords

Parental leave; work-life balance; family policies; labour policies; maternity; paternity; gender equity; co-responsibility; maternal and child health; children's rights.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. DILEMAS ENTRE IGUALDAD DE TRATO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES. III. CUATRO EJES DE MEJORA NECESARIA. IV. DATOS DISPONIBLES Y NECESIDAD DE INDICADORES FIABLES. V. CONCLUSIÓN. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los trabajos preparatorios del informe de la OECD para la mejora de la protección social a las familias en España (OECD, 2022)¹ permitieron identificar brechas y necesidades de mejora del sistema español de licencias parentales a partir de la revisión de datos comparativos y resultados de investigación en materia de licencias parentales. Se trata de un ámbito que ha experimentado un gran desarrollo en las dos últimas décadas desde diferentes perspectivas y disciplinas (Kamerman y Moss, 2009; Moss *et al.*, 2019; Dobrotić *et al.*, 2022; Koslowski *et al.*, 2022). El informe recoge como recomendaciones prioritarias (OECD, 2022: 190-191) la introducción del permiso parental retribuido y de permisos para atender las enfermedades recurrentes de los hijos a lo largo de la infancia. Se plantea la posibilidad de fundir los distintos tipos de permisos en una sola medida y prestación unificada de la Seguridad Social (como han hecho otros países) que simplifique la gestión burocrática, que pueda usarse con criterios de flexibilidad atendiendo a la diversidad de situaciones familiares, que facilite el seguimiento de su uso y la evaluación de sus impactos en términos de género, de equidad social u otras dimensiones del bienestar. El permiso por nacimiento es, pues, una de las piezas del sistema que no se puede valorar individualmente sin tener en cuenta el resto de permisos, tanto en su regulación y financiación como en su seguimiento y evaluación.

¹ Este informe, elaborado por la OCDE y financiado por la Comisión Europea, parte de una petición de asistencia técnica en 2019 del Gobierno de España a la Dirección General de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea (DG REFORM). Este informe da paso a la preparación de una nueva ley con medidas concretas en el ámbito de protección social a la familia en España, con aportación de fondos de reforma estructural de la Comisión Europea, con un compromiso de evaluación continuada y pública.

La última reforma nacional de los permisos por nacimiento de 2019², enmarcada en una ley de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, alineó a España entre los países que ofrecen mejores condiciones de licencia remunerada para que los padres puedan desarrollar la corresponsabilidad entorno al nacimiento y durante el primer año de vida del bebé. En cambio, quedó pendiente la revisión del conjunto de permisos parentales posteriores actualmente no remunerados. Ampliar la remuneración a esos permisos comportaría la mejora de la protección laboral y social de las madres, claramente por debajo de las medias y estándares internacionales mínimos que establece la directiva europea 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores. El permiso remunerado por nacimiento de las madres españolas dura 16 semanas, dos semanas menos que la media de 18,1 semanas de permiso por maternidad en los países de la OCDE. Pero si sumamos todos los permisos remunerados a los que acceden las madres, ese diferencial se amplía a 38 semanas, ya que la mayoría de países europeos ofrecen entre 6 y 18 meses adicionales de permiso parental con niveles variables de remuneración (OECD, 2022: 109, 158-161, figuras 7.1 y 7.2).

La investigación se ha orientado a estudiar el impacto de las licencias parentales en dos dimensiones básicas: la protección del empleo y la protección de la crianza, con distinto énfasis según el género, ya que es distinto y a menudo de signo contrario el impacto de la maternidad o de la paternidad en las trayectorias laborales. En términos generales, y de forma un tanto esquemática, unas licencias remuneradas adecuadas suelen proteger e incentivar en mayor medida las trayectorias laborales de las madres, mientras que en el caso de padres suelen proteger e incentivar en mayor medida su implicación en la crianza de los hijos, especialmente cuando las usan en solitario tras la reincorporación al trabajo de la madre. Para las madres, el disponer de permisos parentales remunerados de duración adecuada es una protección e incentivo para permanecer en el empleo, limitada en el tiempo, que facilita la reincorporación en condiciones iguales a las que gozaba antes de la maternidad (Addati *et al.*, 2014). En el caso español no está claro si el permiso es efectivamente lo suficientemente largo si se tiene en cuenta aumentos observados del desempleo materno o del abandono del mercado laboral tras la finalización del permiso de maternidad (OECD, 2022). Esa menor protección de

² Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Disponible en: <https://bit.ly/2XFUI58>.

las madres en España, en comparación con otros países, conlleva mayores impactos en los grupos más vulnerables, con menor nivel educativo, que presentan mayor riesgo de abandono del empleo, un uso más extendido e inadecuado de las prestaciones por desempleo (en esa etapa vital protegida en otros países mediante licencias parentales retribuidas diseñadas propiamente para apoyar la crianza y la reincorporación), con mayor riesgo de trayectorias laborales descendentes y de precarización laboral, como históricamente se ha observado (Escobedo *et al.*, 2008).

La transposición de la directiva europea³ requiere, como mínimo, de la ampliación de las licencias remuneradas a las que tienen acceso las madres, así como de la regulación de un permiso para cuidadores y por causas de fuerza mayor. Comprender las desigualdades de origen, así como la diversidad de situaciones presentes en nuestra sociedad heterogénea puede ayudar a lograr una mejor igualdad efectiva de oportunidades sostenible en el tiempo, calculada no ya en torno al nacimiento, sino en torno a los años de crianza de los hijos, cuando las diferencias biológicas pierden peso y se consolidan las desigualdades culturales. Se requiere así mismo crear soluciones para la atención a las enfermedades de los hijos pequeños, de forma que permisos por enfermedad y para atender otras necesidades de atención urgente, o por fuerza mayor de las familias, sean remunerados (de forma óptima por parte de la Seguridad Social para no crear sesgos en las empresas) y se usen de forma corresponsable entre hombres y mujeres a lo largo de toda la infancia y de toda la vida. Todo ello ofrece la oportunidad de reformular simultáneamente algunos de los problemas de diseño y seguimiento identificados con la anterior reforma de 2019, a partir del análisis de la experiencia de estos primeros años.

II. DILEMAS ENTRE IGUALDAD DE TRATO E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

La política de permisos de crianza en España experimentó un importante cambio de trayectoria en 2019, cuando se sustituyeron los permisos de maternidad y paternidad por un nuevo permiso y prestación por nacimiento y cuidado de menor (Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, que incluye la adopción y el acogimiento) al adoptar un enfoque formal de individualización

³ 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, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. Disponible en: <https://bit.ly/3WuE7dC>.

de los derechos, de neutralidad de género en un marco legal que pretende garantizar la igualdad de trato y de oportunidades de mujeres y hombres en el trabajo, así como un mayor reconocimiento de la diversidad familiar. Por un lado, se pretende eliminar la llamada discriminación estadística en el mercado laboral, y por otro estimular la implicación paterna a lo largo de toda la crianza y en el uso ulterior de subsiguientes permisos y arreglos de conciliación.

Pero el resto de los permisos parentales que ya estaban formalmente definidos en términos individuales y de neutralidad de género no fueron modificados, y al seguir siendo no remunerados han seguido produciendo un uso efectivo muy sesgado por género y clase social. Distintas investigaciones indican que son utilizados mayoritariamente por mujeres y trabajadores en situaciones laborales más estables y familiares favorables, como muestran los resultados de distintas investigaciones (Lapuerta *et al.*, 2011; Meil *et al.*, 2018 y 2020; Flaquer y Escobedo, 2020; Moreno, 2022).

Los datos indican que las sucesivas reformas que han ofrecido a los padres españoles la posibilidad de usar un permiso propio retribuido al nacimiento de sus hijos, individualizado y no transferible, ha movilizado una gran respuesta por parte de los padres, que los han usado prácticamente en su totalidad (exceptuando algunos colectivos como trabajadores autónomos o en situaciones de mayor precariedad, como les ocurre a las madres). A falta de datos desagregados por sexo sobre la distribución del gasto en prestaciones por nacimiento, teniendo en cuenta las brechas de empleo y salariales preexistentes en favor de los hombres, no sería descartable que a partir del 2021 se acabe realizando una mayor inversión o gasto social en protección de la paternidad que de la maternidad, generando el efecto Mateo propio de las políticas sociales de base contributiva.

Ese efecto, si no se corrige, acentuaría la desvalorización relativa del grueso de la carga reproductiva que siguen asumiendo las madres trabajadoras, que sobrellevan las principales cargas del embarazo, del parto y del postparto, y que son de forma muy mayoritaria las usuarias del resto de arreglos y permisos no retribuidos, pero necesarios para responder a las necesidades de los hijos (Escobedo y Flaquer, 2021). Si bien el uso de los padres ha crecido en la última década, todavía tres cuartas partes de las reducciones de jornada y de las excedencias por cuidado de hijos son usadas por las madres en periodos de tiempo más extendidos que los padres, según la *Encuesta de familias jóvenes españolas 2021* (Romero y Meil, 2022).

Además, en condiciones de uso simultáneo de los permisos, la investigación internacional apunta a que las madres actúan como cuidadoras primarias, asumiendo solo el rol de cuidador primario el padre cuando hace uso del permiso de forma no simultánea durante un mínimo periodo de tiempo (O'Brien y Wall, 2017; Meil *et al.*, 2017). Por tanto, para que el

efecto deseado de implicación igualitaria en la crianza se produzca de forma más eficaz, habrá que establecer límites al uso simultáneo de los permisos por nacimiento y parentales e incentivar su uso consecutivo.

Dentro del movimiento feminista, la reforma ha sido promovida por algunos grupos que confían en su impacto estructural igualitarista y criticada por otros por la falta de reconocimiento al hecho diferencial de la maternidad biológica, habiendo la reforma beneficiado de forma desproporcionada a los hombres, mientras que no se ha introducido ninguna extensión en tiempo remunerado para las madres desde 1989, para lo que se ha argumentado recurrentemente restricciones presupuestarias. Ello a pesar de la demanda histórica de un permiso remunerado más prolongado para cumplir con las recomendaciones de la OMS en materia de lactancia (Meil, Wall *et al.*, 2022). Los sindicatos también afirman que la mayor parte del trabajo no remunerado durante la COVID-19 ha sido asumida por las madres. Por tanto, parece pertinente una revisión del conjunto de los permisos parentales para mejorar la protección social tanto en cuestiones relacionadas con la salud como de equidad, incorporando así mismo la perspectiva de la infancia. Es destacable en ese sentido la jurisprudencia que se está desarrollando desde 2020 en España, fruto de sentencias que establecen la extensión del permiso remunerado por nacimiento en situaciones de monoparentalidad para garantizar la igualdad de derechos del niño o niña, que pasa así a considerarse como sujeto de derechos en el sistema español de licencias parentales (Meil, Escobedo *et al.*, 2022: 479).

Conviene reequilibrar la perspectiva de igualdad de oportunidades respecto al presente énfasis en la igualdad de trato en el trabajo. Ante situaciones iniciales tan distintas como son la maternidad biológica respecto de la paternidad (u otras situaciones de parentalidad), y ante las condiciones de desigualdad previa de las mujeres en el mercado laboral (con menores tasas de empleo y menores salarios), aplicar mismo trato y aparente neutralidad a situaciones y contextos tan desiguales es previsible que aumente efectivamente la desigualdad. Este dilema se puede resolver en un contexto temporal más amplio; es decir, planteando objetivos de usos de permisos y arreglos de conciliación más generosos e igualitarios no en torno al nacimiento, cuando las realidades son más dispares y las necesidades de salud apremiantes, sino en torno a un periodo más amplio de crianza, en el que se puedan obtener mejores resultados en conjunto.

III. CUATRO EJES DE MEJORA NECESARIA

Toda reforma requiere su seguimiento y evaluación para ajustar el diseño en función de los objetivos deseados. En 2022, con motivo de la transposición

de la «Directiva 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», se abre la oportunidad de efectuar esta revisión a la par que se amplían los permisos parentales retribuidos, y así dar respuesta a los distintos problemas y déficits identificados.

En primer lugar, dar respuesta a la necesidad urgente de mejorar la protección del empleo materno y de la salud materno-infantil, desde la fase final del embarazo hasta los primeros seis meses, siguiendo las recomendaciones de la OMS sobre lactancia materna, y resultados de investigación sobre la duración óptima para mejorar la salud y recuperación tras el parto (Dagher *et al.*, 2013; Escobedo, 2014). Para muchas madres son etapas muy rígidas en función del estado propio de salud y de las demandas de atención física y continuada del bebé, en particular cuando se intenta seguir las recomendaciones de lactancia natural, que conllevan alteraciones de las pautas habituales del sueño. Desde 1989, los permisos remunerados para las madres no se han ampliado, a pesar de que el empleo materno se ha duplicado, de que las madres asumen el grueso de la carga reproductiva y de que los resultados de investigación y experiencia internacional (Addati *et al.*, 2014) indican que si los permisos maternos son demasiado cortos, no producen el efecto deseado de protección del empleo materno cuando las condiciones laborales son menos favorables, produciendo abandono del empleo y, en algunos casos, utilización de la prestación por desempleo en ausencia de permiso parental retribuido (Escobedo *et al.*, 2008). Pero hacerse cargo del cuidado del bebé en un contexto de prestación por desempleo ni produce los mismos efectos beneficiosos en la economía y bienestar de las personas afectadas y sus familias ni garantiza la misma calidad en la reincorporación al empleo, ni para las mujeres ni para los hombres (Meil, Rogero *et al.*, 2021a). La excedencia no retribuida acaba de hecho funcionando como un bien de lujo no asequible para la gran mayoría de las y los trabajadores, como refleja su baja tasa de cobertura y que es mayoritariamente usada por grupos ocupacionales con condiciones laborales y familiares más estables (Lapuerta *et al.*, 2011; Meil, Rogero *et al.*, 2020; Meil, Escobedo *et al.*, 2022).

En segundo lugar, el detalle en el diseño de las medidas es relevante (Jurado y Muñoz, 2021) y conviene revisar algunos problemas de diseño ampliamente identificados en la reforma de 2019, como son reducir el número de semanas de permiso obligatorias tras el nacimiento para el segundo progenitor (la directiva propone dos semanas en vez de seis) con el fin de que este pueda utilizarlas tras la reincorporación al trabajo de la madre. Ello permitiría alargar el cuidado en casa del bebé e incentivar la asunción del rol de cuidador primario por parte del segundo progenitor. En este mismo sentido se podría considerar la inclusión de disposiciones que fomenten el uso sucesivo en vez

de simultáneo de los permisos por parte de ambos progenitores, como poner a disposición un tiempo adicional de permiso retribuido. Conviene revisar la necesidad de acuerdo con la empresa para que no comporte dificultades para madres y padres que necesiten o deseen usar su permiso a tiempo completo (asunto que convendrá investigar mejor). Finalmente, se requiere disponer de un sistema efectivo de recogida, monitorización y publicación de los datos de uso de estos permisos que incluyan su duración, si se han usado en uno o en varios tramos, a tiempo completo o a tiempo parcial, y el correspondiente gasto en prestaciones desagregado al menos por sexo (Meil, Escobedo *et al.*, 2022).

En tercer lugar, se necesita revisar e integrar de forma más coherente todo el sistema español de permisos parentales, añadiendo a la perspectiva del mercado de trabajo la perspectiva de una política familiar orientada a mejorar la protección social de las familias con hijos. Ello requiere tomar en consideración la diversidad de situaciones familiares y la perspectiva de los derechos del niño, teniendo en cuenta situaciones de monoparentalidad o equiparables, situaciones complejas de salud, situaciones laborales parentales más precarias u otras de vulnerabilidad social. Si bien puede ser deseable como modelo de referencia la individualización y el reparto equitativo entre mujeres y hombres a lo largo del periodo de crianza, hay que tener en cuenta la existencia de situaciones familiares más diversas y/o más precarias en que ese modelo se pueda traducir en pérdida de derechos para los hijos y para el conjunto de la unidad familiar. Conviene en ese sentido permitir la transferibilidad de las semanas no obligatorias, o de parte de ellas, cuando el progenitor distinto de la madre biológica no las pueda utilizar por distintas razones o preferencias fundamentadas, como se aprecia en la regulación y en la letra pequeña de las disposiciones de otros países, como es el caso de los nórdicos o de Islandia con igual orientación igualitaria (Duvander y Ruspini, 2021; Eydal y Gíslason, 2021). En particular, convendría corregir desde una perspectiva de política familiar la situación de la prestación no contributiva muy baja, y es injustificable que se limite solo a 42 días para madres trabajadoras que no reúnen los requisitos de cotización previa.

En cuarto lugar, es necesario articular el sistema de permisos parentales remunerados con la política más amplia de atención infantil y apoyo a las familias con menores de tres años, en la perspectiva de los países que están implementando enfoques de apoyo a los primeros mil días de vida del niño y de su familia (OECD, 2022: 133-137), estructuralmente importantes para su desarrollo y logros futuros en términos de salud y bienestar, sociales y económicos. La articulación entre licencias parentales remuneradas y oferta de servicios puede ayudar a avanzar en la formulación de una garantía subjetiva de atención infantil para todos los niños y niñas menores de tres años, coordi-

nando el tiempo de cuidado en casa con la oferta de plazas de atención y educación infantil (0-3 años). Algunos investigadores españoles han realizado ya interesantes análisis de interacciones y estimaciones de costes y beneficios al respecto (Meil, Rogero *et al.*, 2020; Castellanos y Perondi, 2022).

Finalmente, a lo largo de toda la infancia y escolarización los padres necesitan permisos remunerados para atender las enfermedades recurrentes y normales de los hijos. En España existen permisos para atender a hijos con dolencias graves, pero no para enfermedades comunes. Quien puede emplea horas o días de asuntos personales o teletrabaja. La pandemia puso en cuestión la estrategia de recurrir a los abuelos. Mientras que algunos países apenas necesitaron adaptar sus regulaciones previas a la pandemia, en España se puso en marcha el Plan Me Cuida, prorrogado seis veces hasta junio de 2022, poniendo de manifiesto la necesidad de una regulación en este sentido, reclamada por múltiples actores, incluidas comunidades autónomas, responsables de servicios y escuelas, pero también planteada por el mismo Ministerio de Derechos Sociales (Radio Televisión Española, 2022). Son particularmente interesantes los casos de países (p. e. Suecia o Portugal) en los que interviene una prestación de la Seguridad Social para no gravar a las empresas y estigmatizar a los trabajadores que más las usan (Correia *et al.*, 2021; Duvander y Löfgren, 2021).

IV. DATOS DISPONIBLES Y NECESIDAD DE INDICADORES FIABLES

Tras la reforma de 2019, todavía no se ha establecido un sistema efectivo de monitorización y publicación de los datos de uso de las prestaciones asociadas a permisos por nacimiento que incluyan su duración, si se han usado en uno o en varios tramos, a tiempo completo o a tiempo parcial, y el correspondiente gasto en prestaciones desagregado al menos por sexo que permitan evaluar los impactos de la reforma. Se han realizado distintas solicitudes específicas de datos para tratar de paliar estos déficits y se han avanzado algunas investigaciones sobre la base de muestras y encuestas para tratar de ofrecer unos primeros indicadores de referencia, como los que aquí se presentan. Trabajar con datos longitudinales tiene mayor complejidad, por lo que los aspectos y detalles metodológicos pueden explicar una parte de la disparidad observada entre estimaciones e indicadores.

Los resultados de estudios disponibles sobre el uso y los usuarios apuntan a un uso elevado del permiso por nacimiento y cuidado de los hijos en España, tanto por parte de las madres como de los padres con derecho a él.

En la última década ha habido un uso bastante estable del permiso de maternidad en España, en torno al 66-69% de los nacimientos (Meil,

Escobedo *et al.*, 2021 y 2022). Según estimaciones basadas en datos de la *Encuesta de fecundidad de 2018*, el 82,5% de las madres con derecho a ello se beneficiaron del permiso de maternidad por su primer hijo, y el 84,5% por su segundo hijo (Meil, Rogero *et al.*, 2020). Las investigaciones indican que las razones por las que una parte de las madres no utilizan el permiso de maternidad es porque trabajan en la informalidad o en la precariedad, como autónomas o en algunos grupos o circunstancias profesionales que implican una carrera profesional muy exigente. La prestación no contributiva de 42 días para madres trabajadoras que no reúnen las condiciones previas de cotización representó alrededor del 0,1% de las prestaciones en el caso de la maternidad biológica en 2021, lo que es realmente bajo teniendo en cuenta la estimación anterior, aspecto que se debería investigar mejor.

Las estimaciones de uso del permiso de paternidad antes de la reforma son del 69% de los nacimientos para 2018, y del 74% de media de los padres con derecho a él en el periodo 2008-2018 (*Encuesta de fecundidad 2018*), con estimaciones que sugieren una cobertura que crece hasta el 85% a partir de 2017 (Flaquer y Escobedo, 2020). Sin embargo, la forma en que las estadísticas de la Seguridad Social española están proporcionando los datos tras la reforma de 2019 no permite continuar con series de seguimiento histórico ni una adecuada comparación internacional en la medida en que los datos de utilización se presentan sin distinción de sexo y la duración solo se proporciona para el primer progenitor (un *proxy* de las madres), que lo utilizan mayoritariamente en un bloque a tiempo completo (112 días, equivalentes a 16 semanas). Pero aún no se facilita información sobre la duración y la flexibilidad en el uso del segundo progenitor (un *proxy* para los padres), para el que es más relevante saber cómo utilizan su prestación: si utilizan todo o parte del tiempo/prestación disponible, en un solo periodo tras el nacimiento junto con la madre (las 6 primeras semanas tras el nacimiento son obligatorias tanto para las madres como para los padres), a tiempo completo o parcial, o en más periodos una vez que la madre se ha reincorporado al trabajo.

Todos estos datos son relevantes, puesto que preocupa el hecho de que los padres utilicen el permiso en un solo periodo junto con la madre, consolidando así un rol de cuidador secundario, con un menor impacto estructural sobre los efectos a largo plazo en la corresponsabilidad en la crianza de los hijos. Por otro lado, habría que valorar igualmente el impacto que ese periodo de uso simultáneo pueda tener en la implicación paterna en la crianza y en las tareas domésticas, así como el impacto en la normalización en el ámbito de las empresas y centros de trabajo del uso de los permisos por parte de los hombres.

Según la *Encuesta de familias jóvenes españolas 2021* (QUIDAN) (Meil, Rogero *et al.*, 2021b), el 90% de las mujeres que fueron madres después

de la reforma utilizaron todo el permiso en un solo periodo, mientras que la proporción de las que se tomaron parte del periodo de baja a tiempo parcial tampoco cambió con la reforma (14% antes de la reforma frente al 13% después). A diferencia de las madres, los padres han hecho cada vez más uso de las opciones de flexibilidad de la nueva normativa junto con la ampliación de la duración del permiso. Mientras que el 38% de los que tuvieron un hijo en 2019 fraccionaron su permiso en diferentes periodos a lo largo del año, entre los que lo tuvieron en 2020 la proporción subió al 51% (id.). El uso del permiso a tiempo parcial también ha subido del 16% al 22% tras la reforma. Esta flexibilización del uso del permiso podría estar condicionada por los empresarios como respuesta al aumento de la duración, aspecto sobre el que se deberá investigar más. Según esta encuesta, las razones dadas por los padres muestran que solo el 4% de los que dividieron el permiso lo hicieron debido a la demanda del empleador, mientras que el 22% lo atribuyen al contenido o las características del trabajo. La mayoría, sin embargo, explica que es la mejor manera de cuidar al bebé (63%) (Meil, Rogero *et al.*, 2021b). Convendrá más investigación sobre las motivaciones, modos y efectos del uso de las distintas posibilidades de flexibilidad, tanto en relación al ámbito laboral como al familiar. Según esta investigación, las madres han experimentado exigencias o actitudes restrictivas por parte del empleador en un número similar al de los padres, y la mayoría de las madres y los padres están utilizando la mayor parte del tiempo y las prestaciones disponibles bien remuneradas. Así, el uso ha aumentado al 93% de las madres y al 94% de los padres elegibles.

Mientras tanto, el uso de los permisos parentales no remunerados (excedencias y reducciones de jornada) y de los arreglos de conciliación disponibles después de los permisos de maternidad y paternidad (ahora «permiso por nacimiento y cuidado de los hijos») sigue siendo muy bajo, está muy condicionado por el género y es utilizado mayoritariamente por las empleadas con puestos de trabajo más estables. En 2020, 43 226 personas iniciaron algún periodo de excedencia por cuidado de hijos no remunerada. Esta cifra corresponde al 12,7% de los nacimientos de ese año (mucho más alta que en el pasado reciente, ya que en 1995 solo era el 1,7%), pero representa solo el 3,9% de los niños menores de tres años; la edad es relevante, ya que esta excedencia se puede tomar hasta que los niños cumplan tres años. Los padres representan el 11% de los usuarios y el 89% son madres. La excedencia por cuidado de hijos se ha utilizado mayoritariamente justo después del permiso por nacimiento, durante menos de un año, para cubrir el periodo hasta el acceso a los servicios de atención infantil (escuelas infantiles para la etapa de 0 a 3 años) (Meil, Escobedo *et al.*, 2022). La reducción de jornada no remunerada hasta los 12 años (artículo 37.6 E.T.), ha sido utilizada por el 20% de las madres (3 años de media, 2,5 horas) y el 2% de los padres (2

años de media, 2,2 horas) (Meil, Romero *et al.*, 2018). Ahora bien, los datos más recientes de la *Encuesta a familias jóvenes 2021* (QUIDAN) apuntan a un mayor uso, aunque con menor duración tanto de la reducción de jornada por parte de las madres (28%, 29 meses en promedio) como de los padres (10%, 19,5 meses) (Romero y Meil, 2022).

Diversas investigaciones de diferentes equipos de investigación han caracterizado previamente el uso de las excedencias o reducciones de jornada no remuneradas en la última década, según el género y otras características socioeconómicas. Las madres que lo utilizan tienen mayoritariamente un contrato laboral indefinido, una pareja con contrato laboral indefinido, mayores ingresos, menos horas de trabajo a la semana y actitudes más favorables hacia el cuidado de los hijos que hacia el trabajo remunerado (Meil, Rogero *et al.*, 2020). Los padres que la utilizan tienen principalmente un trabajo estable, en particular en el sector público, y una pareja bien empleada que también utiliza este tipo de permisos, y estudios superiores (Lapuerta *et al.*, 2011; Flaquer y Escobedo, 2020).

Por otro lado, la investigación nacional confirma resultados de la investigación internacional que muestran que el uso paterno de los permisos explica una mayor implicación en el tiempo posterior dedicado al cuidado de los hijos (y probablemente a las tareas domésticas, pero no de forma tan clara). Sin embargo, la intensidad del efecto depende de la duración del permiso paterno (Meil, 2017; Fernández-Cornejo *et al.*, 2016). El efecto es más claro y duradero cuando el padre se toma el permiso solo, una vez que la madre se ha reincorporado al trabajo, asume el cuidado principal y más responsabilidad en las tareas domésticas (Meil, Romero *et al.*, 2017; Meil, 2018). Finalmente, el efecto es más duradero cuando el padre disfruta del permiso por nacimiento que cuando está en casa con el bebé mientras recibe la prestación por desempleo, que es una situación mucho más estresante (Meil, Rogero *et al.*, 2021a).

V. CONCLUSIÓN

Con la introducción de un permiso parental bien remunerado y abordando los déficits y problemas apuntados tras la reforma de 2019, España puede desarrollar su política de licencias parentales en la dirección iniciada hacia un modelo más generoso e igualitario. Una formulación más individualizada y neutra de los permisos desde el punto de vista del género, que a la vez atienda a criterios de equidad social y de protección de la salud materno infantil, es más factible en torno a un periodo más extenso de la infancia que

entorno al nacimiento, adoptando así mismo la perspectiva de los derechos de la infancia en la protección social de las familias.

La transposición de la directiva europea ofrece una ventana de oportunidad de extensión de licencias parentales remuneradas, en un contexto de reforma estructural de la protección social de las familias en España que contempla una movilización extraordinaria de recursos. Es importante dar apoyo a la extensión del permiso parental remunerado: tanto para dar continuidad al cuidado del bebé en casa durante el tiempo más largo en que todavía madura en aspectos básicos, como para resolver el cuidado ante las enfermedades recurrentes a lo largo de la infancia (más frecuentes en la primera infancia). Tendría sentido integrar la figura del permiso parental remunerado en el actual dispositivo de permiso y prestación por nacimiento para garantizar mediante remuneración suficiente su uso extenso e igualitario, a la par que se corrigen los problemas de diseño anteriormente identificados. Lo más complicado es sumar los recursos económicos. Una vez movilizados estos, puede ser más fácil introducir correcciones que no supongan gasto adicional.

Las correcciones y adaptaciones en el diseño de las medidas deberían irse haciendo sobre la base de la monitorización de su uso y evaluación de impactos. Por ejemplo, si bien a priori seis semanas obligatorias junto con la madre parecen excesivas y en detrimento de alargar el cuidado en casa del bebé, pudiese ser que de forma transitoria durante estos primeros años este diseño esté sirviendo para normalizar entre los hombres y en los centros de trabajo el uso generalizado de licencias a tiempo completo por nacimiento. Así mismo, convendría explorar los posibles efectos positivos sobre la salud materno-infantil o el bienestar familiar del rol de apoyo de los padres en esa etapa, en particular cuando el recién nacido tiene hermanos de los que el padre se haga cargo. Para ajustar diseños se requieren datos, evidencias y evaluación.

El elevado uso de los permisos bien remunerados por parte de madres y padres indica la amplia aceptación de estas medidas. Es un aspecto positivo, que muestra que en España no hay fuertes barreras culturales en favor de una parentalidad más compartida y de una mayor implicación paterna, más bien al contrario. La dificultad identificada estriba, por un lado, en garantizar un tiempo suficiente inicial para las madres (en torno a los seis meses al menos), y por otro en que el permiso del padre o segundo progenitor se utilice mayormente una vez que la madre se reincorpore al trabajo, alargando así el periodo de crianza del bebé en casa. Eso nos aproximaría al modelo ideal de un año de permisos por nacimiento y parentales compartidos y bien retribuidos, predominante en los países más generosos e igualitarios en sus políticas familiares y de conciliación, tras el cual se garantiza una plaza de atención y educación infantil, que es el que incentivaría el modelo familiar de doble sustentador-cuidador (Wall y Escobedo, 2013; Escobedo y Wall,

2015). Así, la temporalización de los permisos, junto con la extensión de una remuneración alta al permiso parental (y a los permisos por enfermedades de los hijos), emergen como las cuestiones más relevantes en el caso de España.

Las personas y familias necesitan flexibilidad al enfrentarse a situaciones familiares y laborales diversas. Tanto Suecia como Islandia comparten criterios de individualización, pero aportan flexibilidad combinando en sus dispositivos de permisos parentales remunerados distintas proporciones de transferibilidad y de intransferibilidad (las llamadas cuotas sobre la base de *úsalo o piérdelo*), fruto de amplios debates sociales. Disponen además de un gran abanico de medidas complementarias contributivas y no contributivas, con experiencia acumulada en políticas familiares congruentes con modelos de equidad social e igualdad de género, y con una estrategia exitosa de igualdad de género a largo plazo basada en múltiples medidas y dimensiones (European Institute for Gender Equality, 2021). Acercarse a la diversidad de situaciones familiares recomienda flexibilidad para la unidad familiar, también en forma de transferibilidad, ya que las familias más vulnerables corren más riesgo de perder los derechos debido a la precariedad de la situación laboral o a razones de salud u otras que pueden motivar una distribución no exactamente igual de los permisos.

Actualmente, todas las licencias parentales en España son individuales, y además intransferibles. Aunque la intransferibilidad puede ser útil en muchos para permitir que ambos progenitores dediquen tiempo al cuidado exclusivo de su hijo y establezcan pautas de cuidado más equitativas en el futuro, podrían considerarse diversas situaciones para evitar que las familias más vulnerables pierdan sus derechos desde la perspectiva del niño (por ejemplo, cuando los padres están separados y no tienen la custodia física conjunta del niño, cuando la salud puede motivar la transferibilidad o cuando las situaciones laborales impiden a uno de los progenitores utilizar el permiso). La intransferibilidad se ha convertido en un tema candente en España, pero sin evidencias científicas sobre sus resultados somos el único país en nuestro contexto que no permite ningún margen de transferibilidad para dar un espacio mínimo para la adaptación a la diversidad de situaciones familiares o para valorar en mayor medida las preferencias subjetivas, que no siempre se pueden incluir en una lista de excepciones. Tales situaciones pueden motivar la adecuación de las transferencias en cualquier dirección —madre a padre, o padre a madre— para evitar que el niño o la familia pierdan derechos y prestaciones. Conviene estar finalmente atentos a aquello que aporte la investigación, incluyendo investigación en materia de salud y de bienestar subjetivo, para construir los mejores sistemas sobre una buena base de conocimiento interdisciplinar.

Bibliografía

- Addati, L., Cassirer, N. y Gilchris, K. (2014). *Maternity and paternity at work: Law and practice across the world*. Geneva: International Labour Office.
- Castellanos-Serrano, C., Perondi, A. C. (2022). Presupuestos y legislación con perspectiva de género: educación 0 a 3, permisos por nacimiento, jornadas y condiciones laborales. *Papers*, 107 (3). Disponible en: <https://doi.org/10.5565/rev/papers.3064>.
- Correia, R. B., Wall, K. y Leitão, M. (2021). Portugal country note. En A. Koslowski, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (eds.). *International Review of Leave Policies and Research 2021* (pp. 261-270). Disponible en: <https://www.leavenetwork.org/annual-review-reports/>.
- Dagher, R. K., McGovern, P. M. y Dowd, B. E. (2013). Maternity Leave Duration and Postpartum Mental and Physical Health: Implications for Leave Policies. *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 39 (2), 369-416. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/03616878-2416247>.
- Dobrotić, I., Blum, S. y Koslowski, A. (eds.) (2022) *Research Handbook on Leave Policy. Parenting and Social Inequalities in a Global Perspective*. Edward Elgar Publishing.
- Duvander, A. Z. y Löfgren, N. (2021). Sweden country note. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (eds.). *International Review of Leave Policies and Research 2021*. Disponible en: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- Duvander, A. Z. y Ruspini, E. (2021). Who Benefits from Parental Leave Policies? A Comparison Between Nordic and Southern European Countries. En *The Palgrave Handbook of Family Sociology in Europe* (pp. 223-238). Palgrave Macmillan. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-030-73306-3_11.
- Escobedo, A. (2014). Conciliating Parent's Labor and Family Life. En A. Ben-Arieh, F. Casas, I. Fronex y J. E. Korbin (eds.). *Handbook of Child Well-Being. Theories, Methods and Policies in Global Perspective* (pp. 2153-2172). Dordrecht: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-90-481-9063-8_85.
- Escobedo, A. y Flaquer, L. (2021). Matthew Effects of a Gender Equality Oriented Birth Leave Reform in Spain. Presentation at *RN13. Sociology of Families and Intimate Lives, 15th ESA Conference*, Barcelona, September 2, 2021.
- Escobedo, A., Navarro, L. y Flaquer, L. (2008). *El impacto de la maternidad y la paternidad en el empleo. Itinerarios laborales de madres y padres en hogares con menores de tres años. Análisis de cambios y discontinuidades a partir de la Muestra Continua de Vidas Laborales*. Secretaría de Estado de Seguridad Social. Disponible en: <https://bit.ly/3DIIdWAM>.
- Escobedo, A. y Wall, K. (2015). Leave policies in Southern Europe: continuities and changes (Portugal, Spain, Italy and Greece). *Community, Work and Family*, 18 (2), 218-235. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13668803.2015.1024822>.
- European Institute for Gender Equality (EIGE) (2021). *Gender Equality Index*. Disponible en: <https://bit.ly/3DKUDgV>.

- Eydal, G. B. y Gíslason, I. V. (2021). Iceland country note. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (eds.). *International Review of Leave Policies and Research 2021*. Available at: <https://bit.ly/3UOAKfw>.
- Fernández-Cornejo, J. A., Escot, L., Del-Pozo, E. y Castellanos-Serrano, C. (2016). Do Fathers Who Took Childbirth Leave Become More Involved in Their Children's Care? The Case of Spain. *Journal of Comparative Family Studies*, 47 (2), 169-191. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/jcfs.47.2.169>.
- Flaquer, L. y Escobedo, A. (2020). Las licencias parentales y la política social a la paternidad en España. En L. Flaquer, T. Cano, M. Barbeta (eds.). *La paternidad en España: La implicación paterna en el cuidado de los hijos* (pp. 161-190), Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Jurado, T. y Muñoz-Comet, J. (2021). Design Matters Most: Changing Social Gaps in the Use of Fathers' Leave in Spain. *Population Research and Policy Review*, 40 (2), 589-615. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11113-020-09592-w>.
- Kammerman, S. y Moss, P. (eds.) (2009). *The Politics of Parental Leave Policies*. Bristol: Policy Press.
- Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman y G., Moss, P. (eds.) (2022). *18th International Review of Leave Policies and Related Research 2022*. Disponible en: <https://bit.ly/3zQcNNj>.
- Lapuerta, I., Baizan, P. y González, M. J. (2011). Individual and institutional constraints: An analysis of parental leave use and duration in Spain. *Population Research and Policy Review*, 30 (2), 185-210. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11113-010-9185-y>.
- Meil, G. (2017). Permisos parentales para hombres y corresponsabilidad en el cuidado de niños. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 131, 15-34.
- (2018). Spanish fathers benefiting from maternity leave: Experience and policy demands. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Economía y Sociología*, 136, 17-37. Disponible en: <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.32>.
- Meil, G., Escobedo, A. y Lapuerta, I. (2021). Spain country note. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (eds.). *International Review of Leave Policies and Research 2021*. Disponible en: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- (2022). Spain. En A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman y P. Moss (eds.). *18th International Review of Leave Policies and Related Research 2022*. Disponible en: <https://bit.ly/3zQuoF0>.
- Meil, G., Rogero-García, J. y Romero-Balsas, P. (2020). Los permisos para el cuidado de niños/as: evolución e implicaciones sociales y económicas. En A. Blanco *et al.* (eds.). *Informe España 2020* (pp. 293-337). Madrid: Universidad Pontificia de Comillas. Disponible en: <https://bit.ly/3W1GQdE>.
- Meil, G., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P. y Díaz-Gandasegui, V. (2021a). The Impact of Paternity Leave Compared to Unemployment on Child Care and Housework Distribution in Spain. *Journal of Family Issues*, First Online, 1-21. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192513X211054469>.
- Meil, G., Rogero-García, J., Romero-Balsas, P. Díaz-Gandasegui, V. y Muntañola-Saura, D. (2021b). *Young Spanish Families, 2021 (QUIDAN), microdata of*

- an online representative survey on parents of children aged less than 7 years old, implemented by Netquest Ltd.* Survey funded by grant CSO2017-84634-R of the Spanish Ministry of Economy, Industry and Competitivity.
- Meil, G., Romero-Balsas, P. y Rogero-García, J. (2017). Fathers on Leave Alone in Spain: «Hey, I Want to Be Able to Do It Like That, Too». En M. O'Brien y K. Wall (eds.). *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Fathers on Leave Alone.* (pp.107-124). Switzerland: Springer Open. Disponible en <http://link.springer.com/book/10.1007%2F978-3-319-42970-0>.
- (2018). Parental leave in Spain: use, motivations and implications. *Revista Española de Sociología*, 27, 27-43.
- Meil, G., Wall, K., Atalaia, S. y Escobedo, A. (2022). Trends towards de-gendering leave use in Spain and Portugal. En I. Dobrotić, S. Blum y A. Koslowski (eds.). *Research Handbook on Leave Policy. Parenting and Social Inequalities in a Global Perspective* (pp. 219-231). Edward Elgar. Disponible en: <https://bit.ly/3Uz3zNq>.
- Moreno, A. (2022). El permiso de paternidad desde la perspectiva de la pareja. En: *Jornadas «Amores, desamores y rupturas» (Granada, 12 y 13 de mayo de 2022)*. Granada: Universidad de Granada.
- Moss, P., Duvander, A. Z. y Koslowski, A. (2019). Parental Leave and Beyond. Recent International Developments, Current Issues and Future Directions. En P. Moss, A. Z. Duvander y A. Koslowski (eds.). *Parental Leave and Beyond. Recent International Developments, Current Issues and Future Directions* (pp. 353-370). Bristol: Bristol University. Disponible en: <https://doi.org/10.51952/9781447338796.ch020>.
- O'Brien, M. y Wall, K. (eds.) (2017). *Comparative Perspectives on Work-Life Balance and Gender Equality. Fathers on Leave Alone.* SpringerLink. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-42970-0>.
- OECD (2022). *Evolving Family Models in Spain: A New National Framework for Improved Support and Protection for Families*. Paris: OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/c27e63ab-en>.
- Radio Televisión Española (2022). Belarra propone un permiso retribuido de siete días al año para cuidar a hijos, parejas y mayores. *RTVE*, 03-02-2022. Disponible en: <https://bit.ly/3DG8Pb3>.
- Romero, P. y Meil, G. (2022) El impacto social de los permisos parentales en España. En: *Jornadas «Amores, desamores y rupturas» (Granada, 12 y 13 de mayo de 2022)*. Granada: Universidad de Granada.
- Wall, K. y Escobedo, A. (2013). Parental leave policies, gender equity and family well-being in Europe. En A. Moreno (ed.). *Family well-being: European perspectives* (pp. 103-130). Dordrecht: Springer. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-94-007-4354-0_6.

COLABORAN

OCTAVIO SALAZAR BENÍTEZ

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba. Miembro de la Red Feminista de Derecho Constitucional. En la actualidad es investigador principal del proyecto «GEN-DER. Generando una interpretación del Derecho en clave de igualdad de género». Ha participado en la elaboración del I y II Plan de la Igualdad de la UCO, así como en la redacción del *Protocolo contra el acoso sexual* de dicha universidad. Autor de numerosos artículos y monografías, sus últimas publicaciones son *El hombre que no deberíamos ser* (2018); *La gestación para otros* (2019); *#Wetoo. Brújula para jóvenes feministas* (2019); *La vida en común* (2021), y *Al amparo del feminismo* (2021).

ARANTXA SUÁREZ MATEU

Licenciada en Sociología y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universitat de València. Máster en Igualdad de Género en el Ámbito Público y Privado por la Universitat Jaume I. Doctoranda en el programa de Trabajo Social de la Universidad de Murcia. Socióloga en la Regidoria de Dona i Igualtat y coordinadora de la Oficina de Projectes Europeus del Ajuntament de Xàtiva. Desarrolla sus líneas de investigación desde las ciencias sociales en temas de género y transexualidad.

ANASTASIA TÉLLEZ INFANTES

Profesora titular de Antropología Social y Cultural de la Universidad Miguel Hernández. Directora del grupo de investigación Economía, Cultura y Género, directora del Observatorio de las Masculinidades de dicha universidad y subdirectora del Máster de Igualdad de Género en el Ámbito Público y Privado (Universitat Jaume I-Universidad Miguel Hernández). Fundadora y exdirectora del Seminario Interdisciplinar de Estudios de Género, integrante del Centro Interdisciplinar de Estudios de Género y de la Comisión de Seguimiento del Plan de Igualdad (UMH) y exdirectora del programa de doctorado en Estudios e Investigación sobre las Mujeres, Feministas y de Género. Desde

hace treinta años investiga sobre la construcción sociocultural de las identidades masculinas y femeninas con perspectiva de género.

JAVIER ELOY MARTÍNEZ GUIRAO

Profesor titular de Antropología Social de la Universidad de Murcia. Doctor en Antropología Social por la UNED y doctor en Sociología por la Universidad de Alicante. Forma parte de los grupos de investigación Cultura y Sociedad y Economía, Cultura y Género, así como del Observatorio de las Masculinidades de la Universidad Miguel Hernández de Elche. Director de la revista *Nuevas Tendencias en Antropología*. Vicedecano de Calidad en Investigación de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad de Murcia. Ha impartido docencia o realizado estancias en diferentes universidades españolas y extranjeras: UNED, Universidad Miguel Hernández, Universitat Jaume I, Universidad de Cantabria, Universidade Nova de Lisboa, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Chile, Universiteit Antwerpen, etc. Entre sus líneas de investigación destacan la antropología del género y las masculinidades, de las que se derivan publicaciones en libros y revistas, así como participaciones en la organización de jornadas y congresos sobre estas temáticas.

NURIA RECHE TELLO

Profesora ayudante doctora de Derecho Constitucional, acreditada como contratada doctora en la Universidad Miguel Hernández. Doctora por la Universidad Miguel Hernández y por la Universitat Jaume I con la tesis *La dimensión constitucional del derecho a conciliar la vida personal y laboral*. Entre sus publicaciones destaca la monografía *La constitucionalización del derecho a conciliar la vida personal y laboral*. Vicedecana de Proyección del Grado de Derecho en dicha universidad. Es, además, secretaria de la Red Feminista de Derecho Constitucional y pertenece al Centro de Investigación de Estudios de Género de la Universidad Miguel Hernández. Sus líneas de investigación se centran en el constitucionalismo feminista, el derecho antidiscriminatorio o los derechos digitales.

JULIA ESPINOSA FAJARDO

Profesora ayudante doctora de Sociología de la Universidad de Sevilla. Licenciada en Sociología y doctora en Ciencia Política por la Universidad

Complutense de Madrid. Desde 2003 trabaja como profesora universitaria, investigadora, evaluadora y experta en políticas públicas y desigualdad de género. Sus principales líneas de investigación se vinculan con género e interseccionalidad, políticas públicas y evaluación, así como con estudios del desarrollo. En la actualidad, es coordinadora del Observatorio de Políticas Públicas de Igualdad y Género de la Red Iberoamericana de Investigación en Trabajo, Género y Vida Cotidiana. Asimismo, es investigadora del grupo Género y Política de la Universidad Complutense de Madrid, del grupo Trabajo, Política y Género de la Universidad de Cádiz y del Observatorio de Género sobre Economía, Política y Desarrollo. En paralelo, forma parte del grupo de gestión de EvalGender+, iniciativa global de impulso de la evaluación con perspectiva de género. Cuenta con publicaciones en revistas de impacto como *Politics and Gender*, *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, *Journal of Poverty and Social Justice*, *Revista Española de Ciencia Política* o *Evaluation*.

MARÍA BUSTELO RUESTA

Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Coordinadora europea del proyecto SUPERA (2018-2022), es también en la actualidad investigadora principal de UniSAFE (2021-2024) y codirige el grupo de investigación Género y Política. Ha dirigido seis proyectos de investigación europeos y otros tres nacionales relacionados con las políticas de género en España y en Europa y el cambio estructural hacia la igualdad en universidades. Es experta en evaluación de políticas públicas y directora del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido presidenta de la European Evaluation Society. Su investigación se centra en la evaluación de políticas públicas y en las políticas de género, sobre todo la evaluación desde una perspectiva de género y las políticas de integración de una perspectiva de género en educación superior, e incluye la evaluación académica. Tiene publicaciones en *American Journal of Evaluation*, *Evaluation*, *Sex Roles*, *Social Politics*, *European Journal of Politics and Gender*, *Journal of Women, Politics and Policy*, *International Feminist Journal of Politics*, *Revista Española de Ciencia Política* y *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*.

MARÍA VELASCO

Profesora contratada doctora de Ciencia Política de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Ciencias Políticas y Licenciada en

Derecho y en Ciencias Políticas. Sus investigaciones se centran en el funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas como ámbito de reflexión teórica y en la política turística, urbana y cultural como objeto de análisis específico, cuestiones sobre las que ha publicado trabajos en *Sustainability*, *Journal of Sustainable Tourism*, *Investigaciones Turísticas*, *Revista Española de Ciencia Política* o en editoriales como Tirant Lo Blanch, Síntesis o Springer. Ha sido codirectora del grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social, y ha participado en varios proyectos de investigación de convocatorias competitivas, como «PAITUR-Ciudad (coinvestigadora principal)»; «Los conjuntos patrimoniales como activos turísticos de la Comunidad de Madrid. Problemas y oportunidades en perspectiva territorial», o Articulación de agendas globales y agendas nacionales: el proceso de implementación de la Agenda 2030 en Europa y América Latina» (coinvestigadora principal).

RICARDO ALBERTO ORTEGA SORIANO

Director del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana (Ciudad de México) e investigador nacional nivel 1 (Sistema Nacional de Investigadores). Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, por la que es doctor y maestro en Derecho. Tiene estudios avanzados en Unión Europea y Derechos Humanos por la Universidad de Alcalá. Ha sido director ejecutivo del Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en México. Ha colaborado como consultor externo de la Oficina en México del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y participado como asesor jurídico en la Oficina de Defensoría de los Derechos de la Infancia. Sus líneas de investigación se relacionan con el derecho internacional de los derechos humanos y grupos históricamente excluidos o desaventajados (con especial énfasis en niñas, niños y adolescentes), así como nuevas formas de enseñanza del derecho.

ALBERTO MACHO CARRO

Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid, donde ha sido investigador predoctoral. Graduado en Derecho y Administración y Dirección de Empresas por dicha Universidad, donde disfrutó de una beca de colaboración financiada por el MEC. Máster en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, donde fue galardonado con el premio

extraordinario al mejor Trabajo de Fin de Máster. Sus investigaciones se han centrado en la tutela de los derechos sociales (en especial, del derecho a la vivienda), así como en diversos aspectos del Derecho de la Unión Europea. Ha realizado estancias de formación en el Tribunal Constitucional y en el European University Institute.

CLAUDIA MAYORDOMO ZAPATA

Graduada en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad de Murcia con premio extraordinario fin de grado y al mejor TFG en materia de Igualdad de Género. Máster en Análisis Político Aplicado por la Universidad de Murcia y doctoranda en la misma universidad con contrato predoctoral FPU del Ministerio de Universidades. Ha sido colaboradora y asistente de investigación en el Grupo de Análisis Político de la Universidad de Murcia. Fue becaria de formación en el Centro de Investigaciones Sociológicas, en el que cursó un posgrado en Especialista de Análisis de Datos en Ciencias Sociales. Asistente de investigación en el Centro de Estudios Murcianos de Opinión Pública. Estancia de investigación en la Uppsala Universitet y cursos en metodología en la Essex Summer School in Social Science Data Analysis.

CRISTINA CASTELLANOS-SERRANO

Profesora de Economía Aplicada en la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Trabajó como investigadora senior en el Tavistock Institute of Human Relations y ha sido profesora en varias universidades públicas y privadas. Además, colabora en el grupo de investigación Análisis de Datos en Estudios Sociales, de Género y Políticas de Igualdad de la Universidad Complutense de Madrid. Doctora en Economía (mención internacional) por dicha universidad con una tesis sobre la evaluación de políticas públicas desde la perspectiva feminista, centrándose en los regímenes económicos matrimoniales y el sistema de permisos parentales. Máster en Teoría Feminista y licenciada en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Complutense de Madrid. Ha participado en más de una treintena de proyectos de investigación y en más de setenta publicaciones sobre economía feminista y su incorporación en el diseño y evaluación de políticas públicas, con foco especial en el mercado de trabajo, la corresponsabilidad y la incorporación de los hombres al cuidado. Entre sus últimas publicaciones figura el *Informe UNAF. Corresponsabilidad y conciliación de la vida laboral, personal y familiar en España. Desigualdades y transformaciones después de la COVID-19*.

ANNA ESCOBEDO CABRAL

Profesora de Sociología de la Universitat de Barcelona. Miembro de la International Network on Leave Policies and Research y del Comité de Dirección de la Acción COST Parental Leave Policies and Social Sustainability (Sustainability@Leave, 2022-26). Ha contribuido como consultora al informe de la OCDE *Evolving family models in Spain: A new national framework for improved support and protection for families* (2022). Doctora en Sociología por la Universitat Autònoma de Barcelona, con mención europea y licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales, en la especialidad de Economía Política y Sociología por la Universitat de Barcelona. Su investigación se ha orientado a la política social comparada, la familia y el cambio social, con énfasis en el equilibrio entre la vida laboral y la sostenibilidad; la relación entre el trabajo formal e informal, y la evolución profesional del trabajo de cuidados. Ha participado a nivel nacional y europeo en un amplio abanico de proyectos de investigación en el ámbito de la innovación social, la política social, la familia y el mercado laboral.

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas de interés

La revista *IgualdadES* publica trabajos de investigación originales y artículos de revisión y comunicación científica sobre los diversos ámbitos de la igualdad y la no discriminación, así como sobre políticas públicas y sociales en estas materias.

Envío de originales

Los originales se harán llegar por correo electrónico a la dirección evaluaciones@cepc.es. Han de ser inéditos en cualquier lengua. Será responsabilidad de su autor/a informar sobre la situación de los derechos de autor, así como la publicación de un trabajo que atente contra dichos derechos.

De cada trabajo se mandarán dos versiones, una en la que figuren todos los datos personales tal como se especifica más abajo y otra anonimizada, evitando cualquier referencia que pueda permitir la identificación de su autoría.. En concreto, las referencias bibliográficas a obras del quien firme el artículo deben omitirse en esta fase de presentación del manuscrito. De acordarse su publicación, estas referencias se añadirán en su versión final.

El envío de manuscritos presupone, por parte de autoras y autores, el conocimiento y aceptación de estas instrucciones. Asimismo, mientras el manuscrito esté en proceso de evaluación por parte de la revista *IgualdadES*, se comprometen a no presentarlo para su evaluación a otras revistas.

Idioma de los originales

La revista *IgualdadES* publica trabajos en español y en inglés. En ambos casos, su calidad lingüística debe ser óptima, equivalente a que el texto haya sido escrito o revisado por una persona nativa de dicha lengua.

Formato

Los originales deberán presentarse en Word con letra Times New Roman tamaño 12 y un interlineado de uno y medio. La extensión total no deberá superar las treinta páginas (10 000 a 12 000 palabras), incluyendo notas a pie de página, bibliografía y apéndices en su caso. La primera página incluirá el título, nombre de autor/a o autores/as, filiación institucional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto, así como la indicación de quién es la persona destinataria de todas las comunicaciones con la revista.

Título

Los estudios y artículos de revisión y comunicación científica llevarán el título en español e inglés. Tendrá un marcado carácter informativo y reflejará fielmente el contenido del artículo. Dentro de lo posible debe evitarse el uso de abreviaturas y acrónimos.

Resumen

Los trabajos irán precedidos de un breve resumen, en español e inglés, cuya extensión debe estar comprendida entre 120 y 150 palabras. Su contenido ha de limitarse a tratar lo reflejado en el trabajo, sin incluir extremo alguno que no figure en este.

Descriptores

Se incluirá un máximo de diez descriptores o palabras clave, en español e inglés. Para favorecer su normalización se recomienda su extracción de tesauros y vocabularios normalizados.

Sumario

Se incluirá un sumario que recoja los epígrafes en los que se divida el original. La iluminación tipográfica de encabezamientos (sin sangrados, justificación completa) distinguirá dos tipos de apartados:

I. (Numeración romana) TÍTULO DEL APARTADO DE PRIMER NIVEL (en mayúscula y en el mismo tamaño de letra que el trabajo).

1. (Numeración arábica) TÍTULO DEL APARTADO DE SEGUNDO NIVEL (en mayúscula y en tamaño 11 puntos).

El sumario se limitará a estos dos tipos de apartados, conforme al siguiente ejemplo:

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. UN CATÁLOGO DE DIFICULTADES. III. LA CONSAGRACIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA. IV. EL SIGNIFICADO DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIDA: 1. El derecho fundamental a la vida como garantía. 2. La problemática vis expansiva del deber estatal de protección. V. DERECHO A LA VIDA Y DERECHO A DISPONER DE LA VIDA PROPIA. VI. REFLEXIONES FINALES. Bibliografía. .

Proceso de publicación

La revista *IgualdadES* acusará recibo de todos los originales. El consejo de redacción decidirá la publicación de los trabajos sobre la base —salvo singulares excepciones debidamente justificadas— de dos informes de evaluación, emitidos por especialistas sin vinculación con la organización editorial de la revista, aplicándose el método «doble ciego». La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original. La decisión sobre la publicación se adoptará en el plazo de seis meses, comunicándose en todo caso a quien haya remitido el original. Una vez aceptado el artículo, se podrá requerir a su responsable la corrección de pruebas de imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de cuarenta y ocho horas. Las modificaciones que puedan introducirse se limitarán a la subsanación de errores, sin que resulten posibles alteraciones sustanciales del escrito.

Normas de citación

Citas bibliográficas

Aparecerán preferentemente en el cuerpo del texto. Cada una de las citas bibliográficas debe corresponderse con una referencia en la bibliografía final. Las autocitas se restringirán a los casos imprescindibles. Para las citas en el texto se empleará el sistema autor-año de Harvard (autor, año: página):

(Rodríguez Bereijo, 2012: 72)

Los documentos con dos autores se citan por sus primeros apellidos unidos por «y»:

(Telles y Ortiz, 2011)

Si se cita el trabajo de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.*:

(Amador *et al.*, 1989)

Si se citan varios trabajos de un autor o grupo de autores de un mismo año, debe añadirse a, b, c... después del año.

(Mercader Uguina, 2003a)

Cuando el apellido del autor citado forma parte del texto, debe indicarse siempre entre paréntesis el año de la obra citada.

Como afirma Sesma Sánchez (2005)...

Notas

Se situarán a pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos y en formato superíndice. Únicamente contendrán texto adicional y si incluyen referencias bibliográficas, se hará de forma abreviada según se acaba de indicar en estas normas, ya que las referencias completas se incluirán al final del artículo.

Bibliografía

Se incluirá al final del trabajo. Únicamente contendrá referencias citadas en el texto, sin posibilidad de incluir referencias adicionales. Se seguirá el sistema APA (American Psychological Association). A continuación adjuntamos ejemplos para las tipologías más usadas de documentos:

Artículos de revistas científicas

García de Enterría, E. (1989). Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva en la declaración de ineficacia de las leyes inconstitucionales. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 61, 5-18.

— *Dos o más autores*

Arroyo Gil, A. y Giménez Sánchez, I. (2013). La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 149-188.

— *Revistas electrónicas*

Pifarré, M. J. (2013). Internet y redes sociales: un nuevo contexto para el delito. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 16, 40-43. Disponible en: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=7882_8864004.

— *Revistas electrónicas con DOI*

Díaz-Noci, J. (2010). Medios de comunicación en internet: algunas tendencias. *El Profesional de la Información*, 19 (6), 561-567. Disponible en: <https://doi.org/10.3145/epi.2010.nov.01>.

Monografías

— *Un autor*

García Ruiz, J. L. (1994). *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*. Madrid: Consejo Económico y Social.

— *Libro en línea*

Rodríguez de Santiago, J. M. (2015). *Responsabilidad del Estado legislador por leyes inconstitucionales o contrarias al Derecho Europeo*. Disponible en: <http://almacendederecho.org/responsabilidad-del-estado-por-leyes-inconstitucionales-o-contrarias-al-derecho-europeo/>.

Capítulos de monografías

Zea, L. (2007). América Latina: largo viaje hacia sí misma. En D. Pantoja (comp.). *Antología del pensamiento latinoamericano sobre la educación, la cultura y las universidades* (pp. 125-138). México: UDUAL.

Informes

— *Autor institucional*

Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. (2004). *Eficiencia energética y energías renovables* (Informes IDEA. Boletín IDEA; 6). Madrid: IDEA.

— *Autor personal*

Caruso, J., Nicol, A. y Archambault, E. (2013). *Open Access Strategies in the European Research Area*. Montreal: Science-Metrix. Disponible en: http://www.science-metrix.com/pdf/SM_EC_OA_Policies.pdf.

Congresos

— *Actas*

Cairo, H. y Finkel, L. (coord.). (2013). *Actas del XI Congreso Español de Sociología: crisis y cambio. Propuestas desde la Sociología*. Madrid: Federación Española de Sociología.

— *Ponencias publicadas en actas*

Codina Bonilla, L. (2000). Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales. En *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información* (pp. 135-144). Bilbao: Universidad del País Vasco.

— *Ponencias y comunicaciones en línea*

Durán Heras, M. A. (2014). Mujeres y hombres ante la situación de dependencia. Comunicación presentada en el seminario *Políticas públicas de atención a personas mayores dependientes: hacia un sistema integral de cuidados*. Disponible en: http://www.imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/mujereshombres19_21mayo.pdf.

Tesis

— *Publicadas*

Llamas Cascón, A. (1991). *Los valores jurídicos como ordenamiento material* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10016/15829>.

— *Inéditas*

De las Heras, B. (2011). *Imagen de la mujer en el Fondo Fotográfico de las Guerra Civil Española de la Biblioteca Nacional de España. Madrid, 1936-1939* [tesis doctoral inédita]. Universidad Carlos III de Madrid.

Artículos y noticias de periódicos

Bassets, M. (2015). El Tribunal Supremo respalda la reforma sanitaria de Obama. *El País*, 25-6-2015. Disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/25/actualidad/1435242145_474489.html.

— *Sin autor*

Drogas genéricas. (2010). *El Tiempo*, 25-9-2015, p. 15.

Blogs

Escolar, I. (2015). El falso mito de que los emprendedores de Internet son la solución al paro. *Escolar.Net* [blog], 25-6-2015. Disponible en: http://www.eldiario.es/escolar/falso-empresas-Internet-solucion-paro_6_402519746.html.

Foros electrónicos, listas de distribución

Pastor, J. A. (2014). Aspectos prácticos para proyectos de datos abiertos en las administraciones públicas. *IWETEL* [lista de distribución], 31-1-2014. Disponible en: <http://listserv.rediris.es/cgi-bin/wa?A2=IWETEL;b361930a.1401e>.

DOIS

En el caso de que los trabajos en formato electrónico contengan DOI (*digital object identifier*), será obligado recogerlo en la referencia bibliográfica. Se hará del siguiente modo:

Murray, S. (2006). Private Polls and Presidential Policymaking. Reagan as a Facilitator of Change. *Public Opinion Quarterly*, 70 (4), 477-498. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/poq/nfl022>.

Derechos de autor

Quienes publiquen en esta revista conservarán sus derechos de autor, pero garantizarán a la revista el derecho de primera publicación de su obra, el cual estará simultáneamente sujeto a la licencia de reconocimiento de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0 Internacional, que permite a terceros compartir la obra siempre que se indique su autor/a y su primera publicación en esta revista, pero no hacer uso comercial de la misma ni tampoco obras derivadas.

Los/as autores/as también permitirán a *IgualdadES* la comunicación pública de sus trabajos para su difusión y explotación a través de intranets, internet y cualesquiera portales y dispositivos inalámbricos que decida el Centro, mediante la puesta a disposición para consulta online de su contenido y su extracto, para su impresión en papel y/o para su descarga y archivo, todo ello en los términos y condiciones que consten en la web donde se halle alojada la obra.

Los/as autores/as podrán adoptar otros acuerdos de licencia no exclusiva de distribución de la versión de la obra publicada (p. ej.: depositarla en un archivo telemático institucional o publicarla en un volumen monográfico) siempre que se indique la publicación inicial en esta revista.

También se permite y se recomienda a autores/as la publicación de la versión preprint (versión original antes de la evaluación) de sus trabajos en sus páginas electrónicas personales e institucionales, en redes sociales científicas, en repositorios, etc. antes de la publicación de la versión definitiva (postprint) del trabajo. El preprint debe incorporar la mención al número de *IgualdadES* donde va a ser publicado.

Política de acceso abierto

La revista *IgualdadES* facilita el acceso sin restricciones a todo su contenido inmediatamente después de su publicación. La publicación no tiene ningún coste para los autores.

Promoción y difusión del artículo

Quienes publiquen en esta revista se comprometen a participar en la máxima difusión de su manuscrito antes y después de que sea publicado a través de su participación activa en redes sociales (Facebook, Twitter, LinkedIn), listas de contactos, redes sociales científicas (ResearchGate, Academia.edu, Kudos), web personales e institucionales, Google Scholar, ORCID, ResearchID, ScopusID, Dimensions, PlumX, etc).

Plagio y fraude científico

A efectos de lo estipulado en la Ley de Propiedad Intelectual respecto a las acciones y procedimientos que puedan emprenderse contra quien infrinja los derechos de

propiedad intelectual, la publicación de un trabajo que atente contra dichos derechos será responsabilidad de los autores, quienes en consecuencia asumirán los eventuales litigios por derechos de autor y fraude científico. Se entiende por **plagio**:

- a. Presentar el trabajo ajeno como propio.
- b. Adoptar palabras o ideas de otros autores sin el debido reconocimiento.
- c. No emplear las comillas u otro formato distintivo en una cita literal.
- d. Dar información incorrecta sobre la verdadera fuente de una cita.
- e. El parafraseo de una fuente sin mencionar la fuente.
- f. El parafraseo abusivo, incluso si se menciona la fuente.

Las prácticas constitutivas de **fraude científico** son las siguientes:

- a. Fabricación, falsificación u omisión de datos y plagio.
- b. Publicación duplicada.
- c. Conflictos de autoría.

Directora

Cristina Elías Méndez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*

Subdirector

Emilio Pajares Montolío, *Universidad Carlos III de Madrid*

Secretario

Sergio Martín Guardado, *Universidad de Salamanca*

Vocales

Mercedes Bengoechea Bartolomé, *Universidad de Alcalá*
Mariana Canotilho, *Universidade de Coimbra*
Jorge Cardona Llorens, *Universitat de València*
Ángela Figueruelo Burrieza, *Universidad de Salamanca*
Itziar Gómez Fernández, *Universidad Carlos III de Madrid*
Teresa Jurado Guerrero, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Patricia Laurenzo Copello, *Universidad de Málaga*
Sabrina Ragone, *Università di Bologna*
Fernando Rey Martínez, *Universidad de Valladolid*
Carmen Sáez Lara, *Universidad de Córdoba*
Asunción Ventura Franch, *Universitat Jaume I*

Consejo Científico

Francisco Balaguer Callejón, *Universidad de Granada*
María Luisa Balaguer Callejón, *Universidad de Málaga*
Paloma Biglino Campos, *Universidad de Valladolid*
Paola Bilancia, *Università degli Studi di Milano*
Gregorio Cámara Villar, *Universidad de Granada*
Valentina Colcelli, *Consiglio Nazionale delle Ricerche-Istituto di Fisica Applicata Nello Carrara*
Enriqueta Chicano Jávega, *Tribunal de Cuentas*
María Elisa Chuliá Rodrigo, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Laura Díez Bueso, *Universitat de Barcelona*
Teresa Freixes Sanjuán, *Universitat Autònoma de Barcelona*
Yolanda Gómez Sánchez, *Universidad Nacional de Educación a Distancia*
Tania Groppi, *Università degli Studi di Siena*
Vitulia Ivone, *Università degli Studi di Salerno*
José Antonio Montilla Martos, *Universidad de Granada*
Soledad Murillo de la Vega, *Universidad de Salamanca*
Eva-Maria Poptcheva, *Servicio de Estudios del Parlamento Europeo*
Amparo Rubiales Torrejón, *Universidad de Sevilla*
Remedio Sánchez Ferriz, *Universitat de València*
Ana Sánchez Lamelas, *Universidad de Cantabria*
Joaquín Sánchez-Covisa, *Fiscal de Sala del Tribunal Supremo*
Julia Sevilla Merino, *Universitat de València*
Amelia Valcárcel y Bernaldo de Quirós, *Universidad Nacional de Educación a Distancia y Consejo de Estado*

ISSN-L 2695-6403

0007



9 772695 640007