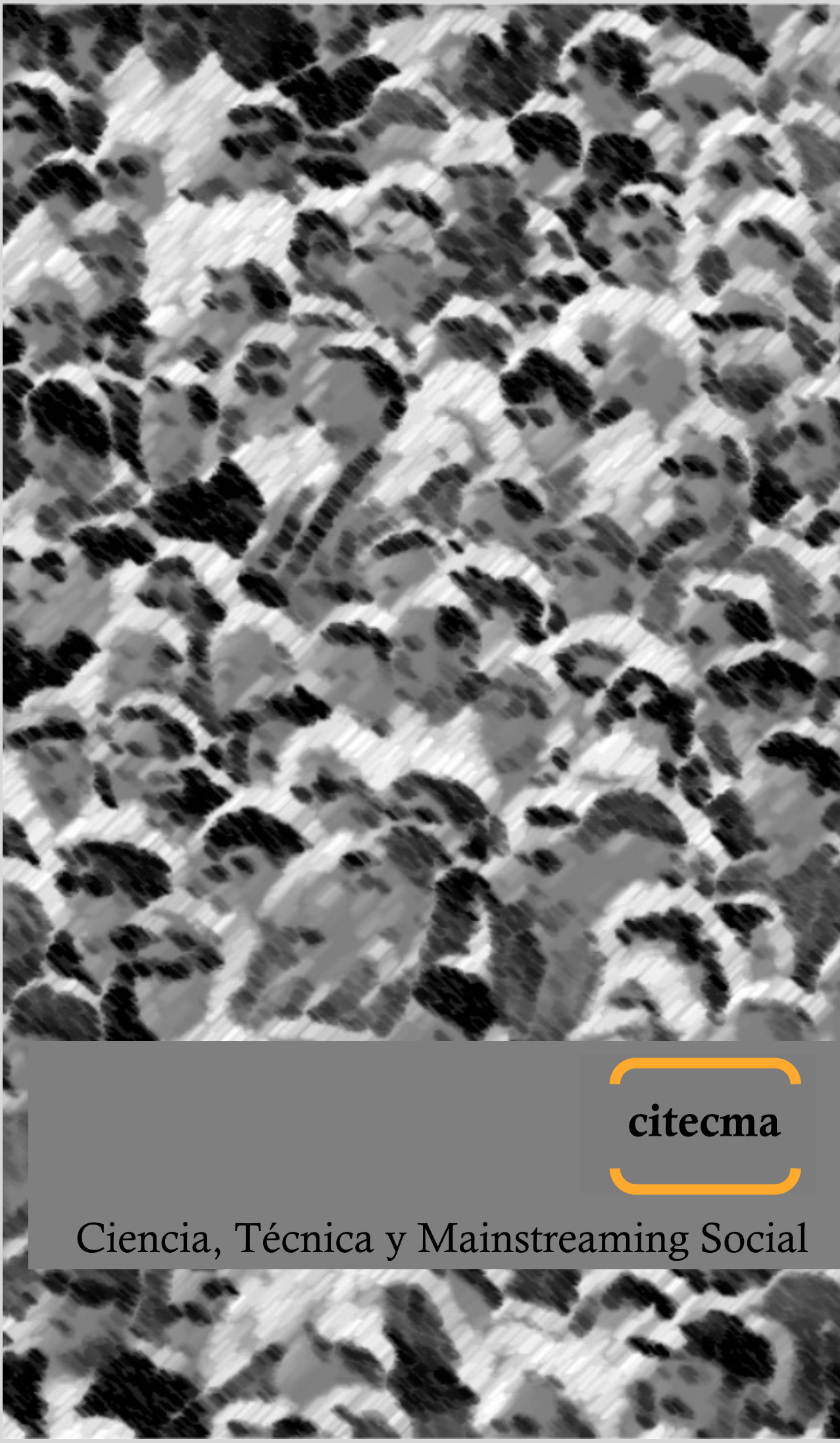

Universitat Politècnica de València

01

2017

citecma

Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social

Dirección

Rosa Puchades Pla
Universitat Politècnica de València, España

Consejo Editorial

Eva Mª Álvarez Isidro
Universitat Politècnica de València, España

José Carlos De Bartolomé Cenzano
Universitat Politècnica de València, España

María Rosa Cerdá Hernández
Universitat Politècnica de València, España

Editado por
Universitat Politècnica de València

Contacto
edicion@editorial.upv.es
Camino de Vera s/n. 46022. Valencia. España

Acceso libre (versión electrónica)
http://polipapers.upv.es/index.php/citecma

Esta revista se publica bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional.

Universitat Politècnica de València

Índice

Presentación 1

Editorial 3

Combating the gender pay gap in European Social Law 5

El gender mainstreaming en la academia portuguesa 17

Recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género en el planeamiento urbano 29

Solidaridad y humanismo: principios constituciones para el anclaje de la igualdad 39

La construcción colaborativa institucional de la igualdad de género en Europa 49

Nº 1 / abril de 2017
http://doi.org/10.4995/citecma.2017.7621

Presentación

La revista *Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social* (CITECMA) nace con el fin de difundir los trabajos científicos de carácter empírico, epistemológico o teórico que contribuyan, desde cualquier área de conocimiento, a la reflexión y debate de los principales retos para lograr la transformación social que permita abordar la sostenibilidad de nuestra sociedad desde la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Este número inaugural cuenta con la colaboración especial de la Doctora Adela Cortina Orts, catedrática de Ética y Filosofía Política y autoridad eminente en Ética aplicada, que reivindica, desde la axiología, la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En la consecución de dicho objetivo, el Doctor Luis Jimena Quesada, catedrático de Derecho Constitucional (Universidad de Valencia, España) y Presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa durante el mandato 2009-2014, realiza un preciso análisis sobre la brecha salarial de género en el Derecho Social Europeo.

El avance en las estrategias necesarias para alcanzar una igualdad real, las experiencias desarrolladas en el ámbito universitario se muestran como imprescindibles para la eliminación de los sesgos discriminatorios presentes en una sociedad global. El trabajo de las Dras. Catarina Sales Oliveira y Amélia Augusto de la Universidade da Beira Interior (Portugal), presenta la experiencia en la implementación de la transversalidad de género en la academia portuguesa. Los resultados obtenidos han merecido el reconocimiento como buena práctica por el European Institut for Gender Equality (EIGE).

La observación de la perspectiva de género se muestra como imprescindible en la dimensión de nuestro entorno urbano. Los Dres. Eva Mª Álvarez Isidro y el Dr. Carlos J. Gómez Alfonso, de la Universitat Politècnica de València (España), establecen en su artículo la correlación entre género y urbanismo en el desarrollo del planeamiento urbano.

El afianzamiento de la igualdad vinculada a la solidaridad y humanismo es el núcleo de la contribución del Dr. Enrique Uribe Arzate, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Cierra este número inaugural, el análisis realizado por el Dr. José Carlos de Bartolomé Cenzano, de la Universitat Politècnica de València (España), sobre la construcción de la Igualdad de mujeres y hombres en el marco de la Unión Europea.

Este primer número de la revista *Ciencia, Técnica y Mainstreaming Social* es un paso importante de la comunidad universitaria para lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Dra. Rosa Puchades Pla
Catedrática de Química Analítica
Directora de CITECMA
Vicerrectora de Responsabilidad Social y Cooperación
Universitat Politècnica de València

Editorial

El nacimiento de una nueva revista es siempre una buena noticia, pero todavía lo es más si se propone, como en este caso, articular esas dos formas de hacer y saber, que son las ciencias y las técnicas, con la sociedad, es decir, con el lugar del que surgen y a cuyo servicio deben estar. Y, ciertamente, el mejor camino para cumplir con bien esta tarea de servir a la sociedad consiste en tratar de detectar en ella cuáles son sus mejores valores y en esforzarse por encarnarlos en la vida cotidiana a través del ejercicio profesional. Porque no hay ciencia y técnica auténticas si no se orientan por valores como el afán de verdad e innovación, ni el profesional se reduce a ser un mero técnico, experto en el manejo de los medios, pero ajeno a las metas de su actividad profesional.

Sin embargo, no siempre se ha reconocido algo tan evidente como qué ciencias, técnicas y valores éticos están estrechamente ligados entre sí. Por desgracia, en los comienzos del proceso de industrialización se practicó una separación tajante entre ellos, entendiendo erróneamente que ciencias y técnicas son racionales y objetivas, mientras que los valores son irracionales e introducen un principio de subjetivismo. Esta escisión quedó reflejada con toda claridad en el célebre postulado de la Neutralidad de la Ciencia, enunciado por Max Weber, según el cual, si la ciencia pretende ser objetiva, debe evitar cualquier tipo de valoración, debe limitarse a la comprobación de los hechos y poner los valores entre paréntesis.

El Principio de la Wertfreiheit, el Principio de la Neutralidad Axiológica de la Ciencia, se convirtió en un dogma de la racionalidad científica y técnica y tuvo por resultado una dicotomía nefasta: el cientificismo positivista en las ciencias y las técnicas, y el emotivismo en el mundo ético y político. Es decir, la convicción de que las ciencias y las técnicas deberían ocuparse de hechos y tratarlos racionalmente, mientras que la ética y la política se harían cargo de los valores, que serían cosa de las emociones, y no de la razón.

Una buena muestra de esta grotesca división del trabajo, tan ajena a la realidad, se muestra en un texto tan ilustrativo como la espléndida novela de Charles Dickens, *Tiempos difíciles*, que es un contundente alegato contra el cientificismo positivista. El comienzo de la obra nos lleva a la escuela en la que Mister Grandgrind informa al maestro sobre el tipo de educación que quiere para los niños y las niñas. El texto es impagable:

> Ahora lo que quiero son hechos. No enseñe a estos niños y niñas sino hechos. Los hechos son lo único necesario en la vida. No plante nada más y arranque cualquier otra cosa. Sólo podrá formar las mentes de los animales racionales con hechos: nada más podrá servirles nunca. Ése es el principio en el que educo a estos niños. ¡Aténgase a los hechos, señor! (p.ném)

Ciertamente, el final de la novela es aleccionador. Incapaces de orientarse por valores, porque sólo entienden de hechos, los protagonistas carecen de brújula para situarse en la realidad y destrozan sus vidas. Y es que los seres humanos interpretamos los hechos desde las valoraciones con las que los leemos; sin ellas, el libro del mundo carece de sentido, nos faltan las claves para descifrarlo, como confirman las investigaciones sobre el funcionamiento del cerebro.

Nuestro cerebro es un procesador de historias, más aún que un procesador lógico, y las historias se cuentan desde valoraciones. A pesar de los positivistas, son valores razonables los que dan sentido al quehacer de las ciencias y las técnicas, los que impulsan la investigación y el afán de saber, los que impiden contentarse con lo ya conocido y exigen avanzar proactivamente creando un universo nuevo. Y, en la otra cara de la moneda, en el mundo de la política y de la ética, no es verdad que todas las posiciones son subjetivas y que es imposible preferir unas frente a otras racionalmente. Hechos y valores se entreveran, ciencias y técnicas están escritas también en el lenguaje de los valores, en el lenguaje axiológico.

Pero si esto es así, ¿cuáles serán los mejores valores por los que se debe apostar para prestar un servicio a la sociedad? ¿Desde qué capital axiológico hay que orientar las investigaciones?

Una segunda clave de esta revista nos ayudará a encontrar una buena respuesta, porque nace también con el afán de poner en un lugar central el valor de la igualdad; igualdad entre mujeres y varones, pero también la reducción de cualesquiera desigualdades injustas. No reducción de la diversidad cuando es enriquecedora, sino de las desigualdades injustas. Y precisamente para lograrlo, para descubrir qué valores nos permitirán superar las desigualdades injustas, resulta muy fecundo preguntarse por un hecho insólito: ¿cómo se pudo durante siglos apartar a las mujeres de la vida pública, de la vida política y de los puestos desde los que se asumen responsabilidades en la

ciencia y en la técnica?, ¿cómo se pudo recluir a la vida privada a la mitad al menos de la humanidad, es decir, al hogar, la vida romántica, el convento, el burdel o, sencillamente, la miseria?

La bibliografía que intenta responder a estas preguntas es inmensa, pero yo voy a limitarme por evidentes razones de espacio a sacar a la luz un mecanismo que ha resultado muy efectivo: dividir el conjunto de las cualidades humanas en dos lotes, asignando uno de ellos a los varones y otro a las mujeres. El primero de estos lotes resultaría ser excelente para gestionar la vida política y la económica en la esfera pública, mientras que el segundo, el de las mujeres, sería óptimo para desempeñar las tareas propias de la vida privada. Surgían así presuntamente una ética masculina y una femenina, un ideal de perfección para varones y uno para mujeres.

Y con el tiempo se fue entendiendo que la voz ética de las mujeres es la que se encarga de proteger la trama de relaciones que puede ser dañada para que los vulnerables no queden desamparados, la voz del cuidado de los débiles, la que atiende a las narrativas y los contextos concretos, la que se preocupa por el caso particular, por el que sufre aquí y ahora, por los humillados y ofendidos secularmente, por los tradicionalmente excluidos.

Pero esta ética es en realidad tanto de mujeres como de varones, es patrimonio axiológico de todas las personas, y se pronuncia con mayor o menor fuerza en cada una de ellas, y, sin embargo, es la que ha quedado recluida en la vida privada como si no pudiera tener lugar en la pública, como si no fuera también indispensable en ella. A lo sumo, se permite en las organizaciones cívicas o solidarias, en los grupos de voluntariado o en las asociaciones benéficas del Tercer Sector. No en el núcleo duro de la política, la empresa, la entidad financiera, la ciencia y la técnica. Cuando lo bien cierto es que en las raíces de la crisis que venimos padeciendo desde 2007 ha fallado estrepitosamente la voz ética de la justicia, pero tal vez porque quienes actuaron injustamente no tenían sentido de la compasión, no tenían la capacidad de padecer con aquellos a los que expulsaron del sistema.

Y, sin embargo, esta artificial división de las virtudes humanas y su distribución para justificar la división sexual del trabajo, que es ideológica, precisamente por su carácter ficticio ha perjudicado, no sólo a las mujeres, sino también al conjunto de la humanidad. Porque, en realidad, las excelencias en humanidad, los valores y las virtudes constituyen el patrimonio axiológico de todas y cada una de las personas, las diferencias en virtud y valor son personales. Y yendo todavía más lejos: hoy reclamamos que las virtudes tenidas por femeninas, que son la compasión, el cuidado y la responsabilidad por los seres vulnerables, impregnen también la vida pública, una vida pública que sin ellas es inmisericorde y despiadada.

Es, pues, una buena noticia, una excelente noticia, que hoy vea la luz una nueva revista, deseosa de conjugar las ciencias y las técnicas con los mejores valores de la sociedad a la que deben servir y orientarse en esta tarea por un afán de igualdad entre mujeres y varones, entre los seres humanos que somos afortunadamente diferentes. En el quehacer de la nueva revista estarán presentes a buen seguro esos valores que componen el patrimonio ético de la humanidad.

Dra. Adela Cortina Orts

Catedrática de Ética y Filosofía Política

Miembro de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Directora de la Fundación ÉTNOR

Doctora Honoris Causa por la Universitat Politècnica de València

citecma
Ciencia, Técnica y Mainstreaming social
Nº 1 / abril de 2017
http://polipapers.upv.es/index.php/citecma
http://doi.org/10.4995/citecma.2017.7623

Combating the gender pay gap in European Social Law

La lucha contra la brecha salarial de género en el Derecho social europeo

Jimena Quesada, Luis

Professor of Constitutional Law (Universitat de València, España).Former President of the European Committee of Social Rights (Council of Europe). jimena@uv.es

Abstract

Starting from the assumption that equal pay for female and male workers form parts of the foundations of European Social Law (both as an essential principle and a fundamental right), this essay reflects on two important challenges in order to face the gender wage gap: firstly, the role of social partners and relevant organisations of civil society in salary negotiations; and secondly, the extension of the scope of the valid comparator beyond the same undertaking to make easier the protective role of national judges (alongside other elements such as the assessment of the weight of statistics or the articulation of the proof burden). The author concludes that, in both aspects, the synergies between the European Union (in particular, the Court of Justice's classic case-law) and the Council of Europe (especially, the European Committee of Social Rights' innovative case-law) are essential.

Keywords

Equal work, equal remuneration, positive measures, evolved gender perspective, innovative European case law

Resumen

Adoptando como premisa que la igualdad salarial de trabajadoras y trabajadores forma parte integrante de los fundamentos del Derecho social europeo (como principio esencial y como derecho fundamental), el presente artículo reflexiona sobre dos importantes desafíos para afrontar la brecha salarial de género: de un lado, el papel de los interlocutores sociales y de las organizaciones pertinentes de la sociedad civil en las negociaciones salariales; y, de otro lado, la extensión del elemento válido de comparación más allá del ámbito de la misma empresa, con objeto de facilitar la función protectora de los órganos jurisdiccionales nacionales (además de otros elementos como la apreciación del peso de las estadísticas o la articulación de la carga de la prueba). El autor concluye que en ambos casos se revelan esenciales las sinergias entre la Unión Europea (en particular, la jurisprudencia clásica del Tribunal de Justicia) y el Consejo de Europa (especialmente, la jurisprudencia innovadora del Comité Europeo de Derechos Sociales).

Palabras clave

Igual trabajo, igual remuneración, medidas positivas, perspectiva evolutiva de género, jurisprudencia europea innovadora

Recibido: 01-01-2016

Aceptado: 12-12-2016

Crossref Similarity Check
Powered by iThenticate

1. Equal pay between women and men in the European construction

The current European Union (EU) has, from its origins, put the emphasis on the protection against non-discrimination on grounds of sex in the field of wages. In particular, Art. 157 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)[1] has its genesis in Art. 119 of the Treaty establishing the European Economic Community (TEEC), which already stated that "each Member State shall in the course of the first stage ensure and subsequently maintain the application of the principle of equal remuneration for equal work as between men and women workers". Art. 119 TEEC included likewise the meaning of "remuneration"[2] , as well as of the principle of "equal remuneration without discrimination based on sex" itself, that is to say: "(a) that remuneration for the same work at piece-rates shall be calculated on the basis of the same unit of measurement; and (b) that remuneration for work at time-rates shall be the same for the same job".

Such content has practically remained unchanged in the first two paragraphs of Art. 157 TFEU. Then, the 1997 Amsterdam Treaty (Art. 141 of the Treaty establishing the European Community, TEC) added two other paragraphs on legislative procedure and positive measures which also practically coincide with current paragraphs 3 and 4 of Art. 157 TFEU after the entry into force of the Treaty of Lisbon[3] . In other words, the evolved gender perspective was a novelty introduced by the Amsterdam Treaty to provide a specific legal basis in the European Treaties in this field, which also aimed at overcoming the restrictive approach established by the Court of Justice (ECJ) in the Kalanke case[4] , which started to be reviewed in the Marschall case concerning a provision similar to that in Kalanke but containing a "saving clause"[5].

Before the Kalanke case, the case-law of the ECJ was basically founded in two important legal acts adopted on the basis of Art. 119 TEEC: Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of

[1] Article 157 TFEU reads as follows: "1. Each Member State shall ensure that the principle of equal pay for male and female workers for equal work or work of equal value is applied. 2. For the purpose of this Article, 'pay' means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives directly or indirectly, in respect of his employment, from his employer. Equal pay without discrimination based on sex means: (a) that pay for the same work at piece rates shall be calculated on the basis of the same unit of measurement; (b) that pay for work at time rates shall be the same for the same job. 3. The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, and after consulting the Economic and Social Committee, shall adopt measures to ensure the application of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, including the principle of equal pay for equal work or work of equal value. 4. With a view to ensuring full equality in practice between men and women in working life, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting measures providing for specific advantages in order to make it easier for the underrepresented sex to pursue a vocational activity or to prevent or compensate for disadvantages in professional careers".

[2] "Remuneration shall mean the ordinary basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising out of the workers' employment".

[3] See also *Protocol (No. 33) concerning Art. 157 TFEU*.

[4] ECJ, Judgment of 17 October 1995, Case C-450/93, *Kalanke*: "Art. 2(1) and (4) of Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions precludes national rules such as those in the present case which, where candidates of different sexes shortlisted for promotion are equally qualified, automatically give priority to women in sectors where they are underrepresented, under-representation being deemed to exist when women do not make up at least half of the staff in the individual pay brackets in the relevant personnel group or in the function levels provided for in the organization chart".

[5] ECJ, Judgment of 11 November 1997, Case C-409/95, *Marschall*: "A national rule which, in a case where there are fewer women than men at the level of the relevant post in a sector of the public service and both female and male candidates for the post are equally qualified in terms of their suitability, competence and professional performance, requires that priority be given to the promotion of female candidates unless reasons specific to an individual male candidate tilt the balance in his favour is not precluded by Art. 2(1) and (4) of Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976, on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, provided that: in each individual case the rule provides for male candidates who are equally as qualified as the female candidates a guarantee that the candidatures will be the subject of an objective assessment which will take account of all criteria specific to the candidates and will override the priority accorded to female candidates where one or more of those criteria tilts the balance in favour of the male candidate, and such criteria are not such as to discriminate against the female candidates".

the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women as well and Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions. Both Directives[6] were then repealed by Directive 2006/54/EC[7] .

The latter defined the important notion of indirect discrimination[8] , which also matches the definitions set out in Art. 2(2) of Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex and in Art. 2(2) of Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC. Indeed, the delimitation between direct and indirect discrimination is legally significant above all because the possibilities of justification differ according to whether unequal treatment is directly or indirectly linked to sex[9] . In this regard, as highlighted by Advocate General Kokott in her Opinion delivered on 16 September 2010 in Kleist (Case C-356/09), "the second indent of Art. 2(2) of Directive 76/207 sets out in a very general manner the possibilities of justifying indirect unequal treatment on the grounds of sex ('objectively justified by a legitimate aim'), whereas direct unequal treatment on the grounds of sex can be justified only by special requirements specific to one sex [for example as regards pregnancy and maternity, Art. 2(7) of Directive 76/207] or by the objective of assisting the underrepresented sex [Art. 2(8) of Directive 76/207 in conjunction with Art. 141(4) EC, now Art. 157(4) TFEU]"[10] .

In any case, the Kalanke Judgment gave rise to a great deal of controversy throughout Europe because of the uncertainty it created in respect of the legitimacy of quotas and other forms of positive action aimed at increasing the number of women employed in certain sectors or at certain levels where they were under-represented. In this context, in a Communication adopted on 27 March 1996[11] , the Commission took the view that the ECJ had only condemned the special feature of the Bremen law which automatically gave women an absolute and unconditional right to appointment or promotion over men in sectors where they were under-represented provided their qualifications were the same. The Commission considered that the only type of quota system which was unlawful was one which is completely rigid and does not leave open any possibility to take account of individual circumstances. Member States and employers would be thus free to have recourse to all other forms of positive action, including flexible quotas.

In that Communication, the Commission proposed to amend Art. 2 (4) of Directive76/207/EEC (which specified that the measures envisaged by this provision included actions favouring the recruitment or promotion of one sex in circumstances where the latter were under-represented, on condition that the employer always ha the possibility of taking account of the particular circumstances of a given case)[12] in order to specifically permit the kinds

[6] A connecting legal act is Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security. In this respect, see ECJ, Judgment of 19 October 1995, Case C-137/94, Richardson: "Art. 7(l)(a) of Directive 79/7 does not allow a Member State which, pursuant to that provision, has set the pensionable age for women at 60 years and for men at 65 years also to provide that women are be exempt from prescription charges at the age of 60 and men only at the age of 65".

[7] Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation.

[8] By virtue of Art. 2(1)b of Directive 2006/54, indirect discrimination is defined for the purposes of the directive as "where an apparently neutral provision, criterion or practice would put persons of one sex at a particular disadvantage compared with persons of the other sex, unless that provision, criterion or practice is objectively justified by a legitimate aim, and the means of achieving that aim are appropriate and necessary"

[9] The ECJ has held that there is direct –and not only indirect discrimination– based on sex where an employer's actions are linked to the existence or absence of a pregnancy, as pregnancy is inseparably linked to a female employee's sex: see Case C 177/88, Dekker, Judgment of 8 November 1990, paragraphs 12 and 17; Case C-179/88, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund, Judgment of 8 November 1990, paragraph 13; Case C 320/01, Busch, Judgment of 27 February 2003, paragraph 39; and Case C 116/06, Kiiski, Judgment of 20 September 2007, paragraph 55.

[10] Point 33.

[11] *Communication from the Commission to the EP and the Council on the interpretation of the Judgment of the Court of Justice on 17 October 1995 in Case C-450/93, Kalanke v Freie Hansestadt Bremen*, Brussels, 27 March 1996, COM(96)88 final.

[12] According to its proposal, Art. 2 (4) of Directive 76/207/EEC is replaced as follows: "This Directive shall be without prejudice to measures to promote equal opportunity for men and women in particular by removing existing inequalities which affect the opportunities of the under-represented sex in the areas referred to in Art. 1 (1). Possible measures shall include the giving of preference, as regards access to employment or promotion, to a member of the under-represented sex, provided that such measures do not preclude the assessment of the particular circumstances of an individual case".

of positive action which remained untouched by Kalanke. In the Commission's view, "such an amendment would make it clear that positive action measures short of rigid quotas are permitted by Community law and would ensure that the text of the Directive reflects more clearly the true legal position which results from the judgment of the ECJ".

On the other hand, in the annex to this Communication, the Commission included examples of the type of positive action measures which (according to it) remained untouched by the Kalanke judgment:

- Quotas linked to the qualifications required for the job, as long as they allow account to be taken of particular circumstances which might, in a given case, justify an exception to the principle of giving preference to the under-represented sex;

- Plans for promoting women, prescribing the proportions and the time limits within which the number of women should be increased but without imposing an automatic preference rule when individual decisions on recruitment and promotion are taken;

- An obligation of principle for an employer to recruit or promote by preference a person belonging to the under-represented sex; in such a case, no individual right to be preferred is conferred on any person;

- Reductions of social security contributions which are granted to firms when they recruit women who return to the labour market, to perform tasks in sectors where women are under-represented;

- State subventions granted to employers who recruit women in sectors where they are under-represented;

- Other positive action measures focusing on training, professional orientation, the reorganization of working time, child-care and so on.

Finally, that new approach introduced by the 1997 Amsterdam Treaty has been of course maintained in Art. 23 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFREU): "Equality between women and men must be ensured in all areas, including employment, work and pay. The principle of equality shall not prevent the maintenance or adoption of measures providing for specific advantages in favour of the under-represented sex".

2. The specific principle of equal pay in a broader framework of equality between women and men as well as of tension between economic and social goals

It is obvious that the principle of equal pay is a specific manifestation of the principle of equal treatment between women and men and, more generally, of the principle of equality, which is always subject to the broad category of "objective justification"[13] . At the same time, in the famous Judgment of 8 April 1976, Case-43/75, Defrenne v. Sabena (No 2), where the application of the principle of equal pay for women and men (set out in the former Art. 119 TEEC) was at stake[14] , the ECJ held that this provision pursued "a double aim, which is at once economic and social":

- first, "in the light of the different stages of the development of social legislation in the various member states, the aim of article 119 is to avoid a situation in which undertakings established in states which have actually implemented the principle of equal pay suffer a competitive disadvantage in intra-community competition as compared with undertakings established in states which have not yet eliminated discrimination against women workers as regards pay";

- and second, "this provision forms part of the social objectives of the community, which is not merely an economic union, but is at the same time intended, by common action, to ensure social progress and seek the constant improvement of the living and working conditions of their peoples, as is emphasized by the Preamble to the Treaty", and accentuated by the insertion of Art. 119 TEEC into the block devoted to social policy[15] .

In addition, the ECJ already held in Defrenne (No 2) that Art. 119 TEEC was of such a character as to have not only vertical effect (enforceable not merely between individuals and public authorities), but also a horizontal one

[13] See, for example, Case C-236/09, *Association belge des Consommateurs Test-Achats and Others*, Judgment of 1 March 2011, paragraph 28.

[14] In the background, a woman named Gabrielle Defrenne worked as a flight attendant for the Belgian national airline Sabena. Under Belgian law, female flight attendants were obliged to retire at the age of 40, unlike their male counterparts. Defrenne had been forced to retire from Sabena in 1968. Defrenne complained that the lower pension rights this entailed violated her right to equal treatment on grounds of gender under article 119 TEEC.

[15] Paragraphs 9-12.

(between individuals, Drittwirkung approach)[16] , since "the prohibition on discrimination between men and women applies not only to the action of public authorities, but also extends to all agreements which are intended to regulate paid labour collectively, as well as to contracts between individuals"[17] . Of course, the EU's action has also focused on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in a self-employed capacity, including the main original economic sector (agriculture)[18] ; consequently, "it is beyond question that Member States are bound by the principle of equal treatment in the application and implementation of EU agricultural law"[19] .

Moreover, the tension between economic and social goals within the EU cannot be an obstacle to the collaboration of the Member States with the social partners in order to continue to address the problem of the continuing gender-based wage differentials and marked gender segregation on the labour market by means of flexible working time arrangements which enable both men and women to combine family and work commitments more successfully[20] . In this sense, part-time work constitutes a kind of a pilot situation in order to verify, as foreseen in Art. 157(2) TFEU not only the specific "principle of equal pay for equal work or work of equal value" and, as a result, the combat against gender pay gap, but also a broader framework ensuring "the application of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation, including the principle of equal pay for equal work or work of equal value".

From this perspective, the ECJ's case-law has dealt with specific controversies concerning the interpretation and application of the European Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC on 6 June 1997[21] . In particular, one of the objectives of the agreement is "to provide for the removal of discrimination against part-time workers and to improve the quality of part-time work" [Clause 1(a)] and, consequently, it provides that "in respect of employment conditions, part-time workers shall not be treated in a less favourable manner than comparable full-time workers solely because they work part time unless different treatment is justified on objective grounds. Where appropriate, the principle of pro rata temporis shall apply" (Clause 4). Such application of different treatments implies to assess whether they take the form of "pay" or not and, on the other hand, they are justified or not under a non-discriminatory and gender perspective.

Concerning the first criterion, according to settled ECJ's case-law, under Art. 157(2) TFEU "pay" means the ordinary basic or minimum wage or salary and any other consideration, whether in cash or in kind, which the worker receives directly or indirectly, in respect of his employment, from his employer. That concept covers any consideration, whether immediate or future, provided that the worker receives it, albeit indirectly, in respect of his employment, from his employer [22]. In that context, the ECJ has explained that the legal nature of that consideration is not important for the purposes of the application of Art. 157 TFEU provided that it is granted in respect of the employment [23]. The ECJ has also held that, although it is true that many advantages granted by an employer also reflect considerations of social policy, the fact that a benefit is in the nature of pay cannot be called in question where the worker is entitled to receive the benefit in question from his employer by reason of the existence of the

[16] See De Mol, M. (2011)."The Novel Approach of the CJEU on the Horizontal Direct Effect of the EU Principle of Non-Discrimination: (Unbridled) Expansionism of EU Law" in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, No. 18, p. 109-135: the author focus on the "sensitive issue" of the application of the EU principle of non-discrimination in private disputes (especially, *Mangold*, C-144/04, Judgment of 22 November 2005, and *Kücükdeveci*, C-555/07, Judgment of 19 January 2010).

[17] Paragraph 39.

[18] See Council Directive 86/613/EEC of 11 December 1986 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity, including agriculture, in a self-employed capacity, and on the protection of self-employed women during pregnancy and motherhood; it was repealed with effect from 5 August 2012 under Art. 17 of Directive 2010/41/EU of the European Parliament and of the Council of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC.

[19] Opinion of Advocate General Jääskinen delivered on 23 October 2012 in *Blanka Soukupová*, Case C-401/11, Point 54.

[20] See San Martín Mazzucconi, C. (2016). "División sexual del trabajo: empleo y conciliación" in Álvarez Conde, E. et al. *Deontología, principios jurídicos básicos e igualdad*. Madrid, Tecnos, p. 444-455.

[21] Annexed to Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 (amended by Council Directive 98/23/EC of 7 April 1998).

[22] ECJ, *Hliddal*, Joined Cases C-216/12 and C-217/12, Judgment of 19 September 2013, paragraph 41.

[23] ECJ, *Krüger*, C-281/97, Judgment of 9 September 1999, paragraph 16.

employment relationship[24] . By contrast, in other cases, the ECJ has classified other concepts not as "pay" but as "social security benefits" outside the scope of Art. 157 TFEU[25] .

In respect of the second criterion, the ECJ has already applied the principle of pro rata temporis to other benefits payable by the employer and related to a part-time employment relationship. Thus, the ECJ has considered that, in the case of part-time employment, EU law does not preclude a retirement pension being calculated pro rata temporis in the case of part-time employment[26] , nor does it preclude paid annual leave from being calculated in accordance with the same principle[27] . In the cases giving rise to those judgments, taking account of the reduced working time as compared with that of a full-time worker constituted an objective criterion allowing a proportionate reduction of the rights of the workers concerned[28] .

On the contrary, the ECJ has considered in breach of EU law the legislation of a Member State which requires a proportionally greater contribution period from part-time workers, the vast majority of whom are women, than from full-time workers for the former to qualify, if appropriate, for a contributory retirement pension in an amount reduced in proportion to the part-time nature of their work. In particular, in Judgment of 22 November 2012, Elbal Moreno, Case C-285/11, concluded that there was an indirect discrimination on grounds of sex, since the national measure at issue, albeit formulated in neutral terms, worked to the disadvantage of far more women than men[29] . In such circumstances, it was an indisputable statistical fact that legislation such as that at issue affected women far more than men, given that, in Spain, at least 80% of part-time workers were women.

Only in exceptional cases, the principle of equal pay for male and female workers has been unduly broken in favour of women. This situation is illustrated by Case C-173/13, Leone, Judgment of 17 July 2014, concerning the interpretation of Art. 157 TFEU in relation to a claim brought by Mr and Mrs Leone against the French State for compensation for the loss incurred by them as a result of the refusal by the CNRACL[30] to grant Mr Leone early retirement with immediate payment of pension and a service credit for the purposes of calculating his pension. The fact is that, the apparent neutrality of the national measures at stake implied an indirect discrimination, since there were in practice advantages benefiting mainly female civil servants [31].

---

[24] ECJ, *Barber*, C-262/88, Judgment of 17 May 1990, paragraph 18.

[25] Specifically, in relation to a career break allowance granted, subject to certain conditions, to a worker taking a break from his or her career using parental leave, the ECJ has held that that type of benefit must be treated as a family benefit (Judgment of 7 September 2004, Case C-469/02, *Commission* v *Belgium*, paragraph 16). Similarly, a parental leave allowance has not be classified as "pay" within the meaning of Art. 157 TFEU, but as a social security benefit with the characteristics of a 'family benefit' within the meaning of Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, which became applicable on 1 May 2010, the date from which Regulation No 1408/71/EEC was repealed (Judgment of 19 September 2013, Joined Cases C-216/12 and C-217/12, *Hliddal*, paragraph 59).

[26] ECJ, *Schönheit and Becker*, C-4/02 and C-5/02, Judgment of 23 October 2003, paragraphs 90 and 91.

[27] See, to that effect, ECJ, *Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols*, C-486/08, Judgment of 22 April 2010, paragraph 33, and *Heimann and Toltschin*, Joined cases C-229/11 and C-230/11, Judgment of 8 November 2012, paragraph 36.

[28] See also ECJ, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, Case-C476/12, Judgment of 5 November 2014, concerning the justification of a dependent child allowance paid on the basis of the collective agreement applicable to bank staff and bankers being calculated to part-time workers in accordance with the principle of *pro rata temporis*.

[29] According to the ECJ: "legislation such as that at issue in the main proceedings works to the disadvantage of part-time workers, such as Ms Elbal Moreno, who have worked part-time for a long time, since, in practice, such legislation excludes those workers from any possibility of obtaining a retirement pension because of the method used to calculate the requisite contribution period" (paragraph 30). See also Judgment of 14 April 2015, *Cachaldora Fernández*, Case C-527/13.

[30] *Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales* (National pension fund for local community civil servants).

[31] Paragraphs 44-47: "It is common ground in that regard that both male civil servants and female civil servants may take career breaks as part of adoption leave, parental leave, parental care leave or leave in order to be available to bring up a child of less than 8 years of age. However, notwithstanding the appearance of neutrality, it is clear that the criterion used in Art. 15 of Decree No 2003-1306 leads to a situation where many more women than men receive the benefit of the advantage concerned. The fact that the service credit scheme for pension purposes at issue in the main proceedings includes maternity leave among the forms of career break allowed under the applicable rules and giving rise to entitlement to a service credit means, given the minimum duration and mandatory nature of that leave under French law, that female civil servants who are the biological parent of their child, are, in principle, the ones who are in a position to benefit from the service credit advantage. As regards male civil servants, on the other hand, a number of

3. Equal pay for male and female workers as both a principle of European Social Law and a Fundamental Right

In light of the precedent considerations, it is obvious that equal pay for male and female workers is a principle of European Social Law which is set out in Art. 157 TFEU as one that "forms part of the foundations of the Community"[32] and has been defined as "the key employment law provision on equal treatment"[33]. In parallel, it has been confirmed, under Title III of the CFREU (Art. 23), in the form of the right not to be discriminated against on grounds of sex in the area of pay[34] .

From this double perspective (principle and fundamental right), the issue of indirect discrimination has improved the assessment of controversial situations under the "test of equality". The ECJ's case-law may be summarised by referring to Judgment of 28 February 2013, Margaret Kenny and Others, Case C-427/11[35] . According to this ruling, the main interpretative criteria dealing with the principle of equal pay for men and women are the following:

- employees perform the same work or work to which equal value can be attributed if, taking account of a number of factors such as the nature of the work, the training requirements and the working conditions, those persons can be considered to be in a comparable situation, which it is a matter for the national court to ascertain;

- in relation to indirect pay discrimination, it is for the employer to establish objective justification for the difference in pay between the workers who consider that they have been discriminated against and the comparators;

- the employer's justification for the difference in pay, which is evidence of a prima facie case of gender discrimination, must relate to the comparators who, on account of the fact that their situation is described by valid statistics which cover enough individuals, do not illustrate purely fortuitous or short-term phenomena, and which, in general, appear to be significant, have been taken into account by the referring court in establishing that difference, and

- the interests of good industrial relations may be taken into consideration by the national court as one factor among others in its assessment of whether differences between the pay of two groups of workers are due to objective factors unrelated to any discrimination on grounds of sex and are compatible with the principle of proportionality.

In any case, one of the main difficulties in this field has to do, not only with the evidential value of statistics adduced in proceedings to demonstrate the existence of discrimination or the burden of persuasion that a discriminatory situation exists (within a complex structure of alternating the burden of proof)[36] , but above all with the identification of a valid comparator demonstrating the existence of a group of persons who, in an equivalent situation, receive different treatment in terms of their rates of pay.

---

factors combine to reduce significantly the number of them who will actually be able to benefit from that advantage". See also Judgment of 14 July 2016, *Ornano*, Case C-335/15 (concerning Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on equal pay for men and women and Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to improve the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding

[32] ECJ, *Defrenne II*, Case-43/75, Judgment of 8 April 1976, paragraph 12.

[33] Krebber, S. (2011). "Art. 157, Rn. 1" in Callies, C. & Ruffert, M. (Eds.). *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar*. Munich: C.H. Beck (4th ed.), p. 1753.

[34] Opinion of Advocate General Cruz Villalón delivered on 29 November 2012 in Case C-427/11, *Margaret Kenny and Others*, Judgment of 28 February 2013.

[35] This judgment has its origin in a request for a preliminary ruling submitted by the High Court of Ireland concerning the interpretation of Art. 157 TFEU and Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women (replaced by Directive 2006/54/EC) focusing on the concept of objective justification in the context of apparent indirect discrimination between male and female workers within the civil service.

[36] In this respect, the Opinion delivered on 29 November 2012 by Advocate General Cruz Villalón in that case (*Margaret Kenny and Others*) recalls this complex structure (according to which the burden of proof remains in principle on the worker as regards liability, but it would be reasonable to shift the burden back to the employer once liability has been established) by referring to the previous ECJ's case-law (*Brunnhofer*, Case C-381/99, Judgment of 26 June 2001).

With such parameters and in accordance with the ECJ's case-law, it is true that these are questions that fall to the domestic courts to resolve. In other words, it is prima facie for domestic jurisdictions to assess the weight of statistics, the alternative articulation of shifts of a proof burden from one party to the other and the weight of the comparator in order to determine whether the principle of equal pay for male and female workers has been infringed[37] .

Nonetheless, these European criteria are not still sufficient to palliate gender discrimination in pay, since from the ECJ's case-law the comparator seems to be circumscribed to the same undertaking. With such a limit, it will be difficult for the national court to reach the firm conviction that, in accordance with the applicable rules of evidence under national procedural law and in the light of the European case-law, there is an unequivocally representative number of male workers who perform (within the same undertaking) the same tasks as female workers and, nevertheless, the latter are paid at a lower rate.

For these reasons, one of the main challenges in this field is, from the European case-law perspective, to provide the national courts with more elements and tools to give full effect to the principle of equal pay for male and female workers[38]. To this purpose, the impact of the "horizontal social clause" (Art. 9 TFEU) must be taken into account[39] . With such a philosophy, the solution to the problematic gender inequality situation may be improved by adopting a broader social Europe approach, as analysed in the following section.

4. New challenges in a broader Social Europe

Alongside the major substantial challenge (which is not a new one, that is to say, the "traditional" existence of gender wage gap), it is necessary to face it –in conjunction– with other two important procedural challenges: firstly, the role of social partners and relevant organisations of civil society in salary negotiations; and secondly, the extension of the scope of the valid comparator beyond the same undertaking to make easier the protective role of national judges. In both aspects, the synergies between the EU and the Council of Europe in a broader social Europe are essential.

Concerning the first aspect, it implies greater involvement of social partners, since several studies have revealed the persistent disadvantage that women have at the bargaining table[40]. In this sense, as argued by Advocate General Cruz Villalón in *Prigge and Others*[41] and recalled in his Opinion in *Margaret Kenny and Others* (*supra*), "autonomy in collective bargaining deserves proper protection at the EU level" and, "evidently, part of ensuring the proper levels of protection is respect for the principle of equality [and] the right not to be discriminated against on grounds of sex in the area of pay". In addition, he pointed out that "extensive case-law has held that collective agreements are not excluded from the scope of the provisions relating to the freedoms protected under the Treaty and, in particular, that the principle of non-discrimination between male and female workers in terms of pay, as set out in the Treaties (Art. 119 TEEC and then Art. 141 TEC, now Art. 157 TFEU) and in secondary legislation, applies to collective agreements because it is mandatory"[42].

From this perspective, it has been criticised in doctrine that the European regulatory landscape has changed to one relying heavily on soft law approaches and with more limited ambitions in the field of gender equality

[37] On the obligations incumbent of Member States, including their courts, when discrimination infringing EU law has been found, see for example *Landtová*, Case C-399/09, Judgment of 22 June 2011, paragraph 51 and case-law cited. See also *Jonkman and Others*, Joined Cases C-231/06 to C-233/06, Judgment of 21 June 2007, paragraphs 36 to 40.

[38] See Pérez de las Heras, B. (2017). "The Charter of Fundamental Rights as a New Element of European Identity and Beyond" in Pérez de las Heras (Ed.). *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos*. London: Palgrave Macmillan, in particular p. 121-125 ("Strengthening Interaction Between the Court of Justice and the National Courts").

[39] Vielle, P. (2012). "How the Horizontal Social Clause can be made to Work: The Lessons of Gender Mainstreaming" in Schöman, I., Lörcher, K. & Bruun, N. (Eds.). *The Lisbon Treaty and Social Europe*. Oxford: Hart Publishing, p. 105. According to this author, there will be numerous and regular opportunities to invoke the new horizontal social clause in the national courts and the ECJ in order to reiterate the social aims of the Treaty, including on those occasions when economic freedoms enshrined in this same Treaty are subject to examination.

[40] Another interesting issue under the gender perspective in Romero Ródenas, M.J. & Bogoni, M. (2009). "La negociación colectiva europea a través del Acuerdo marco europeo sobre la violencia de género" in *Revista de Derecho Social*, No. 47, p. 209-230. See also Ramos Hernández, P. (2016). "El femenino propio en los vocablos relacionados con cargos y profesiones" in Figueruelo Burrieza, A. & Del Pozo Pérez, M. (Dirs.). *Desigualdad y violencia de género en un contexto de crisis generalizada*. Granada: Comares, p. 251-256.

[41] Case C-447/09, Opinion delivered on 19 May 2011.

[42] Case C-427/11, Opinion delivered on 29 November 2012, Points 64-65.

than at the creation of the European Employment Strategy in 1997. In this environment the European Commission has placed greater emphasis on the role of social partners in addressing the gender pay gap[43]. However, at the same time, the tensions within the EU's "governance architecture" concerning pay equality have shown, on the one hand, the inconsistencies between the architecture of the antidiscrimination framework (established following the EU's old governance-by-law approach) and the assessment of equal pay public policy measures (in the context of the EU's new governance-by-numbers approach). On the other hand, a second empirical field enables an assessment of the tensions within the EU's new governance system itself, specifically between the approach in the area of equal pay and in the area of economic policy, with specific regard to the participatory role of the social partners in tackling the gender pay gap[44].

In the same vein, such a perception is also somehow confirmed in the context of the Council of Europe if we take into account that the so-called "participatory status" (not a mere "consultative" one) of the organisations (social partners and NGOs) entitled to submit complaints collective complaints before the European Committee of Social Rights has been very recently activated in cases of gender pay gap[45].

In spite of (still) such passive role, the European Committee of Social Rights has recently developed (in December 2012)[46] a new case-law in this field in the framework of the reporting system which affects the 43 State Parties to the European Social Charter. In particular, it adopted a new interpretation under Art. 20 of the 1996 Revised Social Charter (equivalent to Art. 1 of the 1988 Additional Protocol) which enables national courts to make comparisons outside the same undertaking. According to this interpretation: "*equal treatment between women and men includes the issue of equal pay for work of equal value. Usually, pay comparisons are made between persons within the same undertaking/company. However, there may be situations where, in order to be meaningful this comparison can only be made across companies/undertakings. Therefore, the Committee requires that it be possible to make pay comparisons across companies. It notes that at the very least, legislation should require pay comparisons across companies in one or more of the following situations:*

- *cases in which statutory rules apply to the working and pay conditions in more than one company;*
- *cases in which several companies are covered by a collective works agreement or regulations governing the terms and conditions of employment;*
- *cases in which the terms and conditions of employment are laid down centrally for more than one company within a holding [company] or conglomerate*".

Of course, a positive *judicial will* in this direction from the ECJ would also be desirable in assuming these more favourable standards deriving from the European Social Charter, in consistency with the explicit reference, to this emblematic social rights treaty of the Council of Europe, in Art. 151 TFEU as well as in the Preamble and Explanations to the CFREU[47]. It is worth recalling that the ECJ held a vanguard position in this field (since the famous

[43] See Smith, M. (2012). "Social regulation of the gender pay gap in the EU" in *European Journal of Industrial Relations*, No. 18(4), p. 365-380.

[44] See Peruzzi, M. (2015). "Contradictions and misalignments in the EU approach towards the gender pay gap" in *Cambridge Journal of Economics*, No. 39(2), p. 441-465. According to this author, if the role of the social partners is emphasised in several policy documents, the potentialities of their action are seriously jeopardised by the push for decentralisation of collective bargaining, aimed at anchoring wages to productivity, fostered by the EU's governance reforms responding to the crisis, in particular by the Euro Plus Pact and by the 'six-pack' regulations of 2011. He confirms a narrowing down of pay equality in the context of a EU flexibility-centred and neoliberalist political perspective.

[45] See the list of the collective complaints and of the organisations entitled to submit them in the official web site of the Council of Europe: www.coe.int/socialcharter. In particular, thirteen complaints (No. 124/2016 to No. 136/2016) were registered by "University Women of Europe" on 24 August 2016 (respectively, against Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Finland, France, Greece, Ireland, Italy, the Netherlands, Norway and Portugal). The complaints relate to Articles 1 (Right to work), 4§3 (Right to a fair remuneration - non-discrimination between women and men with respect to remuneration) and 20 (Right to equal opportunities and treatment in employment and occupation without sex discrimination) in conjunction with Article E (non-discrimination) of the Revised European Social Charter (or equivalent provisions of the 1961 Social Charter). The organisation complains that the respondent countries fail to observe the principle of equal pay for women and men for equal, similar or comparable work in breach of the above-mentioned provisions.

[46] Statement of interpretation on Article 20 of the 1996 Revised Social Charter/Article 1 of the 1988 Additional Protocol: equal pay comparisons, *Conclusions 2012* (published in January 2013).

[47] Spadaro, A. (2015). "La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa" in Carusso, B. & Fontana, G. (a cura di). *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*. Bologna: Il Mulino, p. 28-29.

case *Defrenne I*, Judgment of 25 May 1971), while the European Court of Human Rights proceeded to a "belated recognition" of gender equality issues[48].

In any case, without prejudice of "judicial solutions", it is important to put the accent in the protection of equal pay for women and men as a transversal principle of EU law imposing a positive obligation to promote it in all EU's activities in systematic accordance with other significant provisions of the Treaties and, as a result, as a *leitmotiv* of all EU's actions and resources (including financial ones). From this point of view, Art. 157 is not only in close connection with the values and aims of respect for non-discrimination and equality between women and men set out in Art. 2 TEU and Art. 3.3 TEU [in conjunction with the EU's competence establishes in Art. 153(1)i], but also with the existence of the European Social Fund (Title XI of the TFEU) and the other Structural Funds[49], the European Investment Bank and the other existing Financial Instruments (Title XVII of the TFEU on "Economic, Social and Territorial Cohesion")[50].

5. Referencias

Añón Roig, M.J. (2014). "The Antidiscrimination Principle and the Determination of Disadvantage", in *The Age of Human Rights Journal*, No. 2, p. 121-123.

Carmona Cuenca, E. (2015). "La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea" in *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 104, p. 399.

De Mol, M. (2011). "The Novel Approach of the CJEU on the Horizontal Direct Effect of the EU Principle of Non-Discrimination: (Unbridled) Expansionism of EU Law" in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, No. 18, p. 109-135. https://doi.org/10.1177/1023263X1101800106

Krebber, S. (2011). "Art. 157, Rn. 1" in Callies, C. & Ruffert, M. (Eds.). *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta Kommentar.* Munich: C.H. Beck (4th ed.), p. 1753.

Pérez de las Heras, B. (2017). "The Charter of Fundamental Rights as a New Element of European Identity and Beyond" in Pérez de las Heras (Ed.). *Democratic Legitimacy in the European Union and Global Governance. Building a European Demos*. London: Palgrave Macmillan, p. 121-125. https://doi.org/10.1007/978-3-319-41381-5_6

Peruzzi, M. (2015). "Contradictions and misalignments in the EU approach towards the gender pay gap" in *Cambridge Journal of Economics*, No. 39(2), p. 441-465

Ramos Hernández, P. (2016). "El femenino propio en los vocablos relacionados con cargos y profesiones" in Figueruelo Burrieza, A. & Del Pozo Pérez, M. (Dirs.). *Desigualdad y violencia de género en un contexto de crisis generalizada*. Granada: Comares, p. 251-256.

[48] Carmona Cuenca, E. (2015). "La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea" in *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 104, p. 399. With the same philosophy, it has been proposed to further develop the debate on indirect discrimination and material equality through additional interpretative criteria that originate in categories such as structural discrimination and the intersectionality of discrimination: see Añón Roig, M.J. (2014). "The Antidiscrimination Principle and the Determination of Disadvantage", in *The Age of Human Rights Journal*, No. 2, in particular p. 121-123, and Serra Cristóbal, R. (2015). "La discriminación múltiple, ¿un nuevo enfoque sobre la igualdad?" in Gimeno Sendra, J.V. & Regueiro García, M.T. (Coords.). *Nuevas tendencias en la interpretación de los derechos fundamentals*. Madrid: Universitas, p. 133-146.

[49] The Structural Funds include the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), Guidance Section, and the Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG).

[50] In particular, Articles 175 and 177 TFEU. See also, in this regard, Art. 2 (5) of Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, which provides that "the Commission and the Member States shall ensure that the operations of the Funds are consistent with other Community policies and operations, in particular in the areas of employment, *equality between men and women*, social policy and vocational training (…)", whereas Art. 12 provides that "operations financed by the Funds or receiving assistance from the European Investment Bank or from another financial instrument shall be in conformity with the provisions of the Treaty, with instruments adopted under it and with Community policies and actions, including the rules on competition, on the award of public contracts, on environmental protection and improvement and on the *elimination of inequalities and the promotion of equality between men and women*".

Romero Ródenas, M.J. & Bogoni, M. (2009). "La negociación colectiva europea a través del Acuerdo marco europeo sobre la violencia de género" in *Revista de Derecho Socia*l, No. 47, p. 209-230.

San Martín Mazzucconi, C. (2016). "División sexual del trabajo: empleo y conciliación" in Álvarez Conde, E. et al. *Deontología, principios jurídicos básicos e igualdad*. Madrid, Tecnos, p. 444-455.

Serra Cristóbal, R. (2015). "La discriminación múltiple, ¿un nuevo enfoque sobre la igualdad?" in Gimeno Sendra, J.V. & Regueiro García, M.T. (Coords.). *Nuevas tendencias en la interpretación de los derechos fundamentales*. Madrid: Universitas, p. 133-146.

Smith, M. (2012). "Social regulation of the gender pay gap in the EU" in *European Journal of Industrial Relations***,** No. 18(4), p. 365-380.

Spadaro, A. (2015). "La crisi, i diritti sociali e le risposte dell'Europa" in Carusso, B. & Fontana, G. (a cura di). *Lavoro e diritti sociali nella crisi europea*. Bologna: Il Mulino, p. 28-29.

Vielle, P. (2012). "How the Horizontal Social Clause can be made to Work: The Lessons of Gender Mainstreaming" in Schöman, I., Lörcher, K. & Bruun, N. (Eds.). *The Lisbon Treaty and Social Europe*. Oxford: Hart Publishing, p. 105.

citecma

Ciencia, Técnica y Mainstreaming social Nº 1 / abril de 2017

http://polipapers.upv.es/index.php/citecma http://doi.org/10.4995/citecma.2017.7625

El *gender mainstreaming* en la academia portuguesa

Gender mainstreaming in the Portuguese academy

Sales Oliveira[a], Catarina; Augusto, Amélia [b]

[a b]Departamento de Sociología, Universidade da Beira Interior e CIES-IUL, Portugal. csbo@ubi.pt ; aaugusto@uvi.pt

Resumen

El debate sobre los límites y el valor añadido de la intervención en favor de la igualdad de género en las sociedades en general y en la ciencia en particular, presta especial atención a las políticas de gender mainstreaming. La universidad desempeña un papel clave en el mundo contemporáneo no solamente por ser lugar de profesionalización, estudio e investigación, sino por su función de promover la ciudadanía plena y el progreso social. En este artículo, buscamos discutir la implementación del *gender mainstreaming* en la academia portuguesa a partir de experiencias concretas de planes de igualdad de género desarrollados en universidades y politécnicos públicos. Considerando que el *gender mainstreaming* ha sido implementado de diversos modos y en distintos contextos, con base en distintos conceptualizaciones y enfoques así como con distintos recursos y niveles de compromiso, es fundamental fomentar la reflexión y el análisis crítico que nos permita identificar fracasos y errores, conquistas y beneficios, pero también amenazas y desafíos que son planteados en su desarrollo práctico, en particular al nivel de las instituciones de educación superior por su especificidad.

Palabras clave

Gender mainstreaming, igualdad de género, planes de igualdad de género, universidades.

Abstract

The discussion on the limits and added value of gender equality intervention in society in general and in science in particular gives special attention to gender mainstreaming policies. The university plays a key role in the contemporary world not only because of being the place of professionalization, study and research, but mainly because of its role in promoting social participation, citizenship and social progress. In this article, we seek to discuss the implementation of gender mainstreaming in the Portuguese academy based on concrete experiences of gender equality plans implemented in universities and public polytechnics. Taking into account that GM has been implemented in different ways and in different contexts, based on different conceptualizations and approaches and with different resources and levels of commitment, it is fundamental to encourage reflection and critical analysis that allows us to identify failures and errors, achievements and benefits, but also dangers and challenges that are posed to their practical implementation, in particular at the level of institutions of higher education, given their specificity.

Keywords

Gender mainstreaming, gender equality, gender equality plans, university.

Recibido: 01-01-2016

Aceptado: 12-12-2016

Crossref Similarity Check Powered by iThenticate

Introducción

La universidad desempeña un papel clave en el mundo contemporáneo tanto por su misión de producción y difusión de conocimiento como por su tarea de educar y formar las nuevas generaciones, dotándolas de espíritu crítico y no dogmático. Comprendiendo la universidad como una institución de educación integral, y la enseñanza no solamente como profesionalización, estudio e investigación, sino también como cultura, ciudadanía y desarrollo social, se destaca su responsabilidad en promover la ciudadanía plena y el progreso social (Sales Oliveira, Simões y Vilas Boas, 2011).

En Portugal ha sido clarísimo el papel social estructurante de la masificación de la educación, después de abril de 1974[1], alterando sustancialmente las cualificaciones de la población portuguesa y, en consecuencia, sus condiciones de vida. El alcance del acceso a la educación superior, que hasta entonces estuvo reservado a una pequeña élite, ha producido alteraciones determinantes en la estructura social y económica del país. Así, la capacidad única de la universidad para fundamentar la igualdad de oportunidades y la ciudadanía, hacen de esta institución un espacio decisivo en la promoción de una cultura de igualdad, dentro y fuera de sus muros.

Según Perista (2008), a fin de invertir en la construcción de relaciones igualitarias, la universidad deberá asumir, al nivel de su política de recursos humanos, objetivos concretos en lo que respecta a la eliminación de la segregación de género, asumiendo la transversalidad del principio de igualdad de género en sus políticas y planes de acción.

En este artículo, buscamos discutir la implementación del *gender mainstreaming* (GM) en la academia portuguesa a partir de experiencias concretas de planes de igualdad de género implementados en universidades y politécnicos públicos en los últimos seis años. Empezamos por una reflexión en torno a las discusiones que dan cuenta de las oportunidades pero también de las tensiones y limitaciones que son apuntadas en las políticas de GM, contextualizando, en un segundo momento, el análisis de la igualdad de género y del GM en las instituciones de educación superior y, más específicamente, en el contexto portugués.

La experiencia de implementación de planes de igualdad de género en las instituciones de educación superior portuguesas es reciente y aún muy incipiente, estando los tres planes existentes en distintas fases de ejecución, monitorización y evaluación. En este estudio se presentan las líneas y especificidades de cada uno de dichos planes, pero la reflexión, partiendo de la experiencia, se enfoca, de modo particular, en el caso de la Universidad de Beira Interior tanto por ser la primera institución portuguesa de educación superior en diseñar e implementar un plan de igualdad de género como por tratarse de una experiencia que nos es próxima y que hemos estado analizando en lo que respecta a sus limitaciones y potencial.

1. Discusiones en torno al Gender Mainstreaming: oportunidades y tensiones

Actualmente, el debate sobre los límites y el valor añadido de la intervención en favor de la igualdad de género en las sociedades en general y en la ciencia en particular, da especial atención a las políticas de GM. El GM o políticas de transversalidad de género, tiene su origen en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz. Celebrada en Pekín, en 1995, se sustanció en la impregnación de un enfoque de género en todas las áreas, es decir "un proceso de evaluación de las implicaciones para las mujeres y los hombres de cualquier acción planificada, lo que incluye la legislación, las políticas o los programas, en todas las áreas y a todos los niveles. Se trata de una estrategia con vista a incluir las preocupaciones y experiencias de hombres y mujeres como una dimensión integral del diseño, implementación, monitorización y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, para que hombres y mujeres se beneficien de un modo igual y que la desigualdad no sea perpetuada" (UN, 2002: 5).

En la Unión Europea, la igualdad de género se considera eje de intervención prioritario, por lo que han sido muchas las líneas de acción y financiación dedicadas a este eje (EU, 2011). El Consejo Europeo ha asumido un claro posicionamiento con la recomendación de la integración del GM como estrategia para alcanzar la igualdad de género (EIGE, 2016a; EIGE 2016b y Lipinsky, 2014), destacando la necesidad de una revisión de los modelos de evaluación de desempeño laboral, así como la importancia que las instituciones desarrollen un cambio cultural. Un plan de igualdad de género es un instrumento de gestión organizacional que busca racionalizar el cambio institucional a partir de un enfoque de género. En este sentido, se espera que el seguimiento del plan equivalga a un cambio real en la cultura organizacional y en beneficio de la equidad de oportunidades teniendo un impacto significativo en los valores y actuación de la organización (Sales Oliveira y Vilas Boas, 2012). Así, el plan de igualdad de género es una herramienta estratégica que debe resultar de un diagnostico organizacional que, idealmente, fomenta la capacidad de la

[1] Revolución de abril de 1974, que ha puesto fin a lo régimen dictatorial del Estado Novo, vigente en Portugal desde 1933.

organización de pensar sobre sí misma, sus objetivos y su misión. Los diagnósticos y planes de igualdad difieren necesariamente según la naturaleza de las instituciones en los que son implementados, así como según las competencias y preocupaciones de quien los dinamiza.

Las activistas feministas, en los años finales de la década de 1990, depositaron grandes esperanzas en el GM. Sin embargo, esta estrategia ha sido ya objeto de crecientes críticas, incluso por parte de sus defensoras iniciales (Eerdewijk y Dubel, 2012). Desde su surgimiento en la arena de las políticas europeas genera, simultáneamente, elevadas expectativas y temores pero, también, de acuerdo con Lombardo (2005), interpretaciones erradas por parte de los decisores políticos.

Para Verloo (2005), uno de los enfoques más difundidos es la concepción del GM como una estrategia que puede incluir una variedad de instrumentos y técnicas. Esta conceptualización ha conducido al enfoque procesual del GM, centrado en los procedimientos, guiados por normas particulares, instrumentos y objetivos cuantitativos. Estos objetivos han sido frecuentemente definidos en términos de resultados, como es el número de mujeres beneficiarias de una medida o actividad dada, o la cantidad de fondos asignados a iniciativas de empoderamiento de las mujeres y a incentivos a la igualdad de género.

Para Eerdewijk y Dubel (2012), este GM procesual no ha sido complementado por un enfoque en el GM substantivo, capaz de transformar las agendas políticas vía la integración de un análisis de género, de objetivos comprometidos con los derechos de las mujeres y con la igualdad de género. En su opinión, el énfasis en los procedimientos ha socavado el GM substantivo.

Lombardo (2005) hace referencia a la diferencia que hay entre un enfoque de GM integracionista y un enfoque *agenda-setting*. El primero puede permitir la introducción formal del GM, pero no la implementación de su política, dado que no desafía las políticas existentes. Introducir una perspectiva de género en las políticas existentes, sin cuestionarlas, subestima el potencial innovador y transformativo de la estrategia de *mainstreaming*. Este es típicamente el enfoque que se centra en los aspectos procesuales que hemos referido. El enfoque del *agenda-setting* tiene el potencial de causar un impacto mucho más fuerte en los procesos y estructuras de la toma de decisión, ya que implica la reestructuración de la agenda de las políticas, privilegiando objetivos de género. Para Lombardo es esencial tener en cuenta "un concepto más amplio de igualdad de género que no incluya solo la igualdad formal sino también la igualdad de facto" (2005: 417), un enfoque que tenga en cuenta las causas múltiples y relacionadas que crean una relación desigual entre hombres y mujeres en las distintas áreas. También para Verloo, uno de los principales problemas del GM es una visión reducida de la igualdad de género, dónde las destinatarias del cambio son sólo las mujeres, en una lógica de medidas positivas, y dónde el objetivo es "encajar las mujeres en el 'status quo' y no modificar el 'status quo'" (2005:357).

El enfoque tecnocrático y procesual, que hemos explicitado arriba, es frecuentemente aplicado en la evaluación de las estrategias de GM y sus impactos. Muchas de estas evaluaciones se centran en los instrumentos de medida, en la producción de estadísticas y en objetivos cuantificables. A este respecto, Derbyshire (2012) afirma que aunque el GM es objeto de múltiples evaluaciones, éstas tienden a no producir el tipo de información necesaria para hacer juicios informados sobre el valor y el impacto de sus actividades. La autora afirma que son necesarias evaluaciones que se dirijan a los aspectos más cualitativos, de largo plazo, y que tengan en cuenta las especificidades de determinados contextos de cambio organizacional, en los que no sólo cambios radicales a todos niveles de la organización – estructura, funcionamiento, decisión y actividades – sean entendidos como sucesos. Este tipo de evaluaciones es provechoso para detectar imperfecciones y fracasos, lo que no ha cambiado y lo que no se ha hecho, pero falta para reconocer y valorizar el progreso que se ha hecho y lo que se ha logrado. Es en este sentido que afirma que el GM es un proceso a largo plazo, que requiere tiempo, recursos, competencias y persistencia, pero que es inequívocamente capaz de promover cambios positivos, por lo que considera que los supuestos que dieron lugar a su adopción por la Conferencia de Pekín siguen siendo válidos.

2. Igualdad de género y *gender mainstreaming* en las instituciones de educación superior

Desde hace tiempo las universidades han sido identificadas, por su papel de catalizador del cambio social, como lugares cruciales para la promoción de la igualdad de género. Y aunque las defensoras de la igualdad de género encontraron en los últimos años oportunidades sin precedentes para promover el cambio en las estructuras gobierno de las instituciones de educación superior, también son muy críticas con los procesos y dirección general del cambio en el gobierno de las universidades (Ferree y Zippel, 2015). A pesar de los avances innegables para las mujeres en la academia, la brecha de género es aún muy grande. De acuerdo con Morley (2006), muchas mujeres han visto en la enseñanza superior un modo de mitigar la opresión de género vía, por ejemplo, la movilidad social, la independencia financiera, la identidad profesional y la autoridad académica. No obstante, como refiere la autora, esta experiencia es acompañada de tensiones y contradicciones, ya que las mujeres experimentan un conjunto de prácticas

discriminatorias, procesos "genderizados" y exclusiones dentro de sus propias instituciones de educación superior. Las múltiples exigencias y las tensiones entre distintos roles sociales son claramente más evidentes para las mujeres, en particular cuando hay niños pequeños u otras obligaciones familiares que hacen que sea difícil la conciliación entre trabajo y familia, en gran medida debido a asunciones persistentes que identifican esas tareas con responsabilidades femeninas.

Priola (2007) considera que los cambios en curso en la academia coexisten con la persistencia de una cultura tradicional basada en sistemas burocráticos y jerarquías que están asociadas a configuraciones particulares de relaciones de género, subrayando la persistencia de una cultura masculina en las instituciones de educación superior y la persistencia de barreras institucionales con las que las mujeres se enfrentan.

Varios estudios muestran que las desigualdades en la ciencia son persistentes, en particular en las primeras posiciones académicas, y que también es escasa su presencia en cargos ejecutivos y en los órganos de toma de decisión (Talves, 2016). En Portugal, es creciente el número de mujeres doctoradas, representando, en 2015, 62% de los doctorados terminados, incluso en áreas tradicionalmente masculinizadas (DGEEC/ MCTES, PORDATA, 2015). Este crecimiento ha sido superior a la media europea. Portugal es tambien de los pocos estados que está próximo a la paridad entre profesionales de investigación - 45% de mujeres (Nature, 2013). Sin embargo, esto no significa que haya paridad en la academia portuguesa, en la medida en que, al igual que en el resto del mercado de trabajo, las mujeres tienden a concentrarse en las posiciones jerárquicas inferiores y a sufrir el efecto "techo de cristal" en la progresión en su carrera. Un estudio realizado por Carvalho y Santiago (2010) muestra que las instituciones de educación superior portuguesas reproducen las mismas desigualdades en la estructura de las carreras que son dominantes en otras áreas ocupacionales y que la segregación horizontal y vertical también se verifica en la carrera académica. Los autores indican, además, que no obstante la institucionalización formal del reclutamiento y selección con base en principios guiados por el mérito, permanecen formas veladas de discriminación de género en los procesos y procedimientos que dictan la entrada y progresión de las mujeres en la carrera académica. En los últimos años, en Portugal, la creciente representación de las mujeres en la carrera académica coincide con una más alta precarización de los contratos de trabajo, lo cual afecta más a las mujeres (Sá, 2010). Estas tendencias también se verifican a nivel europeo **(**Teichler e Hohle, 2013).

Paradójicamente, sin embargo, discutir la igualdad de género en las universidades puede ser duro. No siempre se ve como un asunto serio, y la universidad tiende a entenderse como el último lugar donde esa discusión tiene sentido. Según Verloo (2005: 360), "las organizaciones tienden a tener una auto-imagen de neutralidad de género", y esto se acentúa aún más en las universidades, que se asumen como meritocráticas y *gender neutral*. Pero esta representación ha sido progresivamente cuestionada y desafiada. La Comisión Europea y en particular el EIGE (Instituto Europeo para la Igualdad de Género) subrayaron la necesidad de intervención en el contexto universitario, lo que ha sido importante para impulsar el GM en las universidades europeas.

A partir del Sexto Programa Marco de Apoyo se observa un foco particular en el uso de planes de igualdad de género en la ciencia y en la investigación, con el argumento de que esta herramienta alcanza niveles de sensibilización muy superiores a otras medidas. El EIGE ha asumido un posicionamiento claro en la promoción y en el incentivo de la adopción de planes de igualdad de género, vistos como el instrumento por excelencia de la igualdad de género (EIGE, 2016). En el caso de las instituciones de educación superior y la investigación, se argumenta que estos pueden traer fuertes ventajas, como las de reputación institucional y captación de talentos, la modernización organizacional y acceso a beneficios así como a programas comunitarios de apoyo. No obstante, hay quien pone de manifiesto algunos problemas en la implementación de los planes de igualdad de género, como es la discrepancia entre lo planeado y lo efectivamente concretizado (Scheneider e Ingram 2005).

Actualmente hay cerca de 1100 instituciones de educación superior y de investigación implementando un plan de igualdad de género, y más de 1500 planes han sido desarrollados a nivel de departamentos y unidades. Sin embargo, es importante indicar que, en gran parte de los estados miembros de la Unión Europea, la implementación de esta medida ha sido establecida por ley y es justamente en estos países donde hay un mayor número de planes desarrollados. De hecho, sólo 40 planes de igualdad han sido desarrollados en estados miembros sin la obligación legal de hacerlo y, de estos, varios han recurrido a programas de financiación europeos (EIGE, 2016).

La adopción del GM en las instituciones de educación superior ha ido acompañada por una facción que aplaude el potencial y la oportunidad para promover la igualdad de género y, por otra, que entiende que la estrategia de GM hace poco más que ajustarse a los imperativos de una cultura de evaluación individual, exigencias cada vez mayores de productividad y medidas de desempeño, lo que impide que se dirija a las desigualdades estructuradas.

Para Ferree y Zippel (2015), en la mayoría de los casos, las estrategias de igualdad de género se basan en procedimientos que se implementan de arriba abajo, presionando la responsabilidad de abajo hacia arriba, con base en métricas de sucesos cuantificables. Esto nos lleva, una vez más, a la discusión del tipo de enfoque de GM que se

impulsa: un enfoque integracionista, centrado en los procedimientos, o un enfoque de *agenda-setting*, centrado en la transformación y en los objetivos de los derechos de las mujeres y en la igualdad de género. Indudablemente el enfoque integracionista se plantea como el más consensuado y tiene más posibilidades de ser reconocido como valor añadido por las instituciones de educación superior. Pero hay que tener presente que el GM en la educación superior tiene que ser más que una cuestión de representación numérica de las mujeres y, por tanto, más que una cuestión de añadirlas. Morley (2010) discute la necesidad de desagregar representación e igualdad de género. Señala que al reducirlo a la cuestión de representación, el GM corre el peligro de no considerar importantes los marcadores culturales.

3. El caso portugués: el "pionerismo" de instituciones periféricas

"Los Planes Nacionales para la Igualdad (PNIs) han sido el principal instrumento de *gender mainstreaming* asegurado en Portugal" (Monteiro, 2013: 536). El primero cumple ya 20 años y está en curso el quinto, junto con planes específicos para temáticas como la violencia doméstica, la mutilación genital femenina o el tráfico de seres humanos[2].

Sin embargo, se considera que, en Portugal, el GM se encuentra todavía en fase preliminar. "Es bajo en grado de aplicación de esas políticas y, en parte, la explicación de esa discontinuidad radica en el hecho de que las élites gubernamentales y las burocracias estatales concibieron la cuestión como una imposición externa, con pocos beneficios internos (Ferreira, en Sales Oliveira y Vilas Boas, 2011:51). Mientras otros sectores pronto desarrollaran planes de igualdad de género (por ejemplo, entidades locales), que les ha sido impuesto como medida obligatoria, la educación se ha quedado alejada de esta preocupación. Hasta el momento actual, las universidades no habían sido siquiera consideradas por los Planes Nacionales de Igualdad, en parte debido a su representación como instituciones neutras.

3.1. Las tres instituciones de educación superior con un plan de igualdad de género

En 2009, cuando la Universidad de Beira Interior (UBI) comenzó su proyecto de desarrollo de un plan de igualdad de género fue una iniciativa pionera. Hasta esa fecha ninguna otra universidad portuguesa había desarrollado una intervención organizacional en este ámbito (Sales Oliveira y Vilas Boas, 2012). Hoy hay, en Portugal, otras dos instituciones de educación superior con un plan de igualdad de género, la Escola Superior de Educação do Porto (ESE), que forma parte del Instituto Politécnico do Porto, y la Universidad de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD).

La ESE es una de las siete escuelas del Instituto Politécnico do Porto, con aproximadamente 200 funcionarios y funcionarias, docentes y no docentes, y 1730 estudiantes (DGEEC/MEC, 2017). El proyecto de implementación de un plan de igualdad de género fue cofinanciado por la Unión Europea y el Estado portugués, mediante la tipología 7.2 – "Planes para la Igualdad" del Programa Operacional para el Potencial Humano (POPH), del Cuadro de Referencia Estratégica Nacional, y tuvo como organismo intermedio la Comisión para la Ciudadanía e Igualdad de Género.

El plan transcurrió de 2011 a 2013 teniendo como objetivos: informar, sensibilizar y capacitar la comunidad académica y externa para la adopción de lenguaje inclusivo; divulgar, sensibilizar e informar a la comunidad académica y externa respecto a temáticas de igualdad de género, tráfico de seres humanos y violencia de género; educar al alumnado en temáticas de la igualdad de género, violencia de género, ciudadanía y tráfico de seres humanos; educar a docentes y no docentes en las áreas de la igualdad de género, orientación sexual e identidad de género, prevención de la violencia de género, tráfico de seres humanos y responsabilidades parentales (Serrão et al, 2013).

En 2012 fue creado un plan de igualdad de género con 5 áreas de intervención y 32 acciones planeadas, *0nline* en un *site* propio pudiéndose consultar el diagnóstico, el plan y el informe de evaluación del proyecto, pero no tiene información actualizada. El informe de evaluación señala resultados positivos e interesantes entre las personas implicadas, así como un gran número de destinatarios directos y no directos y de actividades, superiores al que se había previsto. Sin embargo, se subraya el problema de la continuidad y el obstáculo del término de la financiación.

A fecha de hoy no hay información de continuidad del plan, que no se encuentra en el *site* institucional de la ESE de Porto. No ha sido creada una estructura para dar continuidad a las actividades.

UTAD es una institución relativamente joven, que nace de la iniciativa de descentralizar las instituciones de educación superior en los años 80 del siglo pasado. Las instalaciones y actividades de UTAD se centran en Vila Real, con un polo en Chaves. Ambas son ciudades de media dimensión ubicadas en el interior norte de Portugal. UTAD incluye cinco escuelas, cuatro de naturaleza universitaria (Ciencias Agrarias y Veterinarias; Ciencias Humanas y Sociales; Ciencias y Tecnología; Ciencias de la Vida y del Ambiente) y una de naturaleza politécnica, la Escuela Superior

[2] Para más informaciones consultar CIG.pt

de Enfermaría, de Vila Real. La universidad tiene 923 funcionarios y funcionarias, 502 docentes y 421 no docentes y 7200 estudiantes (UTAD, 2013).

En este momento se halla en curso un plan de igualdad de género en UTAD (Plan de Igualdad de Género de Universidad de Trás-os Montes y Alto Douro), con el slogan "UTAD rima con Igualdad". También ha sido cofinanciado por la Unión Europea y el Estado Portugués, mediante la tipología 7.2 – "Planes para la Igualdad", del Programa Operacional para el Potencial Humano (POPH), del Cuadro de Referencia Estratégica Nacional, y tuvo como organismo intermedio la Comisión para la Ciudadanía e Igualdad de Género. Su fecha de ejecución transcurre de 2016 a 2017.

De acuerdo con la información disponible, el objetivo general es "desarrollar acciones y experiencias piloto que se constituyan como practicas positivas en materia de combate a todas las formas de discriminación y desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo y que estimulen el surgimiento de una cultura institucional que valorice la contribución de las mujeres e integre el principio de la igualdad de trato en sus prácticas, combinando mejoría en la competitividad y justicia social".

Los objetivos específicos son: 1. Crear un instrumento que permita estudiar y evaluar la política de gestión del personal de UTAD; 2. Desagregar por sexo todas las estadísticas producidas en UTAD, con vista a una gestión de personal promotora de la igualdad de oportunidades; 3. Combatir la segregación horizontal y vertical y promover la representación equilibrada de mujeres y hombres en al área de la toma de decisión y en los principales puestos de las carreras docente y no docente; 4. Proyectar formas de apoyo a la conciliación entre la vida profesional y familiar que permitan garantizar igualdad en el acceso y progresión en las carreras entre hombres y mujeres; 5. Optimizar los recursos necesarios, dentro y fuera de UTAD, para la implementación de este plan de igualdad; 6. Incluir progresivamente la dimensión del género en los textos y en las imágenes de las publicaciones de UTAD; 7. Contribuir para la diseminación del proyecto en otros contextos institucionales de la administración pública central y local; 8. Desencadenar un efecto demostrativo de buenas prácticas y transmitir valores que incluyan la dimensión de igualdad de género junto a estudiantes de UTAD y la comunidad; 9. Integrar progresivamente la perspectiva de igualdad de género y de oportunidades entre hombres y mujeres en las unidades curriculares, programas y materiales pedagógicos; 10. Cualificar formadores internos en la especialización de igualdad de género para ofrecer acciones de formación de los recursos humanos en otros contextos institucionales y empresariales (Monteiro et al, 2017).

La lógica de creación de este plan es algo distinta de los restantes casos que presentamos: el plan integra en sí mismo tanto el diagnóstico como el desarrollo del mismo plan, que es elaborado como un primer plan con tres ejes y dieciséis acciones, así como la creación de una comisión de igualdad de género para implementar en permanencia las actividades y su monitorización. Un componente interesante de este plan es la inclusión de la temática de la igualdad de género en la enseñanza y aprendizaje, en una lógica cercana a la infusión curricular (Menezes, 2004). Sin embargo, no hay datos disponibles sobre en qué punto está el proyecto y de los resultados que han sido logrados.

La Universidad de Beira Interior (UBI) tiene una historia y estructura muy similar al de UTAD. Nació en 1986, a partir de la evolución de un instituto politécnico, y está ubicada en Covilhã, una ciudad de media dimensión. Incluye cinco facultades: Artes y Letras, Ciencias, Ciencias de la Salud, Ciencias Sociales y Humanas e Ingeniería. Tiene 957 funcionarios y funcionarias, de los que 701 son docentes y 256 no docentes y 6908 estudiantes (Sales Oliveira y Morgado, 2016). UBI inició su proyecto del plan de igualdad de género en 2009 y ha contado con la misma línea de financiación a que hemos hecho referencia en los dos otros planes.

UBI comenzó este proyecto por dos tipos de razones: creer que un cambio organizacional la colocaría en una posición pionera en el campo de la ciudadanía y por una cuestión de responsabilidad social, teniendo en cuenta no sólo su destacado papel como entidad empleadora en la región, pero especialmente por su papel multiplicador y diseminador de buenas prácticas.

El proyecto se ha desarrollado durante cuatro años. En los dos primeros se efectuó el diagnóstico de género y la concepción y negociación del plan, en los dos últimos su implementación y monitorización. La tasa de concretización fue alta (85%) y en general todos los objetivos generales y específicos delineados para las dos fases han sido cumplidos. Terminado el proyecto financiado se verificó la necesidad crucial de una sensibilización continua, concomitantemente con otros procesos más profundos de cambio organizacional. Con la intención de dar respuesta a esta necesidad de intervención permanente se crea, en 2013, un organismo responsable, una Comisión de Igualdad de Género, la cual busca dar continuidad al proyecto.

A pesar de ello, existieron diferencias significativas entre la fase financiada y la no financiada del plan. Esta comisión no podía, por su composición – tres docentes – dedicar el mismo tiempo, recursos humanos y financieros para la promoción de la igualdad de género que habían sido activados a lo largo de los cuatro años de proyecto financiado.

Así, el trabajo de la Comisión, en el discurrir de estos cuatro años, se ha limitado a dos vertientes: sensibilización/formación en eventos y acciones dirigidos a la comunidad académica y, en gran volumen, a la comunidad nacional y local; y la monitorización de la igualdad de género en la institución. Esta monitorización se realiza de forma sistemática por medio del Informe de Igualdad de Género. Desde 2012, estos informes son anualmente emitidos con el propósito de monitorizar el progreso hacia la igualdad de género en la universidad. Están a disposición del público y son elaborados partiendo de la evaluación inicial que realizada durante el proceso de diseño del plan.

La Comisión buscó además hacer un acompañamiento de bajo perfil de situaciones de desigualdad que le son comunicadas, particularmente por la relación que se ha establecido con el Gabinete de Apoyo Psicológico de UBI. Pero esta tarea está muy lejos de su potencial dada la falta de visibilidad y presencia de la Comisión en los órganos de toma de decisión.

Sin embargo, la maduración de los procesos en una lógica de pequeños avances (Sales Oliveira y Vilas Boas, 2012) acabó dando frutos. La Comisión de Igualdad de Género de UBI está, en estos momentos, en proceso de reestructuración ya que va ser creada una unidad de igualdad. Esta nueva estructura tendrá espacio propio en el organigrama de la universidad y se prevé que quede integrada en el Gabinete de Calidad. Tendrá representantes de las cinco facultades y de todos los grupos que constituyen la población de UBI. Se espera que, en un futuro próximo, la capacidad de intervención interna y externa de este órgano y de la causa gane una nueva cobertura.

4. Conclusiones

Un enfoque crítico de las acciones del GM afirma que la variedad y la dispersión de estas medidas, junto con la persistencia de desigualdades básicas (como las salariales y de progresión en la carrera, por ejemplo), prueba la falta de alcance de las mismas (Caprile et al., 2012); otra crítica se centra en el hecho de la intervención basada en una óptica de recursos humanos, buscando asegurar el equilibrio cuantitativo entre mujeres y hombres, descuidando aspectos más relacionados con normas informales de las organizaciones, con la cultura institucional y con las políticas de investigación (Caprile et al., 2012). El propio EIGE dice que "los aportes globales y holísticos que buscan desafiar los racionales de la gobernanza y evaluación con vistas a implicar a toda la comunidad de investigación y para hacer del género una parte integral de la gestión de la investigación siguen siendo una minoría" (EIGE, 2016:19).

Así, al mismo tiempo que es apuntado por muchos como una vía promisora para la igualdad de género por su potencial transversalidad en la gobernanza de las instituciones (Hoard, 2015), el GM es simultáneamente cuestionado (Daly, 2005; Rees, 2005; Walby, 2005) como algo vago, necesitando de concretización. Analizando sus resultados, algunas autoras, dónde se destacan feministas, evalúan la estrategia de GM como limitada (Walby, 2004). La preocupación es que el GM marginalice las cuestiones de las mujeres con la excusa de que el género es una cuestión transversal, lo que conduce a que las intervenciones específicas para mujeres sean ignoradas. Daly (2005) destaca que, a pesar de las muchas medidas implementadas, el GM todavía no ha logrado un cambio social efectivo pues las instituciones siguen orientándose por políticas y por una cultura que oscila entre los valores tradicionales y el neoliberalismo emergente porque incluso la implementación del GM está a cargo de tecnócratas y no de los movimientos de la sociedad civil que, desde siempre, se han identificado con la causa de los derechos de las mujeres.

En esta perspectiva, hay quien argumente que el GM se encuadra bien en una lógica de flexibilidad neoliberal (Bacchi y Eveline, 2009). Según Booth y Bennett (en Walby, 2004), un enfoque de igualdad de trato, un enfoque en las mujeres y un enfoque de género deberían ser entendidos como una herramienta tripartita, permitiendo un enfoque multifacético, ya que muchas veces el principal error de las distintas visiones o estrategias es ser demasiado sectarias.

Como hemos visto, en Portugal son escasas las instituciones de educación superior que se han implicado en el diseño e implementación de un plan de igualdad de género, pero las que lo han hecho se han beneficiado del incentivo de medidas para el efecto. El programa que ha financiado los proyectos de todas consiste en una línea de financiación para las organizaciones, a la cual pueden optar empresas, administración local o asociaciones, entre otros[3]. Aunque no se tratase de un programa específico para instituciones de la educación superior o para la investigación, la posibilidad de encuadramiento en esta línea ha sido importante para la decisión de avanzar con un plan de igualdad de género. De otro modo, sin el impulso que el GM ha tenido desde las políticas europeas, quizás no lo habrían hecho. Hubo una otra universidad portuguesa que mostró interés en desarrollar un plan de igualdad de género, pero nada se ha concretizado hasta hoy.

Las tres experiencias son muy distintas. UBI tiene la particularidad de su pionerismo, de su resiliencia -cuatro años de continuidad en la fase no financiada-, con perspectivas de futuro y de continuidad de participación de la

[3] Disponible en POPH http://www.poph.qren.pt/content.asp?startAt=2&categoryID=371 visto al 3 de agosto 2016.

población. El plan de la ESE de Porto puede ser descrito como el plan de una escuela, con medidas interesantes y accionando competencias de su área científica pero sin capacidad multiplicadora al nivel de la institución y sin continuidad en el tiempo. Lo que indica que no ha logrado incluir en la institución la semilla del cambio organizacional. Es pronto para hacer consideraciones relativas a UTAD, pero un análisis de los documentos disponibles muestra que se trata del plan posible, en este momento, sin un diagnóstico de base y proyectando en el futuro intenciones de mejoría.

A este respecto, no podemos dejar de preguntarnos cuál es el verdadero motivo que subyace en la decisión de las universidades para desarrollar y adoptar planes de igualdad de género: la efectiva valoración del potencial transformador del GM; la oportunidad de beneficiarse de financiación institucional; o la reputación y la ventaja competitiva que esta medida les puede traer. El modo como la universidad se posiciona frente a estos estímulos es fundamental tanto para el efectivo cambio en las políticas organizacionales, que no residan solamente en la integración y representación de las mujeres (lo que en última instancia puede mejorar externamente la imagen de la universidad), pero también para la sostenibilidad a largo plazo de los objetivos y las actividades que han sido delineadas, garantizando que se extienden más allá del periodo de financiación.

Por lo que se refiere a la UBI, aún que sea posible identificar algunas ganancias conseguidas por actividades con impacto fuera y dentro de la universidad, y que han sido identificadas por el EIGE como buenas prácticas, somos conscientes de la incapacidad en promover cambios substantivos al nivel de las políticas y del *agenda-setting*. Como sugiere Derbyshire (2012), aunque no escamoteemos lo que ha sido logrado, somos conscientes de lo mucho que hay por hacer, y hemos reflexionado sobre las dificultades y resistencias encontradas a lo largo del camino.

Las limitaciones del plan de igualdad de género en la universidad han quedado claras a lo largo del proyecto mediante el tipo de iniciativas que no se habían previsto en la tipología pero que son esenciales en una institución universitaria, como la realización y la participación en eventos y la publicación. Además, la necesidad de implicar todos los grupos, estudiantes y trabajadores y trabajadoras, junto con las especificidades de la institución universitaria, con diferencias entre las lógicas jerárquicas académicas y gerenciales.

Es posible identificar dos grandes momentos del plan de igualdad de género en la UBI. Una fase inicial, financiada, en que ha sido posible asignar recursos y personas al diseño y a la implementación del plan; y una segunda fase sin financiación, en la que la garantía de continuidad ha pasado por crear una Comisión de Igualdad de Género, constituida por tres docentes, basada en trabajo voluntario, acumulando la tarea con sus restantes obligaciones académicas. La continuidad del plan ha quedado desde luego comprometida por la dificultad de dedicar el tiempo, los recursos y el compromiso que son exigidos. Según Derbyshire (2012), el GM es un proceso de cambio a largo plazo y dinámico, un proceso en que es necesario garantizar competencias, recursos y la influencia de los promotores o promotoras de igualdad de género. La autora señala que, para que esto acontezca, es fundamental asegurar fondos y asumir compromisos para la existencia de un promotor o promotora de igualdad de género remunerado. Otro aspecto que la autora subraya es el entorno facilitador de la organización. Aunque el plan haya sido aprobado por el rector, lo que le ha conferido una legitimidad institucional, la verdad es que han sido muchas las resistencias a varios niveles.

UBI es hoy una institución con un plan de igualdad de género. Esto es positivo, pero no suficiente. En la reflexión sobre el alcance y las limitaciones del proyecto, se ha destacado la persistencia de una cultura de desigualdad de género, camuflada por una lógica meritocrática y de neutralidad de género, dónde las explicaciones para el desempeño se basan en características personales y no en órdenes estructurales de poder. Walby (2004) hace referencia a una resistencia sostenida respecto de la introducción de políticas de igualdad de género en las organizaciones. Esta resistencia sostenida se ha verificado en UBI, tanto a nivel institucional como a nivel individual, lo que ha contribuido para que, no obstante la integración de las preocupaciones de género en algunas estructuras, no se haya logrado transformar esas estructuras, en el sentido de influenciar las políticas y el *agenda- setting* de la universidad.

Se puede constatar el impacto del proyecto, particularmente, en la forma de "pequeños beneficios", desvalorizados por la literatura, pero que pueden ser la semilla real del cambio organizacional (Sales y Vilas Boas, 2012). UBI se ha convertido en una referencia universitaria en la igualdad de género a nivel nacional, siendo llamada a participar de eventos y proyectos. Otro aspecto positivo es el reconocimiento de su práctica de monitorización por el EIGE en un proyecto, del cual ha resultado la herramienta GEAR, en que UBI surge como buena práctica[4]. Para el EIGE, la gran mayoría de los planes no parten de un diagnostico amplio y profundo ni desarrollan instrumentos y procedimientos sistemáticos de acompañamiento y evaluación. La falta de transparencia y visibilidad de estos proyectos, que muchas veces no son públicos, es otra deficiencia apuntada (EIGEa, 2016). A UBI se le ha reconocido una dirección contraria a estas críticas.

[4] Para más información consultar http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-methods/GEAR/examples

Pero, a pesar de muy relevantes y de su reconocimiento como buenas prácticas, estas medidas se platean como escasas para la real necesidad de otros procesos más profundos de cambio organizacional. Así, aunque hayan ocurrido cambios, es difícil sostenerlos en el tiempo y aún más difícil profundizarlos. En el contexto de universidad, desarrollar un plan de igualdad debería implicar todo su espectro de funciones: enseñanza, investigación y relación con la comunidad.

Las universidades portuguesas, a semejanza de sus congéneres europeas, están hoy muy condicionadas por políticas transnacionales y nacionales de naturaleza neoliberal, orientándose por una lógica de desempeño individual, sujeta a métricas internacionalmente reconocidas, y cuyo principal objetivo es asegurar beneficios en la competición nacional e internacional. Según Scharf, la naturaleza de estas políticas no es combatir las desigualdades y exclusiones, siendo incluso una de sus premisas el repudio de la desigualdades (en Gill y Donaghue, 2016). La implementación de un plan de igualdad de género en todas las áreas de la universidad implica compromisos a varios niveles, en particular en la atribución de recursos para el efecto.

Sin embargo, la lógica de la racionalidad neoliberal no deja espacio para asignar recursos en áreas que no son entendidas como generadoras de factores de competitividad. Como sugiere Grove, la igualdad de género no es un indicador en ningún cuadro del ranking global de las universidades. El éxito en estos *rankings* no parece requerir que se dé atención al género (en Morley y Crossouard, 2016). Esta presión para asignar recursos en áreas que les permitan competir globalmente es también sentida por las universidades portuguesas, que han sido objeto de constantes recortes en la financiación como consecuencia de la crisis socioeconómica que el país atraviesa y de las limitaciones que han sido introducidas por la política e instituciones europeas. Pero es particularmente sentida en una universidad reciente, ubicada en el interior del país, lejos de los centros urbanos, que busca afirmarse nacional e internacionalmente, como es el caso de UBI.

Por otro lado, es interesante subrayar que las iniciativas para implementar un plan de igualdad de género hayan surgido en instituciones más pequeñas, más recientes, ubicadas en regiones más periféricas del país[5]. La decisión de llevar adelante tal operación al nivel de toda la universidad podrá estar precisamente relacionada con el hecho de tratarse de universidades más pequeñas, con un menor peso institucional. En cambio lo que puede ser una ventaja se convierte en un impedimento, dado que, después, la capacidad para dar continuidad y consolidación al proyecto se enfrenta a limitaciones económicas y financieras, que son particularmente sentidas por estas universidades.

Teniendo en cuenta que el GM ha sido implementado de diversos modos y en distintos contextos, con base en distintas conceptualizaciones y enfoques y con distintos recursos y niveles de compromiso, es fundamental fomentar la reflexión y el análisis crítico que nos permita identificar fracasos y errores, conquistas y beneficios, pero también peligros y desafíos que son planteados en su implementación práctica, en particular al nivel de las instituciones de educación superior dada su especificidad.

En Portugal, los planes de igualdad de género son incipientes en lo que respecta al número y, probablemente, a los resultados efectivos. Pero son un principio y podrán significar una semilla de cambio, obviamente de posible reorientación, reformulación y mejoría. Se trata, inequívocamente, de una carrera de fondo, que demanda persistencia y aliento, así como un aprendizaje continuado. Detectar errores es importante, pero también lo es reconocer y valorar los progresos. Es crucial compartir e intercambiar experiencias con otras instituciones que, tanto en el contexto nacional como en el internacional, han aceptado el reto de implementar planes de igualdad de género, en el sentido de la comparación, del mutuo aprendizaje y reflexión, identificando buenas prácticas y discutiendo en qué medida podrán ser transferibles para el propio contexto. Como sugiere Derbyshire (2012), es importante garantizar cambios a largo plazo, persistir en promover la igualdad de género y los derechos de las mujeres, aun cuando las mujeres y las niñas dejen de ser el *flavour of the month*.

5. Referencias

Bacchi, C., y Eveline, J. (2009) *Gender mainstreaming or diversity mainstreaming? The politics of "doing"*. Institut for Historie, Internationale Studier og Samfundsforhold, Aalborg Universitet. (FREIA's tekstserie; No.71). DOI: 10.5278/freia.16965680.

Caprile, M. et al. (2012) *Meta-analysis of gender and science research*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

[5] En el caso de la Escola Superior de Educação do Porto, a pesar de su centralidad, hay que tener en cuenta que se trata de una experiencia confinada a una escuela en particular, en el área de la educación, que no ha tenido, hasta hoy, un efecto multiplicador.

Carvalho, T. y Santiago, R. (2010) "New challenges for women seeking an academic career: the hiring process in Portuguese higher education institutions" en *Journal of Higher Education Policy and Management*, 32(3), 239-249, https://doi.org/10.1080/13600801003743331

Daly, M. (2005) "Gender mainstreaming in theory and practice" en *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12.3: 433-450. https://doi.org/10.1093/sp/jxi023

Derbyshire, H. (2012) "Gender Mainstreaming: recognizing and building on progress. Views from the UK Gender and Development Network" en *Gender & Development*, 20:3, 405-422.https://doi.org/10.1080/13552074.2012.731750

DGEEC/MEC (2017) *Inscritos em estabelecimentos de ensino superior 2015/16*. <http://www.dgeec.mec.pt/np4/84/ > [Consulta: 10 de febrero de 2017].

DGEEC/MEC -MCTES, PORDATA (2015) *Doutoramentos realizados em Portugal ou no estrangeiro e reconhecidos por universidades portuguesas: total e por sexo – Portugal* [Consulta: 10 de febrero de 2017].

Eerdewijk, A. y Dubel, I. (2012) "Substantive gender mainstreaming and the missing middle: a view from Dutch development agencies" en *Gender & Development*, 20:3, 491-504.https://doi.org/10.1080/13552074.2012.731740

EIGE (2016) *Integrating gender mainstreaming in academia and research institutions: Analytical paper.* Vilnius: EIGE.

European Union (2011) *Gender Equality in European Union*. Brussels: EU.

Ferreira, V. (2011) "Os planos para a Igualdade nas organizações e a estratégia de mainstraining" en Sales Oliveira, C. y Vilas Boas, S. *Igualdade de Género – Responsabilidade Social e Cidadania*. Covilhã: UBI, 49-53.

Ferree, M.M. y Zippel, K. (2015) "Gender equality in the age of academic capitalism: Cassandra e Pollyana interpret university restructuring" en *Social Politics*, 22(4), 561-584. https://doi.org/10.1093/sp/jxv039

Gill, R. y Donaghue, N. (2016) "Resilience, apps and Reluctant Individualism: Technologies of Self in the Neoliberal Academy" en *Women's Studies International Forum* 54: 91-99. https://doi.org/10.1016/j.wsif.2015.06.016

Hoard, S. (2015) *Gender Expertise in Public Policy: Towards a Theory of Policy Success*. NY: Springer. https://doi.org/10.1057/9781137365170

Lipinsky, A. (2014) *Gender Equality Policies in Public Research*. Brussels: European Union Publications.

Lombardo, E. (2005) *Integrating or setting the agenda ? Gender mainstreaming in the European Constitution-making process*. Oxford : University Press, 412-432 https://doi.org/10.1093/sp/jxi022

Menezes, I. (2004) "Ambiente e transversalização curricular: potencialidades e limites da educação ambiental na escola" en *Educação, Sociedade & Culturas*, 21, 133-150.

Monteiro, A. P. et al (2016) *1º Plano para a Igualdade*. Vila Real: UTAD. <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjd-J2VprHSAhXHPBoKHcMpCVoQFggZMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.utad.pt%2FvPT%2FArea2%2Fautad%2Fplanos_relatorios%2FDocuments%2FPlano_Igualdade.pdf&usg=AFQjCNE_vLRClR4YC3yuXbPijPeVXjo9_Q&sig2=O0X02z2Sp4j35UzcBrvcLw&bvm=bv.148073327,d.d24> [Consulta: 10 de febrero de 2017].

Monteiro, R. (2013) "Desafios e tendências das políticas de igualdade de mulheres e homens em Portugal" en *Revista Estudos Feministas*, *21*(2), 535-552. <https://dx.doi.org/10.1590/S0104-026X2013000200006> [Consulta: 3 de febrero de 2017].

Morley, L. (2010) "Gender mainstreaming: myths and measurement in higher education in Ghana and Tanzania" en *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 40:4, 533-550, https://doi.org/10.1080/03057925.2010.490377

Morley, L. (2006) "Hidden Transcripts: The Micropolitics of Gender in Commonwealth Universities" en *Women's International Forum* 29: 543-551. https://doi.org/10.1016/j.wsif.2006.10.007

Morley, L. y Crossouard, B. (2016) "Gender in the neoliberalised academy: the affective economy of women and leadership in South Asia" British Journal of Sociology of Education, 37 (1), 149-168. https://doi.org/10.1080/01425692.2015.1100529

Nature (2013) "Women in science". Special issue 495.

Perista, H. et al. (2008) "A Igualdade de Género no Quadro da responsabilidade social – o Projeto Equal diálogo social e igualdade nas empresas" en *Ex aequo*, 18, 103-120.

Priola, V. (2007) "Being Female Doing Gender. Narratives of Women in Education Management" *Gender and Education*, 19 (1): 21-40. https://doi.org/10.1080/09540250601087728

Rees, T. (2005) "Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe" en *International Feminist Journal of Politics*, 7.4: 555-574. https://doi.org/10.1080/14616740500284532

Sá, T. (2010) "Precariedade" e "trabalho precário": consequências sociais da precarização laboral en *Configurações. Revista de sociologia*, (7), 91-105. https://doi.org/10.4000/configuracoes.203

Sales Oliveira, C., Simões, M. J., Vilas Boas, S. (2011), *Projeto UBIgual-Diagnóstico Organizacional*, Covilhã: Universidade da Beira Interior.

Sales Oliveira, C., Vilas Boas, S. (2012), "Igualdade de Género na Universidade da Beira Interior" en *Ex aequo*, (25), 119-136. <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0874-55602012000100010&lng=pt&tlng=pt> [Consulta: 20 de febrero de 2017].

Sales Oliveira, C. e Morgado, C. (2016) *Relatório de Igualdade de Género da UBI*, Covilhã: UBI.

Serrão, C. et al (2013) *Plano de Igualdade de Género ESE.IPP* Porto: ESSE.IPP. <http://gedc.ese.ipp.pt/pluginfile.php/26/mod_folder/content/0/Plano%20de%20igualdade%20-Final.pdf?forcedownload=> [Consulta: 20 de enero de 2017].

Schneider, A. L. y Ingram, H. M. (2005). *Deserving and entitled: Social constructions and public policy*. Albany: SUNY Press.

Talves, K. (2016) "Discursive Self-Positioning Strategies of Estonian Female Scientists in Terms of Academic Career and Excellence" en *Women's Studies International Forum* 54:157-166. https://doi.org/10.1016/j.wsif.2015.06.007

Teichler, U. y Höhle, E. A. (Eds.) (2013). *The work situation of the academic profession in Europe: Findings of a survey in twelve countries*. NY: Springer Science & Business Media.

United Nations, (2002). *Gender Mainstreaming: an overview*. NY: UN.

UTAD (2013) *UTAD: Diagnóstico. Relatório dos membros eleitos do conselho geral*. Vila Real: UTAD. <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwipnJjZprHSAhVGSRoKHa4CA7UQFggoMAM&url=http%3A%2F%2Fwww.utad.pt%2FvPT%2FArea2%2Fautad%2Forgaos_utad%2Fcons_geral%2FDocuments%2FPareceres_OutrosDocumentos%2FUTAD%2520Diagn%25C3%25B3stico.pdf&usg=AFQjCNHKiSrMHu2aiELpEXLPl_qxKGUXVg&sig2=62YHwLmwt3sgz8bJXt-uBQ&bvm=bv.148073327,d.d24 >[Consulta: 20 de febrero de 2017].

Verloo, M. (2005) *Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality*, Oxford University Press, 344-365, https://doi.org/10.1093/sp/jxi019

citecma
Ciencia, Técnica y Mainstreaming social Nº 1 / abril de 2017
http://polipapers.upv.es/index.php/citecma http://doi.org/10.4995/citecma.2017.7626

Recomendaciones para la incorporación de la perspectiva de género en el planeamiento urbano

Recommendations for the incorporation of a gender perspective in urban planningmen

Álvarez Isidro, Eva María [a]; Gómez Alfonso, Carlos José [b]

[a b] Departamento. Proyectos Arquitectónicos, Universitat Politècnica de València, España. ealvarez@pra.upv cjgomez@pra.upv

Resumen

Con frecuencia, el personal técnico y el político de las administraciones encuentran dificultad para la incorporación de la perspectiva de género al planeamiento urbano ya que, por lo general, imaginan que pueda consistir en un elenco de soluciones a aplicar *a posteriori*. Es por ello, que es necesario una labor de difusión e información de los conceptos y nociones a manejar y una toma de posición decidida a la hora de la provisión de los datos y mecanismos que permitan la extensión de su aplicación de manera constatable, eficaz y exigible.

Palabras clave

Perspectiva de género, urbanismo, legislación urbana, ciudad, cuidados

Abstract

Frequently, the technical and political staff of the administrations gets difficulties in incorporating the gender perspective into urban planning since they generally imagine that it can consist of a set of solutions to be applied a posteriori. It is for this reason that a dissemination and information of the concepts and notions around gender mainstreaming is necessary and a clear position in the data surveying and in the mechanisms that allow the extension of its application in a way which could be observable, effective and demanding.

Keywords

Gender perspective, urban planning, urban legislation, city, care

Recibido: 20-02-2017
Aceptado: 20-03-2017

Crossref Similarity Check
Powered by iThenticate

1. Introducción

El objetivo de este texto es identificar qué variables y qué procedimientos deberían ser tenidos en cuenta en la redacción del documento de ordenación urbana, para que dicho documento refleje y recoja la noción de perspectiva de género, tanto en los apartados con capacidad informativa y no normativa, como en los apartados con capacidad normativa.

La finalidad de la incorporación de la perspectiva de género en la normativa vigente en cualquier ciudad, dentro de las competencias que tienen dichos documentos, es la disminución y/o eliminación efectiva de la desigualdad por razón de género, sexo, edad, raza, situación socioeconómica, orientación sexual…. que el soporte físico o el hábitat urbano pueda producir ahora o podría producir en el futuro, de manera que se redistribuya el acceso a servicios y se facilite los diferentes usos o estilos de vida de modo eficiente y equitativo, entendido siempre dentro del contexto del impacto de género.

2. Aproximación al género

2.1 Sistema complejo

> *'Las ciudades modernas son estructuras complejas y no pueden ajustarse a una estructura sencilla, uniforme, única dado sus requisitos complejos.'* (Ungers, O., Vieths, S. 1997)

Podemos definir el entorno construido como un sistema complejo donde distintas estructuras y distintas actividades se superponen e interrelacionan, como '*hilos en un tejido*'. Dicho tejido está formado por un conjunto de elementos heterogéneos, identificables aunque '*inseparablemente asociados*' (Morin, E., Pakman, M. 1994) que en la operación de análisis - al tratar de aclarar, distinguir y jerarquizar sus elementos individuales- corremos el riesgo de no ver, no entender o no conocer en su significación y realidad.

El entorno construido complejo –en su acepción más común, la ciudad- esa la vez, el escenario donde se desarrolla nuestra existencia y el mecanismo que nos ofrece mejores oportunidades para obtener una mejor calidad de vida o, al menos, así debería ser. Al mismo tiempo, las distintas actividades de las personas en las ciudades y en los edificios pueden ser entendidas como patrones de actividad (Venturi, R., Brown, D.S. 1997), que suceden en función del interés o la necesidad y que resultan condicionados por el soporte físico en el que se producen.

La ciudad –noción multidimensional y multiescalar, que tanto se refiere al entorno de ámbito casi rural como al de las megalópolis – resulta ser el soporte físico que sustenta y enmarca nuestra actividad, existencia y memoria a la vez que el mecanismo que produce o proporciona los servicios que facilitan –o dificultan- nuestra vida.

Así pues, la ciudad se revela como el entorno donde se desarrolla nuestra vida privada y colectiva y, al mismo tiempo, se configura como un mecanismo de oportunidad para el acceso a la educación, a la vivienda asequible y digna, a la salud, al trabajo remunerado, oportunidad para el negocio…

No es sorprendente, pues, el que una enorme parte de la población mundial resida en ciudades y que se considere el hábitat urbano como un entorno de oportunidad. El diseño de esos espacios urbanos y mecanismos - generadores de patrones de actividad- tendrá por tanto una gran incidencia en la vida de esas personas que las habitan.

2.2 Cuidado de la dependencia

El trabajo productivo remunerado –lo que habitualmente llamamos, *el trabajo*- se produce durante una franja de edad precisa en la existencia de las personas y en unas condiciones de salud, educación y entrenamiento específicas. Para trabajar, una persona debe reunir una serie de requisitos de formación profesional, salud e higiene personal que solo es posible obtener en determinadas condiciones de organización social colectiva.

Además, para trabajar asalariadamente, emprender un negocio propio o en el tercer sector, es necesario que exista un modelo económico que genere las correspondientes oportunidades. Sin embargo la existencia de este modelo depende en todo caso del trabajo de lo cotidiano o del cuidado no remunerado.

Finalmente, no todas las personas reúnen, invariablemente, los requisitos necesarios para poder trabajar, ya que se deben dar unas condiciones precisas, que las personas no siempre disponen –edad, formación, condición física- o que pueden perder temporalmente –enfermedad, discapacidad transitoria, formación obsoleta, jubilación. Y no siempre se producen las condiciones de contorno capaces de promover un modelo económico apto para generar oportunidades de trabajo remunerado, o dichas oportunidades no son accesibles para todos por igual.

Es decir, el trabajo remunerado es solo una parte pequeña de todo el trabajo producido para que la estructura social funcione. El resto del trabajo necesario para sustentar la posibilidad del trabajo remunerado, es lo que denominamos *trabajo del cuidado* o *cuidado de la dependencia* y, con enorme frecuencia, es no remunerado.

Dicho trabajo no remunerado es estrictamente necesario para que la ciudad y la sociedad funcionen y, en términos cuantitativos, es más de la mitad del PIB en la mayoría de países de nuestro entorno. Sin embargo, no es ni visibilizado ni –habitualmente- tenido en cuenta a la hora de pensar nuestro entorno construido.

La autonomía de los niños en los recorridos escolares, la circulación de personas con movilidad reducida, la facilidad para acceder a los elementos de consumo diario, la proximidad de los servicios médicos de atención primaria, la movilidad del cuidado, la oportunidad para el encuentro y la conversación… son patrones diarios de actividad que también se dan en el conjunto de la ciudad y que son minusvalorados en su capacidad como elemento generador de diseño urbano.

2.3 Las mujeres y las minorías

Las mujeres no son una minoría; son la mayoría –o están muy próximas a serlo- de la población en casi todas las sociedades.

Las minorías son los grupos cuyo tamaño numérico es menor pero también aquellos grupos cuya posición social es más débil. En este grupo se incluyen las personas de etnias, religiones, orientación sexual, condiciones de salud… diferentes a la mayoritaria o a la poderosa; también se suele incluir en este epígrafe, las que sufren discapacidades no habituales, la drogodependencia, el alcoholismo… La condición por la que se define a las *minorías*, se entrecruza con las mujeres, que, por tanto, no forman ni un grupo único, ni homogéneo.

Con carácter general, las *mujeres* y las *minorías* están infrarrepresentadas en todas las instituciones que toman las decisiones, también en las que diseñan la ciudad. Además, la contribución social y la memoria de las mujeres y de las minorías, no es visible con facilidad.

Las mujeres, también con carácter general, se ocupan de la mayoría del trabajo no remunerado, por lo que disponen de menor autonomía económica y relevancia social. Las mujeres, mayoritariamente, se ocupan de las tareas del cuidado y de la dependencia.

Las mujeres, chicas, niñas y niños sufren la violencia de género directamente. Los hombres sufren las consecuencias de la violencia de género y de las circunstancias que las generan.

2.4 El género

'Yo soy yo y mi circunstancia […]' (Gasset, J.O., Marías, J. 2010)

La construcción del rol de género es una construcción cultural, paralela al sexo biológico y que afecta a todas las personas. Consiste en presuponer que, dadas determinadas condiciones, las personas se comportarán de una manera preestablecida, asumida como *lo normal*. Es por tanto una condición que varía con la época y con el lugar; y con el nivel de autonomía de cada persona para decidir aceptar -o no- dichas condiciones.

Esta situación contribuye, además, a que no sea suficiente solo contabilizar cuántas mujeres y cuántos hombres experimentan una situación determinada, sino a que sea preciso saber qué rol de género asumen, ya que no todas las mujeres –o todos los hombres- adoptan el rol que se les presupone. Es necesario pues, que además de conocer los datos del sexo biológico de las personas, dichos datos se completen con la realidad socioeconómica o con las costumbres de un lugar (Himpele, K., Magistrat, W. 2014).

El rol de género, por otra parte, está asociado íntimamente al *sexismo* y al *androcentrismo,* ya que no sólo se otorgan roles diferentes a cada persona, sino que, además, dichos roles suponen una opresión y una reducción de la libertad de las mujeres.

3. La perspectiva de género

Aunque la perspectiva de género se asocia habitualmente a la perspectiva de las mujeres, es más preciso decir que la perspectiva de género es el resultado teórico y práctico de la recuperación reciente del *valor de uso* y de la noción de *usuario-a* para el proceso y el objeto de proyecto.

La perspectiva de género se centra en el *usuario-a*: en reconocer su diversidad, en entender sus necesidades y en procurarle un entorno más eficiente y adecuado. Además se dirige a *todos* los usuarios, por lo que las mujeres, el rol de género y el cuidado de la dependencia aparecen como objetivos relevantes del diseño urbano, aunque no

únicos. Asimismo, recupera el sentido del *uso colectivo* del espacio público, buscando obtener mayor seguridad y tranquilidad para todos los usuarios en el dominio público.

La perspectiva de género también redefine la idea de *calidad* arquitectónica y urbana -más allá de lo establecido en cada momento- recuperando la noción de mantenimiento viable, eficiencia energética y entorno ambiental confortable, próximo y equitativo como elementos esenciales en la definición de calidad. Finalmente, la perspectiva de género entiende el urbanismo como un mecanismo de generación de *oportunidad para todos*, en el sentido más próximo posible a la justicia social.

Por tanto, la perspectiva de género recupera e identifica variables que, en realidad, han estado presentes en la arquitectura tradicional, la vernácula o la popular; y que incluso también estuvieron presentes en el inicio del Movimiento Moderno, cuando se definió la '*casa como la máquina de habitar'*, se *'liberó el habitar'* o se quiso pensar el urbanismo en función de la *jornada solar* y que, en un proceso progresivo de mercantilización de los bienes inmobiliarios, fueron desapareciendo progresivamente hasta casi desvanecerse totalmente.

Sin embargo, es importante mencionar que, aunque la perspectiva de género siempre ha estado incorporada en la arquitectura y el urbanismo, cuando se han centrado en el usuario-a, ha sido la *teoría feminista*– a partir de los 70- la que la ha recuperado y aplicado en el urbanismo y la arquitectura de ciudades como Viena, Berlín, Bilbao, Barcelona…de manera efectiva y legible. Es decir son las mujeres feministas las que en los años 80 y 90 han elaborado una teoría diferenciada, centrada en poner en primer plano a todos los usuarios y han sido las mujeres feministas las que la han aplicado voluntariamente en la construcción de las ciudades, espacios urbanos y edificaciones.[1]

La perspectiva de género de raíz feminista plantea tres procedimientos de actuación:

a) Como herramienta de análisis detallado de una realidad compleja, atravesada por el género en todas sus escalas y dimensiones.

b) Como proceso de diseño donde el trinomio análisis-diseño-evaluación se itera tantas veces como sea necesario para producir una solución eficiente, adecuada y precisa.

c) Como un elenco de soluciones, ya identificadas y probadas por otras personas en otros lugares, en otros momentos y que se ofrecen a nuestra disposición para su uso crítico.

Este tercer punto –aplicación puntual de un elenco de soluciones preestablecidas- es el que, habitualmente, se sobreentiende como indispensable para la aplicación de la perspectiva de género, restando importancia a los dos anteriores que son los que, en realidad, tienen la finalidad de aplicar el proceso conducente al conocimiento de la realidad compleja que rodea la construcción de género en un lugar y en un tiempo; y son los dos primeros puntos los que tienen la finalidad de establecer un método de diseño que obtenga soluciones más precisas y eficientes.

Los temas que habitualmente trata la perspectiva de género tienen que ver con el urbanismo de proximidad, el urbanismo cotidiano o el urbanismo del cuidado; es decir, plantea la relación entre la vida cotidiana y el entorno en que se produce: la vivienda, el espacio público, la ciudad. Y, también plantea aquellos aspectos que condicionan nuestra presencia en el espacio público como son la movilidad y la seguridad.

4. La necesidad de la perspectiva de género en el planeamiento urbano

El urbanismo y el diseño urbano definen nuestro entorno construido, aquel que sustenta nuestra existencia diaria, conserva nuestros recuerdos y memoria, y admite nuestras actividades, dificultándolas o facilitándolas. El diseño del entorno construido, pues, no es neutral: está hecho por personas e impacta en la vida de las personas que lo habitan, exponiendo al máximo la complejidad de dicho sistema.

Por otra parte, el diseño urbano que se produce en la actualidad, se basa en los conocimientos acumulados por la disciplina urbanística que, indiscutiblemente, ha estado en manos de hombres, de raza blanca y perteneciente a las élites socioeconómicas de sus respectivos países, desestimando las tareas del cuidado.

La ciudad, además, ha sido entendida como un mecanismo de inversión del exceso de rendimiento del capital, en detrimento de la ciudad como soporte de la vida cotidiana (Harvey, D. 2013).

En este contexto, la aplicación de la perspectiva de género en el planeamiento urbano debería producir un cambio radical en los fines y en los medios que definen y producen el entorno construido que habitamos. Es decir, la incorporación de la perspectiva de género en el planeamiento urbano es necesaria porque debería producir:

1) Una variación en la manera de proyectar la ciudad –su arquitectura y su urbanismo- y una transformación en la manera de definir su modelo futuro, al ser una herramienta que proporciona un conocimiento detallado

[1] En Viena, Eva Kail, Franziska Ullmann. En Berlin: Kerstin Dörhöfer

de la realidad en el momento del proyecto; y al ser capaz de definir el modelo futuro, de una manera más ajustada a la realidad y, por tanto, más eficiente, ya que se adaptará mejor a sus recursos e incorporará las necesidades específicas de más grupos de usuarios.

2) Una evolución del instrumento de planeamiento, ya que deberá incorporar las voces, variables y datos de aquellos que hasta ahora no eran incorporados – en particular, las mujeres y sus circunstancias- y que evidencian una realidad extremadamente densa, compleja y variable en el tiempo. Los instrumentos de planeamiento deberían pues incorporar nuevos elementos de análisis-evaluación, de gestión y tramitación flexible en el tiempo que permitan incorporar este tipo de situaciones variables.

3) Una trasformación sustancial del hábitat construido, ya que la perspectiva de género pone el foco en las necesidades de los usuarios, la diversidad de usuarios y en la vida cotidiana, tanto como la vida diaria asociada al trabajo productivo. Además, la perspectiva del género pone la mirada en el uso colectivo del espacio público buscando recuperar la seguridad en dicho espacio. La perspectiva de género podría producir entornos socialmente inclusivos y favorecer que otros colectivos ocupen la esfera pública, dándoles visibilidad social y política. De esta manera, la aplicación de la perspectiva de género podría contribuir a la urgente necesidad de la erradicación de la violencia de género, al favorecer la autonomía económica, física y política de todas las personas.

5. Cómo incorporar la perspectiva de género en los instrumentos de ordenación urbana

Entendida la perspectiva de género como una herramienta con diversas posibilidades y capaz de producir diferentes resultados, cabe preguntarse cómo se incorpora dicha perspectiva en el planeamiento urbano de cualquier ámbito y, en particular, en el de ámbito municipal.

En la Comunidad Valenciana, atendiendo a la LOTUP 5/2014, habría que especificar cómo se incorpora la perspectiva de género al Plan General Estructural y al Plan de Ordenación Pormenorizada,[2] sin excluir el resto de instrumentos de ordenación.

En primer lugar, cabe conocer cuáles son los objetivos de estos instrumentos de ordenación:

a) En el caso del PGE, Plan General Estructural,

1. Definir los objetivos de sostenibilidad y establecer la capacidad del territorio
2. Definir la estructura general del territorio -siempre en coherencia con el planeamiento de rango superior- definiendo la infraestructura verde y las redes primarias.
3. Calificar el suelo, para lo cual la LOTUP establece zonas de ordenación estructural: zonas rurales, zonas urbanizadas y zonas de nuevo desarrollo, estableciendo los usos para las zonas urbanizadas y de nuevo desarrollo, pudiendo establecer densidad, edificabilidad y criterios tipológicos.[3]
4. Clasificar el suelo como urbano, urbanizable y no urbanizable.
5. Establecer la política pública de suelo y vivienda.

b) En el caso del POP, Plan de Ordenación Pormenorizada,

6. Desarrollar la ordenación estructural, en particular la regulación detallada de usos del suelo en cada sub-zona y la fijación de alineaciones y rasantes.
7. Regulación de los aspectos morfológicos y ornamentales de las construcciones.

Es decir la legislación urbana, establece un proceso jurídico y administrativo cuya finalidad es reconocer la realidad en la que se aplica, estableciendo indicadores de sostenibilidad futura a partir de dicha realidad; establecer un modelo de actuación estructural y pormenorizada; y proveer los instrumentos necesarios para que dicho modelo preestablecido se produzca, suceda.

Es curioso que la LOTUP hable de paisaje y sostenibilidad; sostenibilidad social e interés social, pero no mencione ni una sola vez el término perspectiva de género, a pesar de que toda legislación deberá ser evaluada en función de su impacto sobre el género. Podemos razonar que dicha perspectiva se puede entender entretejida en el

[2] LEY 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana [2014/7303] (Generalitat Valenciana, 2014)

[3] LEY 5/2014, artículo 27, b), 1º

interior del instrumento de ordenación, devolviéndonos la idea de que la perspectiva de género no puede ser considerada sólo como un conjunto de elementos o ingredientes que podemos añadir en cualquier momento o *a posteriori*.

En este contexto, entendemos que la perspectiva de género debería ser incorporada en los instrumentos de ordenación -en particular en PGE y POP- en tres momentos:

1. En el momento de analizar la realidad compleja de la que partimos, formada tanto por el soporte físico, como por las actividades de *todos* los usuarios posibles. Este conjunto de elementos construidos y actividades formaliza una red de sistemas y subsistemas complejamente articulados en la ciudad (Alexander, C., Mehaffy, M. W. 2015). Para entender cómo funcionan dichos sistemas y subsistemas, nos aproximaremos a dichos usuarios en función de su rol de género: conociendo sus patrones de actividad, su situación socioeconómica, su nivel educativo, su búsqueda de oportunidades. También trataremos de entender el entorno urbano que les rodea con todo detalle, acudiendo al análisis formal y simbólico (Venturi, R., Brown, D. S. 2004) del espacio construido. Se trataría de obtener una imagen global *multidimensional* que incorpore, valore y combine lo que el entorno urbano supone para cada persona y colectivo, y que estudie el nivel de afectación que dicho entorno ocasiona a cada persona o colectivo (McSweeney, J. 2009).

2. En el momento de definir y proponer el modelo futuro, aquel que se espera obtener una vez realizadas todas las determinaciones establecidas en el documento de ordenación urbana. El planeamiento requiere que *alguien* haya imaginado un futuro posible y establecido unas expectativas viables y, normalmente, esto se realiza a partir de la propia biografía de quienes redactan el plan: a partir de lo que conocen, lo que saben, lo que ven, lo que experimentan, lo que comprenden. Por lo general, el grupo que define el modelo que afectará la vida de todos es un grupo determinado dentro del conjunto de la sociedad.

3. En el momento de redactar el instrumento de ordenación urbana, ya que dicho documento tiene que recoger con precisión, los dos momentos anteriores; además, esos datos y prescripciones deben *disolverse* en el interior de la normativa y las regulaciones, por lo que la redacción de la normativa debe ser cuidadosa para que dichas intenciones –pensadas desde la perspectiva de género- no se pierdan en el transcurso de la aplicación de la misma.

Una vez definidos los momentos y circunstancias en que debería aplicarse la perspectiva de género, es preciso determinar los procedimientos que podrían facilitar la incorporación de dicha perspectiva en cada uno de esos momentos. Es decir asociaremos momentos y procedimientos de la siguiente manera:

a) En el momento del análisis de la realidad empleando la perspectiva de género, es decir, en el caso de la obtención de una imagen detallada del contexto en el que vamos a actuar, proponemos como mecanismos de análisis:

- Obtener datos que recojan una realidad menos conocida: uso de datos estadísticos desagregados por sexo, por nivel educativo, por nivel económico, por situación social, nivel de discapacidad, dependencia a su cargo, uso de transporte público, uso del tiempo… Estudio de variables combinadas y extracción de conclusiones por grupos de usuarios.
- Estudiar rigurosamente los distintos grupos sociales presentes en el entorno analizado. Colaboración con sociólogos y aproximación a sus métodos de trabajo.
- Organizar procesos de participación in situ, seriamente planteados, que alcancen a todos los colectivos y usuarios de la zona en estudio, es decir la participación como mecanismo de análisis. Realización de mapeos colectivos, determinación de rutas cotidianas, estudio de patrones de movilidad y cadenas temporales de actividades.

b) En el momento de la elaboración y definición del modelo futuro que incorpore la perspectiva de género, es decir, en el caso de la obtención de una imagen detallada del contexto físico y social que esperamos producir, proponemos como mecanismos de diseño:

- Organizar procesos participativos en los que cada colectivo exprese que dificultades desearía poder superar y que oportunidades desearía encontrar en la ciudad en la que vive. Esta serie de procesos participativos podría ser coincidente con los procesos de análisis pero sus fines serían diferentes
- Conocer lo que se ha hecho en otras ciudades de tamaño y contexto similar al de la ciudad –o entorno urbano- estudiada. Como mecanismo complementario se podría organizar un seminario de revisión de casos paradigmáticos que tenido en cuenta la perspectiva de género en la definición de su modelo.

- También como mecanismo complementario se podrían establecer procesos similares al *advocacy planning* (Davidoff, P.) en el que cada grupo proponga su modelo urbano y social y se debata en público para entender mejor, las necesidades e interese de cada grupo.

c) En el momento de redactar el instrumento de ordenación urbana, en el momento de construcción del mecanismo o instrumento cuyo funcionamiento normal transformará la imagen de partida inicial en la imagen final esperada, proponemos como mecanismos de control:

- Organizar equipos de trabajo paritarios y diversos, que procuren la incorporación de mujeres y personas pertenecientes a grupos minoritarios.
- Incorporar especialistas en participación que evalúen el avance de la redacción del documento de ordenación urbana de acuerdo a las imágenes acordadas y que coordinen los procesos de participación tanto en fase de análisis como de definición de modelo.
- Incorporar especialistas en género que aporten experiencia práctica en la producción de espacios urbanos o edificios que incorporen la perspectiva de género.
- Organizar talleres de difusión para explicar cómo se recogen las distintas realidades y los distintos propósitos en la redacción del plan.
- Promover una estructura del documento normativo acorde con la legislación vigente pero con una lectura clara y fácilmente interpretable.
- Emplear un lenguaje inclusivo: no sexista y no discriminatorio
- No disponer todos los fines del plan en un único documento normativo, sino dejar elementos para definir en planeamiento de orden inferior de manera que sea posible admitir variaciones en la definición de la imagen final, si fuese necesario.

d) Después de la aprobación del plan, durante el periodo de tiempo en el que el plan se despliega,

- Formalizar equipos formados por usuarios del plan que verifiquen que la puesta en marcha de la normativa, produce el efecto determinado en las intenciones iniciales. Además, dichos equipos deberían evaluar si el despliegue progresivo de la imagen final acordada, produce los efectos deseados e imaginados en el momento de la redacción del plan.
- Formalizar equipos de expertos externos que corroboren que las ideas lanzadas en la normativa inicial siguen siendo deseables y que contrasten dicha experiencia con lo que sucede en otras ciudades semejantes de su entorno.

6. Contribución de otras ciudades a la incorporación de la perspectiva de género en el entorno construido

La incorporación de la perspectiva de género al planeamiento viene planteándose desde finales de los años 80, promovida por arquitectas y urbanistas feministas que observaron como las ciudades no eran capaces de ofrecer igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos, en particular a las mujeres. Por otra parte, el incremento de las mujeres en el mercado laboral remunerado ha evidenciado -aún más- la imposibilidad de organizar el tiempo dedicado a distintas tareas –remuneradas y no remuneradas- de una manera racional, asequible y sencilla. Y, por supuesto, ha evidenciado que las mujeres son las responsables de las tareas del cuidado y que sufren diferencias y brechas por motivo de género –brecha salarial, brecha tecnológica, brecha laboral…

Como ya hemos indicado, la perspectiva de género es una perspectiva inclusiva por tanto, también, incorpora la diversidad social, la diversidad de roles y las distintas construcciones personales. Pero dado que el grupo de las mujeres es el grupo mayoritario en cualquier ciudad y ha sido sistemáticamente desatendido, en la mayoría de las ciudades que tomamos como ejemplo, la perspectiva de género se ha centrado en el estudio de los patrones de actividad de las mujeres, en los problemas que afrontan y en las oportunidades que reclaman.

El análisis sistemático del grupo de las mujeres en distintas ciudades de Europa, detecta dos problemas relevantes:

- Las mujeres realizan cadenas de tareas donde la gestión del tiempo es un factor determinante. El combinar el trabajo del cuidado con el trabajo remunerado aumenta la cantidad de tares a realizar, con estricto control horario y con particular sobrecarga para ellas.

- Las mujeres sufren violencia de género estructural en todos los países donde se ha estudiado, debido a que aún estamos lejos de que las mujeres dispongan de plena autonomía económica, autonomía en la toma de decisiones y autonomía física. Y, menos aún, relevancia social o política.

Para tratar de minimizar estos problemas, hace tiempo que en Centroeuropa se ha llegado a un consenso -que ha sido aceptado en nuestro entorno- sobre las siguientes medidas a desarrollar:

1) Proponer ciudades policéntricas, ciudades dentro de ciudades, de manera que las ciudades descentralicen sus servicios y recursos. Ciudad formada por barrios bien equipados, con servicios administrativos y médicos; servicios comerciales y de ocio aptos para diferentes edades; barrios bien comunicados entre ellos por transporte público, carril bici e incluso peatonalmente.

2) Diseñar la ciudad con recorridos cortos lo cual supone reducir el tráfico rodado privado dentro de los barrios y aumentar los recorridos peatonales; combinar los usos para que podamos disponer de muchos de ellos en un radio corto (300 metros máximo). Elevar la densidad urbana. Equipar los núcleos con equipamientos del cuidado que permitan externalizar actividades que habitualmente recaen en las mujeres como el cuidado de niños, de ancianos o de discapacitados.

3) Diseñar espacio público de alta calidad de distintos tamaños y ubicaciones formando redes de espacios de esparcimiento y ocio, de manera que se dispongan próximos a las viviendas para que puedan ser usados con facilidad y que, además, entre ellos formen una red que de soporte y mejore las redes de recorridos peatonales, aumentando la seguridad y disfrute de dichos recorridos. Contribución de la edificación privada en la construcción del espacio público. Contribución de la calidad arquitectónica en la calidad del espacio urbano.

4) Promoción de medios de movilidad sostenible, favoreciendo las vías peatonales, el carril bici bien diseñado y el transporte público bien equipado. Servicios bien organizados para poder realizar trayectos cortos y rápidos, sin tiempos de espera innecesarios. Cuidado de las calles y aceras como soporte de la movilidad peatonal y lugar de estancia y juego. Estudio de la posición de pasos de peatones y duración del tiempo de semáforos.

5) Contribuir a la seguridad en la ciudad, mediante la mezcla de usos, los recorridos bien iluminados, sin rincones ni recodos; visibles y reconocibles antes de iniciar el recorrido por ellos. La ciudad orientable, bien señalizada, fácilmente identificable.

6) Eliminación de barreras arquitectónicas para todos los usuarios de movilidad reducida, o cual incluye las personas que acompañan a niños o personas mayores, los que llevan paquetes o carritos infantiles.

7) Atender las necesidades de la vida diaria tanto en la ciudad como en la vivienda lo cual significa disponer de los espacios necesarios para dejar las bicicletas, los carritos infantiles. Disponer de baños públicos bien mantenidos y fuentes de agua. Disponer de agua potable en la red de agua; poder mantener la vivienda a temperatura adecuada; disponer redes y servicios de proximidad. Poder adaptar la vivienda y el entorno a las diferentes fases de la vida.

8) La consideración de la cultura y el patrimonio como mecanismos de reactivación económica, como negocios de proximidad. Diversificar la oferta de ocio y entretenimiento.

9) Acceder a representatividad cívica y memoria pública mediante el nomenclátor de calles, monumentos representativos, edificios públicos.

10) Considerar el beneficio de la sostenibilidad social, tanto como el beneficio de la sostenibilidad económica.

Viena es la ciudad que más ha destacado en la incorporación de la perspectiva de género en su entorno construido y es un caso ejemplar. Berlín y Hanover también han realizado grandes contribuciones en del desarrollo de esta teoría y en su aplicación práctica. En España, el País Vasco lidera la incorporación real en su normativa de planeamiento y en la producción del entorno construido.

7. Recomendaciones prácticas

A lo largo de este trabajo, se ha insistido que el rol de género no es un dato visible en las estadísticas directamente; es una información que hay que extraer y construir cuidadosamente, a partir de los datos e informaciones existentes y a partir de la toma de datos directa in situ, mediante procesos participativos bien organizados.

Así, para poder abordar un análisis de género efectivo, la primera cuestión necesaria es el disponer de datos desagregados por múltiples conceptos, entre otros el sexo y la edad. Algunos de esos datos se encuentran en el Instituto Nacional de Estadística y en el Instituto Valenciano de Estadística. En la mayoría de casos, dichos datos deberían completarse mediante encuestas, in situ u online.

01. Recomendación: provisión de datos estadísticos desagregados y eficientes, de amplio espectro

El contraste de dichos datos con el trabajo pormenorizado sobre el terreno debería permitir identificar los grupos que viven en cada zona identificable de cada entorno urbano, los conflictos, las carencias y las aspiraciones que proyectan sobre el futuro.

02. Recomendación: trabajo colaborativo con sociólogos y trabajadores sociales para conocer la realidad directamente. Los sociólogos y trabajadores sociales deberían elaborar encuestas y producir *sociogramas* en coordinación con los técnicos encargados de la coordinación de género, para reflejar lo mejor posible la situación real de necesidad de vivienda, equipamientos, resolución de conflictos.

También deberían conocerse los patrones de actividad de los distintos colectivos y los sistemas y subsistemas subyacentes al espacio construido; el rendimiento de los equipamientos, los problemas subyacentes a su uso, los problemas de movilidad, la red de recorridos peatonales, la vitalidad del tejido asociativo o del tejido comercial.

03. Recomendación: proceso participativo in situ y online organizado por barrios o unidades identificables, de manera que se obtenga información suficiente para poder producir varios mapas colaborativos que muestren la situación real que vive cada unidad vecinal. Estos procesos participativos para obtener datos, podrían hacerse coincidir con los procesos participativos necesarios para definir el objetivo final del plan.

La vivienda y su entorno, la movilidad, los espacios libres y verdes y la seguridad requieren estudios pormenorizados sectoriales. Dichos estudios pueden ser lanzados en los procesos participativos pero requieren un estudio pormenorizado con los responsables en los Ayuntamientos de dichas áreas, de cara a detectar que cambios de normativa podrían ser necesarios o que puntos requieren mayor refuerzo normativo. Además, la coordinación en estos aspectos podría tener incidencia en la disminución de la violencia de género, ya que todos los estudios demuestran que no depende de estos aspectos pero una atención decidida a estos, contribuye a mejorar la situación de las mujeres maltratadas y a que no se den las condiciones que la faciliten.

04. Recomendación: Talleres de trabajo con los responsables de las áreas de la vivienda y su entorno, la movilidad, los espacios libres y verdes y la seguridad.

De cara a definir el modelo futuro de una ciudad el Ayuntamiento puede haber realizado foros sectoriales de los que pueda haber extraído una idea de un posible futuro. Sin embargo, por lo general, no se suele tener en cuenta a todos los usuarios de la ciudad, dejando parcialmente de lado la parte de la población dedicada al cuidado y a lo que habitualmente se conoce como urbanismo cotidiano, urbanismo de proximidad o urbanismo del cuidado.

05 Recomendación: revisar el modelo propuesto sectorialmente y evaluar su impacto sobre el tejido urbano y social asociado a la vida cotidiana. Revisar el impacto que las infraestructuras de carácter metropolitano puedan generar en la vida cotidiana en los entornos que los albergan físicamente.

06. Recomendación: establecer procesos de debate público sobre alternativas diferentes de modelo de futuro, siguiendo un patrón similar del *advocacy planning*.

Finalmente, dada la estructura de los documentos de ordenación urbana que actuarán sobre el territorio y sobre la ciudad, y que regulan explícitamente los indicadores de sostenibilidad y la capacidad territorial; la infraestructura verde; las redes primaria y secundaria; la regulación de zonas y usos; y la política pública de suelo y vivienda, entendemos que se debería documentar la experiencia de otras ciudades sobre estos temas, ya que son temas habitualmente afectados por la perspectiva de género.

07. Recomendación: Poner en conocimiento de los técnicos redactores del plan las propuestas elaboradas en Viena, Berlín y Bilbao en lo referente a la organización de estructuras verdes y de espacios públicos y a la política de vivienda pública con perspectiva de género. Además, se recomienda estudiar la movilidad de todos, haciendo especial hincapié en los recorridos peatonales, carril bici y tranvía.

El documento elaborado debería ser accesible y comprensible, de manera que los usuarios puedan comprender lo que allí se define como normativo y no normativo.

08. Recomendación: Se aconseja que los equipos de trabajo sean paritarios siempre que sea posible y representantes de la diversidad existente en la sociedad de cada ciudad o pueblo.

09. Recomendación: Se aconseja que el lenguaje sea inclusivo y que el documento se presente de una manera clara y legible. Si el documento normativo no pudiera ser comprensible para una amplia mayoría, se recomienda la redacción de un documento explicativo que permita que los ciudadanos comprendan el alcance del plan.

8. Conclusión

A lo largo de este texto, se ha expuesto que la incorporación de la perspectiva de género supone una contribución a la justicia social de manera concreta, puntual y pragmática, al mismo tiempo que supone una noción de carácter universal. Sin embargo, y quizá debido a esta doble condición, no resulta fácil obtener procedimientos concretos y acordados, que permitan su aplicación práctica, de manera que pueda ser evaluada y comprobada.

Con frecuencia, el personal técnico y el político de las administraciones encuentran dificultad para su aplicación ya que, por lo general, imaginan que pueda consistir en un elenco de soluciones a aplicar *a posteriori*. Como se ha tratado de esclarecer, la perspectiva de género debe estar entretejida en el desarrollo del documento y debería producir mecanismos de aproximación al problema o problemas detectados, tanto como soluciones concretas.

Es por ello, que es necesario una labor de difusión e información de los conceptos y nociones a manejar y una toma de posición decidida a la hora de la provisión de los datos y mecanismos que permitan la extensión de su aplicación de manera constatable, eficaz y exigible.

9. Referencias

Alexander, C., Mehaffy, M. W. (2015). *A city is not a tree.* Portland, Oregon: Sustasis Press.

Davidoff, P. (s.f.). *Advocacy and Pluralism in Planning.*

España. Generalitat Valenciana. LEY 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana*. DOCV,* 31 de julio de 2014, núm. 7329.

España.Generalitat Valenciana. Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. *DOCV*, 31 de diciembre de 2016, núm. 7948.

Gasset, J. O., Marías, J. (2010). *Meditaciones del Quijote.* Madrid: Cátedra.

Harvey, D. (2013). *Rebel cities : from the right to the city to the urban revolution.* Londres: Verso.

Himpele, K., Magistrat, W. (2014). *Gendersensible Statistik Lebensrealitäten sichtbar machen.* Viena: Wien Magistrat der Stadt Wien, MA 23, Wirtschaft, Arbeit und Statistik.

McSweeney, J. (2009). Hacia una multiléctica del agua en el Himalaya: La hidropolítica nepalesa y la guerra del pueblo maoísta. En Miessen, M., Basar,S., y Abäke, *¿Alguien dijo participar? Un atlas de prácticas espaciales: Un reportaje desde las trincheras del activismo cultural.* Barcelona: Dpr-Barcelona.

Morín, E., Pakman, M. (1994). *Introducción al pensamiento complejo.* Barcelona: Gedisa.

Ungers, O. M., Vieths, S. (1997). *Oswald Mathias Ungers : the dialectic city.* Milano: Skira.

Venturi, R., Brown, D. S. (2004). *Architecture as signs and systems : for a mannerist time.* Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

citecma

Ciencia, Técnica y Mainstreaming social Nº 1 / abril de 2017

http://polipapers.upv.es/index.php/citecma http://doi.org/10.4995/citecma.2017.7627

Solidaridad y humanismo: principios constitucionales para el anclaje de la igualdad

Solidarity and humanism: constitutional principles for the anchoring of equality

Uribe Arzate, Enrique[a]; Bustamante Medrano, Martha Guadalupe[b]

[a]Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma del Estado de México vercingtx@hotmail.com

[b]Licenciada en Derecho; Auxiliar de Investigación marthisbm@yahoo.com.mx

Resumen

La doctrina constitucional afirma la conveniencia de que los derechos fundamentales formen parte del texto de la ley suprema. De este modo, existe un catálogo mínimo de derechos que la Constitución recoge y aspira a garantizar. Sin embargo, cuando la Constitución carece de la directriz del humanismo y la solidaridad, es previsible su ineficacia en la protección y aseguramiento de los derechos humanos, concretamente de la igualdad y la libertad.

Palabras clave

Constitución, derechos humanos, garantías, humanismo y solidaridad

Abstract

In the constitutional studies is very important the inclusion of fundamental rights in essential part of the text of the supreme law. In this way, there is a minimum catalog of human rights that the Constitution collects and aims to guarantee. However, when the Constitution lacks the guideline of humanism and solidarity, its ineffectiveness in the protection and assurance of human rights, namely equality and freedom, is foreseeable.

Keywords

Constitution, human rights, warranties, humanism, solidarity.

Recibido: 01-01-2016

Aceptado: 12-12-2016

Crossref Similarity Check Powered by iThenticate

Introducción

La doctrina ha dicho que la Constitución es el texto esencial que recoge los principios que dan fisonomía a un pueblo; en sus contenidos esenciales, define los derechos humanos, la forma de gobierno, los límites al ejercicio del poder, el territorio, establece los órganos sobre los que recae el ejercicio de la *potestas*; en fin, contiene todas aquellas directrices que permiten hablar de la res publica, como el lugar efectivo para la realización de lo colectivo.

Sin embargo, no existe consenso sobre los alcances de los principios constitucionales, bien sean exclusivos de cada país, o que por ser generales, se puedan y deban aplicar a todo el mundo. Por nuestra parte, podemos afirmar que los principios constitucionales son el ser y deber ser de un pueblo concreto; si bien, por su condición esencial es posible que algunos de estos preceptos fundamentales puedan ser compartidos por varios países e incluso por la totalidad de ellos, lo cierto es que las decisiones políticas fundamentales permiten visualizar el quid de cada entramado social. Es decir, como cláusulas de intangibilidad, tienen una manufactura especial para cada Estado; empero, su naturaleza puede ser invocada en muchos otros lugares, vgr., la soberanía, la libertad, la independencia o los derechos humanos; se tratan de categorías que como principios pertenecen a la Constitución de un país, pero por su calidad esencial, viven en muchos textos constitucionales.

Desde luego, hablar de principios constitucionales, nos conduce de manera obligada a la teoría constitucional y a la teoría general del derecho. Los principios constitucionales derivan del presupuesto de existencia de los principios generales del derecho, de donde adquieren su naturaleza. Aun cuando pueden presentar cierto conflicto de acuerdo a la generalidad y aplicabilidad de los mismos, es incontestable que las decisiones políticas fundamentales siguen siendo los conceptos clave para la comprensión del fenómeno constitucional en cualquier Estado y para nuestras sociedades volátiles de hoy. Para mayor claridad, diremos en vía de ejemplo que la teoría general del derecho sostiene los principios de generalidad, abstracción e impersonalidad de las normas jurídicas; por su parte, la teoría constitucional dice que las normas sobre temas como la garantía de los derechos humanos y la ayuda a los vulnerables, superan la generalidad y sobre todo, los tintes de impersonalidad de la ley. Por eso, los principios generales del derecho que son axiomas con fuerza de ley en su aplicación y poseen el carácter de normas en cualquier ordenamiento jurídico que así lo determine, necesitan el impulso vital de los principios constitucionales que deben estar contemplados en un texto constitucional para que alcancen un status normativo positivo vigente.

Tanto los principios generales del derecho como los principios constitucionales deben ser acordes con la realidad, pues ambos atienden a una época determinada. Por ello, es importante la búsqueda de mejores escenarios que aporten soluciones prácticas a los problemas actuales derivados de una sociedad cada vez más compleja que demanda de sus gobiernos trabajo intenso, talento, mesura, transparencia; pero especialmente, una conducta ética para la realización de acciones efectivas que aseguren el goce y respeto de los derechos humanos.

Problemas como la concentración y abuso del poder, la corrupción y la impunidad, la desigualdad social, la miseria trepidante y la desatención al medio ambiente, ponen el acento en los quehaceres constitucionales que esta época requiere con urgencia y en las acciones que debemos atender con prontitud. En concreto, las letras constitucionales todavía tienen mucho que decir y tienen que decirlo de manera clara y contundente, porque el diseño constitucional es –a pesar de tantos desarrollos teóricos-, insuficiente y poco sistemático. Es evidente que estos problemas son de todos; pero para los efectos de esta aproximación científica, vamos a tomar como punto de partida, el caso mexicano que es el que mejor conocemos y que nos permitirá arribar a las conclusiones generales.

Aquí y allá, la desigualdad es la más clara manifestación de todas nuestras carencias. Somos desiguales dentro de un sistema jurídico –que no trata parejo a hombres y mujeres, ni a niños, ancianos o desempleados- y somos desiguales con los que vienen de fuera –migrantes, desplazados, víctimas de la guerra-. Esta afirmación encierra la grosera manifestación de un derecho insuficiente, voluble e inhumano y por eso creemos impostergable una reforma constitucional debe incluir el humanismo y la solidaridad como principios para la vida de todos los días.

Pues bien, es incontrastable que la realidad pone a prueba nuestro desiderátum normativo; la poco confiable justicia declarada por los órganos jurisdiccionales, la miseria de millones de seres humanos, la falta de empleo, un campo y en general un medio ambiente trastocado, servicios de salud de mala calidad, un sistema educativo incapaz de formar de manera integral a niños y jóvenes; en fin, vivimos un momento de severas carencias. Ante semejante status quo, es improrrogable una reforma sustancial que permita la superación de las dificultades sociales, culturales y económicas que nos vuelven desiguales desde la norma y que la realidad nos confirma en esta condición con arrogancia y firmeza.

A pesar de todo esto (y tal vez por ello), no dejamos de creer que la Constitución, como norma fundamental, es el marco idóneo para aportar soluciones a los problemas apremiantes de una sociedad globalizada, asediada por los grandes centros de poder y, por ende, peligrosamente inerme. En este sentido, la Constitución es entendida como un documento formal y solemne sancionado por el constituyente originario, la cual contiene los principios

fundamentales y fines que el Estado debe cumplir. De este modo, el constitucionalismo representa una orientación teórica que permite explicar el desarrollo del Estado a la luz del marco jurídico delineado por la Carta Magna; todos los temas en los que el Estado incide —y primordialmente el de los derechos fundamentales— tienen en el constitucionalismo su mejor explicación histórica. El constitucionalismo es así, la historia de la defensa de los derechos humanos y un constante compromiso con el ejercicio racional del poder.

En México, la Constitución de 1917 ha sido, a lo largo de su vigencia, la más sólida referencia jurídico-política del país; todos los levantamientos armados —justificados o no—, los reclamos y las demandas, han visto en ella su fundamento y su camino. Así, asistimos hoy a un escenario donde la revisión del contenido de la Constitución se ha vuelto imperativo, pues más allá de lo que en términos generales se expresa al decir que las normas jurídicas deben ir al mismo paso que los cambios sociales, es oportuno señalar que la necesidad de la renovación constitucional encuentra su razón más poderosa en la evidente inaplicación y consecuente ineficacia de muchas prescripciones normativas escritas en la Constitución, algunas de la cuales ya no responden a los requerimientos de una sociedad en constante cambio —desde luego distinta a la de hace siglo[1]—.

2. Por una sociedad de iguales

Una cuestión elemental que las constituciones deben señalar son los derechos humanos; entre estos, destacan sin duda, la libertad y la igualdad. En términos llanos, todos somos iguales.

Los seres humanos pertenecemos a la misma estirpe. Las distinciones entre varones y mujeres, generaron hasta hoy un tremendo desencuentro que ha servido para alimentar la misoginia retrógrada y las duras manifestaciones feministas que en ningún caso y en ningún lugar han servido para propiciar armonía social. Sobre el particular, no podemos dejar de lado la importancia del lenguaje en estos asuntos: “the language of equal rights cannot avoid the language of identity. The question will always be the equal rights of whom” (Sonu, 2013: 33). En este sentido, el principio de igualdad requiere un mayor apuntalamiento que sea capaz de mostrar que la desigualdad, la discriminación y cualquier otro concepto que introduzca desbalance o distinción entre los seres humanos sean simplemente, inaceptables. Así por ejemplo, “the crucial question is to know whether afirmative action is an exception to the prohibition of discrimination or is limited by that prohibition” (Sonu, 2013: 231).

Con una aseveración tan franca e incontrastable, nos parece que el gran reto de la humanidad se sitúa en el tremendo salto cualitativo que significa la visión metanormativa, capaz de hacernos iguales en la vida cotidiana. Con esto queremos decir que las leyes nacionales y los instrumentos internacionales son prolijos en la regulación de la igualdad que se ha pregonado en cualquier lugar insistentemente. Ergo, las referencias a la problemática de la igualdad, según nosotros, no se sitúa tanto en graves carencias de tipo regulatorio (de las leyes ordinarias), sino más bien en los modos que la sociedad y las instituciones públicas pueden instrumentar para hacer pleno el disfrute de los derechos de todos. Con todo, a pesar de que los textos jurídicos son elocuentes, es claro que el rediseño del tipo de Estado capaz de cobijar estos propósitos, es todavía una asignatura pendiente.

Una explicación más puntual nos dirá que no es suficiente con lo que hasta ahora se ha dicho y legislado, porque la igualdad no es tanto un asunto de leyes ordinarias, sino de principios constitucionales que exigen claridad y, de la mano con esto, el obligado rediseño del Estado; necesitamos repensar la tipología del Estado, su teleología y las posibilidades efectivas de su praxis para saber de qué modo pueden conseguirse en la vida de todos los días, los niveles de disfrute y garantía de los derechos humanos aquiescentes con una sociedad democrática e igualitaria.

En la problemática cotidiana que todos vivimos, el debate sigue trenzado en cuestiones de género que no tendrían que ser si el Estado (principal garante de los derechos humanos), hubiera sido capaz de establecer con claridad (así fuera progresivamente) su razón de ser, sus fines; si desde hace mucho tiempo las constituciones hubieran consagrado como la máxima aspiración colectiva la igualdad real (desde luego los mecanismos para darle viabilidad) y el acceso a los medios para su materialización, posiblemente muchos de los retos y de nuestras angustias tendrían hoy otro derrotero. Lo cierto es que en medio de la vorágine que representan las duras condiciones de la actualidad, hemos perdido de vista que hasta donde la historia lo muestra, las constituciones son el punto de inflexión de las sociedades; desde su articulado es posible definir el rumbo, el qué y el para qué de las instituciones públicas. “In each country, the constitution was perceived not only as an instrument for the establishment of government and the entrechment of constitutional-democratic order, buy also as an important tool for the advancement of various political objectives” (Lerner, 2011: 193). A pesar de lo que se pueda decir desde la dimensión metaestatal, la vuelta a las cuestiones más cercanas que se pueden vivir en sociedad, nos va mostrando que la globalización comienza a recular y en este desandar el camino, cada espacio tendrá que recuperar y fortalecer su identidad, sus costumbres, su trazo original.

[1] La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada el 5 de febrero de 1917.

A partir de esto, podemos sostener que las constituciones siguen siendo la plataforma natural de las sociedades para la descripción y diseño de lo que se quiere para el futuro. En referencia concreta a lo que aquí nos interesa, el principio de igualdad y, con ello, cualquier otro principio vital para los derechos humanos, debe ser acompañado de sus garantías. Luego entonces, los problemas gestados desde este contexto, nacen con la concepción misma de la igualdad, la equidad de género, la visión del Estado y sus fines, sus políticas públicas y su necesaria regulación normativa. Con la breve referencia previa es posible señalar que la visión del Estado y sus pormenores para la vida humana, deben ser enunciados desde su texto en forma de principios, a fin de hacer posible su instrumentación en la legislación ordinaria, en las instituciones y en las tareas de la cosa pública.

En el planteamiento que aquí nos interesa abordar, es posible sostener la conveniencia de engarzar el principio del humanismo como parte vital del entramado constitucional. Nos parece que esto debe decirlo el texto fundamental para propiciar que la igualdad sea un tema de la praxis del Estado y no solamente un enunciado de las leyes.

Ergo, el humanismo para la solidaridad de nuestras sociedades, tiene en sus cimientos la referencia inmediata a la igualdad. Desde luego no desconocemos el debate no zanjado que ha derivado del tratamiento doctrinario sobre la igualdad. Nosotros no nos referimos a la igualdad formal que ya tiene suficiente discusión, sino a la igualdad que puede y debe gestarse en relación a las diferencias inherentes a los sexos y a los géneros. Debido a estas imprecisiones –primero normativas y luego estructurales- la dimensión factual de la inequidad y la discriminación, es un tema irresoluto en casi cualquier parte del mundo. Al efecto, y para entrar en materia, es conveniente recordar que:

> La discusión sin duda más extendida actualmente es la que se cuestiona si lo correcto es hablar de sexo o es hablar de género. Y la respuesta depende de a lo que nos refiramos porque uno y otro término no son sinónimos. Más propio es hablar de sexo cuando nos referimos a las diferencias físicas –de modo que, por ejemplo, no es muy correcto hablar de género para expresar si somos mujeres u hombres-, y de género cuando nos referimos a las diferencias socioculturales. Cuando nos referimos a ambas cosas a la vez, es válido utilizar el término sexo –recordemos por ejemplo, la expresión usada para definir, incluso en documentos oficiales, las labores del hogar de nuestras madres y abuelas: las propias de su sexo-. (Luosada, 2014: 75)

De acuerdo con lo aquí dicho, vale la pena hacer eco de lo que algunas voces dicen sobre la igualdad en el sentido de que con esto, el Estado poco ayuda al desarrollo y al bienestar. El igualitarismo primitivo, que busca nivelar a las personas a través de la ley en lugar de hacerlas iguales frente a la ley, ha sido siempre la más destructiva de las ideologías. Su fuerza viene de antiguos impulsos tribales que aún se encuentran presentes entre nosotros (Kaiser, 2016: 143). Luego entonces, los matices que acompañan el debate que aquí planteamos, deben comenzar por delinear claramente el desdibujado contorno y el difuso horizonte de la desigualdad por razones de género.

Nosotros decimos que todos somos iguales; no hay razones ni argumentos para sostener diferencia alguna. Lejos de significar un absurdo que deja de lado la cuestión de sexos y géneros, lo que aquí señalamos se basa en la idea de que los alcances de lo jurídico en un tema tan complejo, es una parte mínima de las múltiples aristas que presenta el fenómeno que nos ocupa. Para una visión omnicomprensiva, es preciso decir que la regulación jurídica no puede tener un derrotero cierto si el soporte estructural-teleológico que es el Estado, no se ha plasmado de manera inequívoca en el texto constitucional.

Esta asimetría –paradojal por cierto-, es evidente incluso en las tareas propias del derecho; veamos por ejemplo que en el mundo jurídico-laboral, pese a todo, es sorprendente que en un mundo donde las mujeres se hacen cada vez más fuertes, sigan produciéndose abandonos prematuros de la profesión y sigan quedando relegadas a los puestos de trabajo que forman parte de la base de la pirámide, siendo muy escasa su presencia en las principales instancias de mando de cualquier rama del Derecho (Palanca, 2011: 234). En este mismo sentido, si aceptamos que la enseñanza del derecho debería formar profesionales que trabajen para la construcción de la igualdad entre los sexos y que la situación de desigualdad entre varones y mujeres en nuestro país es un problema, entonces las ausencias referidas son un problema estructural de nuestras carreras de derecho (Bergallo, 2009: 13-14). Esta última autora se refiere a la falta de cursos en temas sobre derechos de las mujeres, a pesar de que la clientela en los servicios jurídicos gratuitos que nacen de los cursos de práctica profesional es eminentemente femenina.

Por lo que hasta aquí hemos señalado, la búsqueda de mejores escenarios y condiciones para la vida en igualdad, entraña una cuestión ética de elemental justicia; pero como podemos advertir, esto no puede darse sin el apoyo de una recia estructura jurídica que sirva para explicar y comprender el quid de la igualdad en el marco del Estado constitucional y democrático.

> Supongamos que alguien se dispone a formular una teoría de los derechos fundamentales que deben atribuirse a las personas. Quien formula una teoría de este tipo asume tres premisas en las que la igualdad está presente y que son:

(1) Que se trata de una teoría normativa, es decir, de una teoría que contiene normas.

(2) Que se trata de una teoría de la justicia.

(3) Que los seres humanos son básicamente iguales en ciertos aspectos relevantes.

En efecto, cada una de las tres premisas incluye una referencia a la igualdad y, por tanto, una teoría de los derechos es igualitaria en al menos tres sentidos: porque es una teoría normativa, porque es una teoría de la justicia y porque se basa en la creencia en cierta igualdad entre los seres humanos. A las tres igualdades presentes en las tres premisas podemos calificarlas como lógica, axiológica y fáctica (García, 2017: 170-171).

Ahora bien, a fuer de atender las críticas que seguramente se enderezarán contra esta concepción, es pertinente señalar que la dimensión constitucional del Estado, es un andamiaje que sobrepasa lo meramente normativo ordinario que, por lo general, cumple apenas una función instrumental. Con esto queremos decir que la dificultad más profunda de estas cuestiones tiene que verse más allá de la letra de la norma ordinaria.

An assertion of equal or unequal treatment in only meaningful in discrimination discourse in conjunction with the ascription to some individual of what we will call an objective status. Familiar examples include race, ethnicity, religion, language, sex, sexual orientation, age or disability, but many others are possible (Heinze, 2003: 57).

Así las cosas, el establecimiento de ciertos principios desde la Constitución, o para decirlo enfáticamente, de ciertos principios constitucionales, marca el punto de partida para la concreción de un nuevo tipo de Estado que será capaz de cobijar desde su diseño constitucional y estructural-institucional las tareas propias del principal motor y gestor del bienestar de la humanidad. De esta manera, la responsabilidad del Estado frente a los derechos se relaciona, por tanto, con la no discriminación. En América Latina la presencia de grandes masas indígenas discriminadas es una violación flagrante de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que se está impidiendo el derecho a la igualdad de oportunidades de numerosas poblaciones (Bengoa, 1997: 29). Y ni qué decir de las miríadas de inmigrantes (por lo general miserables) que deambulan por casi cualquier ciudad que prometa –así sea el espejismo- de una vida mejor. ¿Qué hace el Estado además de perseguirlos o ignorarlos?

Sobre todo esto, la doctrina ha sido reiterativa; no basta con establecer el desiderátum de los derechos esenciales si éstos no son acompañados de sus respectivos mecanismos de aseguramiento. De este modo, al delinear en este trabajo, la relevancia de la igualdad formal, también es pertinente señalar que el Estado y los trazos constitucionales tienen que definir los modos en que esa igualdad puede ser un asunto de todos los días; ergo, la ausencia de garantías es una forma de incumplimiento, porque, precisamente el sujeto pasivo por excelencia (legislador) es el obligado a establecerlas, por lo que las garantías no pueden integrar la esencia del derecho subjetivo, y menos aun cuando de derechos humanos se trata (Preciado, 2016: 37). Ahora bien, vale decir que en una sociedad de iguales y más allá de lo que la Constitución y las leyes ordinarias son capaces de establecer, la tolerancia tiene una honda significación en la vida cotidiana; la tolerancia como reconocimiento está relacionada con una nueva forma de entender la tolerancia como tolerancia positiva, que significa comprender en vez de soportar. Sin embargo, esta relación, como la propia idea de tolerancia positiva, en ocasiones se muestra difusa (Marciani, 2016: 172).

A partir de este contexto, la igualdad efectiva comienza a configurarse como algo más que el discurso de las normas. Por eso, cuando decimos que todos somos iguales, ni siquiera nos detenemos en la alusión a diferentes condiciones que marcan circunstancias de vida de cada cual, pero nada que haga mella en la naturaleza humana de todos. Así, más allá de lo que la naturaleza y nuestro entorno nos han dado, la igualdad se debe afianzar en las garantías, porque es a través ellas como el Estado constitucional puede hacer efectivo el principio de igualdad formal plasmado en las constituciones y en los instrumentos jurídicos de orden internacional.

In issues of human rights then the State cannot limit itself to avoiding conduct that violates those rights. Rather, it must also take the positive actions that may it necessary to make it posible for individuals subject to its jurisdiction to be able to excercise and enjoyed their human rights. Positive actions require a variety of steps destined to obtain a variety of results. Societies are not composed of individuals who are equal, be it cause of their race, sex, physical capabilities, social or economic conditions, If State will have to take different measures to satisfy them all. (Medina, 2016: 19)

En este orden de ideas, texto y normas, tolerancia, garantías efectivas más allá de las diferencias, son algunos de los elementos que la dinámica del Estado debe tomar en cuenta para ensayar otros modos de operar la dimensión pragmática para el respeto eficaz de los derechos. Una interesante propuesta se halla en fomentar la acción positiva:

La finalidad de la filosofía de la Acción positiva, Affirmative Action, fue lograr la justicia y la igualdad, ayudando a las personas desfavorecidas o desventajadas. Esta política comenzó en Estados Unidos en los años 70 a raíz de la discriminación que sufrían los afroamericanos y otras minorías. Con posterioridad fue aplicada al logro de

> la igualdad entre mujeres y hombres. En sus inicios se pretendía reparar o compensar la discriminación racial que había sufrido la población de color, los negros, en el pasado. Pero hoy, la filosofía de fondo no es tanto una reparación con respecto al pasado sino llegar a la igualdad fáctica cara al futuro especialmente en el caso de la población femenina. (Elósegui, 2008: 25-27)

Con todo, el Estado y sus normas jurídicas, seguirán siendo el punto de arranque de estos afanes humanos que no se pueden configurar en el aislamiento y la soledad. La libertad, el libre albedrío y sus invaluables componentes, son atributos que la condición humana no debe rebajar por ningún motivo ni circunstancia. Por eso, el debate sobre libertad y seguridad no puede tener lugar ni siquiera desde la tesis de la ponderación de los derechos, porque en todo caso, libres y racionales como somos, nosotros debemos ser la medida de nuestra libertad. Libertad y limite, son, pues, dos conceptos que se iluminan: ser libre es limitarse, es obligarse, no lo contrario (Quintanilla, 2017: 29).

3. La dinámica constitucional

Llegamos así al punto donde es preciso conectar la igualdad con la arquitectura jurídico-política del Estado y los principios que su Constitución enarbola. Nosotros diremos que la Constitución es la *summa* del Estado, la síntesis histórica de un pueblo que precisa de un documento con primacía formal sobre las demás normas, para hacer pragmático su contenido programático.

Al establecerse como síntesis histórica de un pueblo, la Constitución contiene presupuestos básicos que aseguran a los individuos el respeto a los deseos plasmados en diversos movimientos sociales; son los grandes lineamientos contenidos de manera exclusiva en cada texto constitucional los que definen a un pueblo y a un Estado. En este orden de ideas, los principios constitucionales son las prescripciones esenciales que, de manera expresa o tácita, están contenidas en la Constitución.

Hacia la búsqueda de estas prescripciones fundamentales se ha encaminado la doctrina, y algunas denominaciones útiles para identificar dichos hallazgos son las decisiones políticas fundamentales, las cláusulas pétreas, las cláusulas de intangibilidad, etcétera. Nos parece que la definición de estos principios propios de la Constitución es una tarea previa, indispensable para la determinación de los alcances de esta norma. Pero como la Constitución escrita no señala con claridad los principios que para los mexicanos son fundamentales, para su identificación son necesarios los ejercicios de interpretación constitucional y una cuidadosa disección de los "contenidos" de cada artículo de la ley fundamental. En las constituciones existen ciertos principios o decisiones que son la estructura, la base y el contenido principal de la organización política y sobre ellas descansan todas las demás normas de orden jurídico (Carpizo, 1994: 298). De este modo, se convierten en las directrices del sistema normativo nacional, porque una vez establecidos, estos principios se fijan el piso mínimo a garantizar por el Estado y a respetar por la ciudadanía, en todos y cada uno de sus actos.

A partir de la concepción de Carpizo, hemos podido identificar los siguientes principios: soberanía, división horizontal y vertical del poder público, carácter representativo de los órganos del Estado, federalismo, municipio, democracia, derechos humanos, justicia social, supremacía del Estado sobre las iglesias. Estos principios han formado parte de la Constitución mexicana desde sus orígenes; incluso, podemos decir que muchos de ellos habían madurado ya desde antes de 1917. Se comprende así nuestra afirmación de que la Constitución es síntesis histórica de un pueblo, instrumento jurídico de orden superior que condensa afanes y proyectos de una nación.

En el marco de los principios constitucionales, se requiere de un Estado cuya forma de organización y funcionamiento sean garantía suficiente de los principios y derechos establecidos en su orden jurídico. Aun cuando nosotros partimos de la idea del Estado constitucional, cuya relación con los principios constitucionales es evidente, se requiere de un Estado social, en el cual no sólo el respeto a la ley o a la Constitución, sea razón suficiente para generar condiciones básicas de respeto a los derechos humanos y fundamentales de los individuos. El Estado social no significa un modo específico de “ser” del Estado, sino una manera de “actuar” por parte del poder público, añadiendo a las antiguas tareas otras nuevas, relativas a procurar una mayor igualdad social y, por ello, proteger a los sectores sociales menos favorecidos (Jerónimo, 2005: 172).

Dentro de esta complicada tarea del Estado, en donde al tiempo de respetar una norma tan importante como lo es la Constitución, se debe dar cabida al progreso social efectivo, es imprescindible que a través de sus preceptos, la norma fundamental declare valores esenciales y posea características que la diferencien de cualquier otro ordenamiento que el Estado pueda legislar. Es por ello, que la Constitución contiene principios que la convierten en fuente y origen de cualquier sistema jurídico en el mundo. Uno de los principios constitucionales que contribuyen al carácter social del Estado, es el de solidaridad interterritorial, el cual, como parte del principio de igualdad social, establece que lo que se reclama es que el Estado procure que los derechos y prestaciones sociales sean básicamente iguales para todos los ciudadanos (Jerónimo, 2005: 185), en cualquiera de sus partes integrantes, cualquiera que sea la forma de su organización territorial.

Esta es la manera en que opera la Constitución; desde su texto incluye principios esenciales y busca la manera de llevarlos a la realidad, a la práctica, a su vivencia. Como podemos ver, la sistemática constitucional que siempre cuidó los aspectos peculiares de la sociedad a la que regía, debe hoy mirar también hacia afuera para conocer y regular lo que acontece más allá de esa burda invención llamada la frontera, porque también más allá hay otros iguales a nosotros.

4. Solidaridad y Humanismo en la praxis

Igualdad y tolerancia, solidaridad y humanismo, deben ser los cánones de una nueva forma de comprender lo jurídico y lo constitucional. Es cierto que los problemas tienen un rostro multinivel y así se requieren sus mecanismos de atención y protección; sin embargo, el punto de partida y de regreso, sigue siendo la Constitución que se erige como el motor para el goce de los derechos humanos y la dignidad de las personas. Esto significa que más allá de la forma de gobierno, la forma de Estado debe sentar las bases para la superación de las desigualdades y elevar el nivel de crecimiento, a fin de colocar a la sociedad en una situación de bienestar.

Con todo esto, el tema de los principios generales de derecho y de las decisiones políticas fundamentales, conlleva un reto enorme en la alusión a la solidaridad como principio humanístico, pues el humanismo y la solidaridad se proyectan a la esencia humana, y con ello, se corre el riesgo de enfocarlo en un marco teórico o dogmático. En este sentido, debemos apelar a la exigencia de que los principios constitucionales tengan una recia referencia a la realidad y a la sociedad concreta que deben regir, justamente para no caer en lo ilusorio e inadmisible que abajo citamos.

"El tema de los principios (en el campo de los juristas principialísticos) está saturado de referencias salvíficas que pueden ser catalogadas como políticas. Y como lo político ha estado asociado no pocas veces a lo mágico, el tema de los principios se teje alrededor de sí mismo (bajo la mirada feliz de muchos doctrinantes y la pasividad de otros), una aureola metafísica, y se habla entonces de los principios como nuevo eje fundamentador de un mundo feliz (parafraseando la novela de AIdous Huxley), como lo fue en su momento la voluntad divina para el medieval cristiano o la Fortuna para el renacentista." (Botero, 2005: 38).

En la exigencia de ser congruentes y aproximar norma y realidad, la propuesta aquí enmarcada pretende dar factibilidad a un principio constitucional importante, esencial, y no ser un mero listado de buenos deseos. Hacer mucho tiempo que los textos constitucionales debieron dejar de ser eso: bellas declaraciones y enunciados grandilocuentes de difícil concreción. El humanismo debe ser el nuevo rostro del constitucionalismo de este peligroso momento mundial. Si no comenzamos por meterlo al texto de la norma normarum, menos podremos moldear sus procesos y mecanismos para la acción de cada momento.

No está de más, recordar que la doctrina tiende a separar principios esenciales y pretende dar primacía a unos sobre otros. En nuestra opinión, los principios constitucionales corren por la misma vía que la supremacía constitucional; por la alteza de sus contenidos, su sólida manufactura da vitalidad y sentido a lo "constitucional normativo". El caso de Colombia es un buen ejemplo. Nos referimos pues al tema de los principios fundamentales porque su desarrollo y aplicación real nos muestra la mejor radiografía de un Estado, de una clase y de un sistema ideológico ya que, como todos sabemos, estos principios son aquellos ideales y valores alrededor de los cuales un Estado organiza un plan de acción fundado en su estructura ideológica imperante, su formación histórica, su situación económica y social, y su condición infraestructural. Y es que los principios fundamentales que se anudaron desde hace más de cien años en nuestra declaración constitucional de 1886 hoy nuevamente constituyen el frontispicio de nuestra Norma Fundamental de 1991 porque los pequeños logros de nuestra vida republicana no pudieron todavía haberlos hecho una realidad nacional y tuvieron que ser nuevamente redactados para entenderlos como la vigente guía ideológica, conceptual y política de nuestra organización estatal, y en esa práctica social y jurídica estaremos en una lucha lenta e indecisa hacia el desarrollo económico y humano requerido en tales principios (Herrera, 2005: 91)

Por su parte, el Tribunal Constitucional colombiano, en sentencia número T-881/02, manifestó lo siguiente:

> La modificación del modelo de Estado operada por la Constitución de 1991, impone una dinámica diferente en términos de los derechos y las obligaciones de los ciudadanos. A la concesión de un catálogo ampliamente generoso de derechos le corresponde una serie no menos importante de deberes de rango constitucional.
>
> En este orden de ideas y a partir del principio de solidaridad (CP art. 1), consustancial al Estado social de derecho, deben interpretarse y concebirse las obligaciones constitucionales. En este sentido, es importante resaltar la existencia-validez de verdaderos deberes constitucionales entre los que se cuentan: la obligación social del trabajo (CP art. 25), las obligaciones propias de la seguridad social (CP art. 48), las obligaciones derivadas de la función social de la propiedad (CP art. 58) y de la empresa (CP art. 333), las obligaciones tributarias (CP art. 95-9),

la obligación de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, y la obligación de obrar conforme al principio de solidaridad (CP art. 95-1,2), entre otros.

Una promoción normativa de los deberes, que los torna controlables en sede judicial, resulta armónica con la fórmula de Estado propuesta por el Constituyente de 1991, que además de proclamar una concepción del ser humano inspirada en el principio de dignidad y de autonomía individual, se aleja definitivamente de una concepción paternalista bajo la cual el Estado todo lo debe.[2]

En la Constitución y sentencia de referencia, podemos observar cómo al tener como base el respeto a la dignidad humana, es posible generar un Estado social de derecho, y cómo éste, permite el desenvolvimiento de los seres humanos con base en la dignidad que les es propia. Es decir, crean un binomio en donde ambos componentes no podrían existir el uno sin el otro.

En este caso citado en vía de ejemplo, la Constitución colombiana ha logrado formar una corriente importante de pensamiento, en donde el humanismo integral es su baluarte.

Estos principios parten de la diversidad cultural y étnica del pueblo colombiano, al integrar como parte de la comunidad civil a todos los integrantes de su pueblo, al garantizar un trato igualitario para ellos, y la prestación de los servicios públicos en la lengua de cada comunidad. Estos derechos que les han sido reconocidos, permiten el desarrollo de una comunidad unida por lazos de hermandad con base en el apoyo mutuo, situación que facilita la realización de sus aspiraciones personales y de grupo.

Como podemos colegir, el humanismo, como corriente filosófica, coloca a la persona como su eje central, en donde el estudio del ser humano debe ser desde un contexto integral, como un todo en constante cambio; es decir, estudiar al ser humano en lo dinámico y en lo estático, de modo tal que llegue a ser consciente del papel que juega en la sociedad en donde se desenvuelve, y de la alteridad que le identifica con sus semejantes.

Para dar sentido a este apremio o necesidad, el nuevo modelo constitucional para un verdadero Estado social de derecho impone lo operativo, programático y pragmático, no mediante promesas sino con realidades que nos permitan redefinir el concepto de «igualdad» por el de «solidaridad», entendida como la seguridad de los débiles, predicado obligado del desarrollo y del progreso humano, socorro tangible y oportuno, asistencia fraternal e institucional, responsabilidad del nuevo humanismo, camino verdadero hacia la paz (Herrera, 2005: 96).

Ahora bien, en lo que se refiere al diagnóstico sobre los fines y alcances del humanismo tradicional, Sloterdijk y Heidegger están de acuerdo en que el movimiento humanístico pertenece al pasado y su manera de pensar gira alrededor de la idea de la animalidad del ser humano. Pero sus interpretaciones del fenómeno histórico y de la función cultural que ha desempeñado el humanismo son no sólo muy diferentes sino inconciliables. Heidegger asoció al humanismo en su Carta con la esencia de la tradición metafísica europea, la cual, sostuvo el filósofo, concibió insistentemente al hombre como un animal racional (Vásquez, 2009: 8).

De modo concomitante, derecho, humanismo, Constitución y solidaridad comienzan a tener un punto convergente: el ser humano. No solo como susceptible de contraer derechos y obligaciones que se encuentran incorporados a un texto fundamental, sino que Estado y sociedad se complementan de forma indisoluble, pues la estructura estatal aporta herramientas a la población que permiten el progreso de la humanidad, a través de la conciencia del otro y de la ayuda mutua.

Es por ello que vemos en la solidaridad un valor y principio complementario al humanismo. Es decir, la solidaridad se convierte en un instrumento para lograr la humanización de los individuos.

Ser solidario, es asumir como propio el interés de un tercero, identificarse con él, hacerse incluso cómplice de los intereses, desvelos e inquietudes de ese otro ser humano. En el ámbito de lo social, la solidaridad constituye un ingrediente esencial, la verdadera «conditio sine qua non» de la existencia de un grupo social, pues, como con toda razón se ha apuntado, sin solidaridad no hay muchas posibilidades de que exista un grupo humano digno de tal nombre (Fernández, 2012: 139). La solidaridad está de manera natural en la esencia del ser, forma parte imprescindible de la conciencia humana.

De acuerdo a lo anterior, la solidaridad, conjuntamente con la libertad, la igualdad y la justicia, han venido a conformar la que creo que bien podría tildarse de tetralogía axiológica del Estado social de nuestro tiempo (Fernández, 2012: 140-142). Unida a otros principios y valores, la solidaridad genera lazos fraternos con los semejantes, al crear un ambiente de armonía y además de concientizar a los individuos para desarrollar actividades

[2] Sentencia T-881/02, Referencia: expedientes T-542060 y T-602073. Acciones de tutela instauradas por Austreberto de Ávila Ríos y otros, y Edwin Campo Vega (personero de El Arenal (Bolívar)) contra Electrocosta S.A. E.S.P. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil dos (2002).

tomando en consideración al otro, al prójimo, a su semejante. Desde su raíz etimológica, la solidaridad refiere a un todo, a un ente completo, unido, en donde las partes tienen el derecho y la responsabilidad de participar en la creación y mantenimiento del bien común.

Para Horn, existe una correspondencia entre lo humano y la vida real, alrededor de principios éticos, morales y religiosos. Por ello, el amor de sí mismo, según la tradición filosófica griega, es la condición de la amistad, y en la fe cristiana la mesura natural del amor al prójimo. El peligro más grande procede de aquellos que superan su instinto natural de conservación para matar a otros en atentados de suicidio (Horn, 2006: 377).

Con base en lo anterior, podemos afirmar que para cumplir con este ingente propósito, la convergencia del humanismo con la solidaridad y la Constitución normativa, requiere de un trabajo conjunto entre la sociedad y la estructura pública, pues a todos corresponde el deber de colaboración y cooperación con sus semejantes. ¿Cómo detonar un movimiento de este calado?

Por lo anterior, incluso se habla de un Estado constitucional cooperativo, el cual tiene como tareas fundamentales (además de) las mismas en todos los sistemas democráticos: conciliar eficiencia y solidaridad social, fomentar la subsidiariedad en el marco del (sic) nuevas formas de descentralización (sic) y garantizar la opinión popular, partiendo de las responsabilidades públicas y privadas (Horn, 2006: 378). Este humanismo social cooperativo, debe estar acompañado del humanismo cívico, que tiene tres pilares fundamentales que lo apuntalan:

1. La promoción del protagonismo de los ciudadanos como agentes responsables de la configuración política de la sociedad.
2. La relevancia que concede a los diferentes tipos de comunidades.
3. El valor que confiere a la esfera pública como lugar privilegiado para el despliegue de las libertades sociales (Irizar, 2007: 116).

Con los tres pilares señalados, de manera integral se da cabida a las sociedades como parte central del humanismo, además de que reconoce la importancia de los órganos del Estado para respetar y promover los derechos fundamentales de los seres humanos.

El humanismo debe recobrar el sentido de la esencia humana en la sociedad del conocimiento. El humanismo es una filosofía en constante choque con las tendencias globales que pretenden, y lo han logrado, que los humanos olviden lo humano, que se focalicen en cuestiones materiales, antes que en el engrandecimiento del espíritu y la ayuda al prójimo.

Los instrumentos para lograrlo, son diversos, hace falta el compromiso de cada habitante para dejar atrás el egocentrismo y ocuparse más de brindar ayuda a su semejante, consciente de que somos parte de la misma sociedad y de que en un momento posterior podemos necesitar la ayuda de los otros, de los diferentes. No tenemos duda que un primer paso está en la cercanía con el otro; de manera concomitante, los instrumentos constitucionales tendrán que incorporar a su desiderátum normativo este propósito noble y encomiable.

5. Referencias

Bedi, S. (2013). *Beyond race, sex, and sexual orientation, legal equality without identity*. New York: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139087643

Bengoa, J. (1997). *El derecho a la equidad*. *Ética y mundialización social*. Barcelona: Terre des Hommes, Icaria-Antrazyt.

Bergallo, P. (2009). “El género ausente y la enseñanza del derecho en Buenos Aires”, en Rodríguez, Marcela V., y Asensio, R. *Una agenda para la equidad de género en el sistema de justicia*. Buenos Aires: Editores del Puerto, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CIEPP.

Botero Bernal, Andrés. (2005). “La jerarquía entre principios generales del derecho: la historicidad y la culturalidad del principio de justicia”, en *Revista de Derecho*. Colombia: Universidad del Norte.

Carpizo, J. (1994). *Estudios constitucionales*. México: Porrúa-UNAM.

Elósegui Itxaso, M. (2008). “La ley Orgánica de igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Las acciones positivas para la igualdad laboral entre mujeres y hombres” en *Cuadernos de Derecho Judicial*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Fernández Segado, F. (2012). “La solidaridad como principio constitucional”, en *Teoría y realidad constitucional*. Madrid: UNED.

García Manrique, R. (2017). "De qué hablamos cuando hablamos de libertad", en Bartlett, Enric R. y Bardají, M. D. *Libertad, igualdad, solidaridad: tres principios, una democracia; la liberal*. Barcelona: Bosch, Universidad Ramón Llull, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales FAES.

Heinze, E. (2003). *The logic of equality, a formal analysis of non-Discrimination Law*. England: Ashgate.

Herrera Llanos, W. (2005). "El humanismo como concreción del ideal constitucional", en *Revista de Derecho*. Colombia: Universidad del Norte.

Horn, H. R. (2006). "Aspectos del humanismo en el mundo globalizado", en *Jurídica: Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*. México: Universidad Iberoamericana.

Irizar, L. B. (2007). "El humanismo cívico; una propuesta desde la filosofía política", en *Revista Observaciones Filosóficas*. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

Jerónimo Sánchez-Beato, E. (2005). "Supremacía constitucional, igualdad y solidaridad como principios constitucionales inspiradores de la protección de los derechos sociales de los ciudadanos mexicanos en los Estados federales", en Gámiz Parral, M. y Rivera Rodríguez, J. E. *Las aportaciones de las Entidades federativas a la reforma del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Kaiser, A. (2016). *La tiranía de la igualdad, Por qué el igualitarismo es inmoral y socava el progreso de nuestra sociedad*. Barcelona: Deusto.

Lerner, H. (2011). *Making constitutions in deeply divided societies*. England: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511793394

Luosada Arochena, J. F. (2014). *El derecho fundamental a la igualdad efectiva de hombres y mujeres*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Marciani Burgos, B. (2016). *Tolerancia y derechos. El lugar de la tolerancia en el Estado constitucional*. Barcelona: Atelier.

Medina, C. (2016). *The American Convention on Human Rights, Crucial rights and their theory an practice*. Cambridge: Intersenctia.

Palanca, M. (2011), "Breve análisis sobre la evolución de la mujer en el mundo del derecho", en Azcárraga Monzonís, C. *Derecho y (des)igualdad por razón de género, una visión multidisciplinar*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Preciado Doménech, C. H. (2016). *Interpretación de los derechos humanos y los derechos fundamentales*. Navarra: Cuadernos Aranzadi de Tribunal Constitucional, Thomson Reuters Aranzadi.

Quintanilla Navarro, M. Á. (2017). "Libertad, pluralismo y tipificación", en Bartlett, E. R. y Bardají, M. D. *Libertad, igualdad, solidaridad: tres principios, una democracia; la liberal*. Barcelona: Bosch, Universidad Ramón Llull, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales FAES.

Sentencia T-881/02, Referencia: expedientes T-542060 y T-602073. Acciones de tutela instauradas por Austreberto de Ávila Ríos y otros, y Edwin Campo Vega (personero de El Arenal (Bolívar)) contra Electrocosta S.A. E.S.P. Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Montealegre Lynett. Bogotá D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil dos (2002).

Vásquez Rocca, A. (2009). "Sloterdijk y Heidegger: Humanismo, Deshumanización y Posthumanismo en el Parque Humano", en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. Madrid: Universidad Complutense.

citecma
Ciencia, Técnica y Mainstreaming social
Nº 1 / abril de 2017
http://polipapers.upv.es/index.php/citecma
http://doi.org/10.4995/citecma.2017.7628

La construcción colaborativa institucional de la igualdad de género en Europa

The institutional collaborative construction of gender equality in Europe

Bartolomé Cenzano, José Carlos de
Departamento de Urbanismo. Área Derecho Constitucional. Universitat Politècnica de València. España. jobarcen@urb.upv.es

Resumen

La construcción en Europa de la igualdad de hombres y mujeres desde el punto de vista sustantiva o real es una nueva igualdad material que se impulsa desde la ONU, el Consejo de Europa y la Unión Europea. Se analiza el camino paralelo que ha guiado la integración europea y el reconocimiento de la igualdad material mediante políticas públicas globales y transversales. Se revisa la labor interinstitucional y el permanente diálogo entre todas las instituciones del mundo y Europa.

Palabras clave

Igualdad de género, discriminación positiva, políticas inclusivas, igualdad en Europa, no discriminación

Abstract

The article deals with the construction in Europe of equality of men and women. It's a new material equality that is driven from the UN, the Council of Europe and the European Union. Discusses the parallel road that has guided European integration and the recognition of the material equality through global and cross-cutting public policies.Discusses the institutional work and permanent dialogue between all the institutions of the world and Europe.

Keywords

Gender equality, positive discrimination, inclusive policies, equality in Europe, non-discrimination

Recibido: 08-02-2017
Aceptado: 12-03-2017

Crossref Similarity Check
Powered by iThenticate

1. La igualdad de género en la evolución de la integración europea

La Unión Europea se fundamenta en un conjunto de valores entre los que brilla con luz propia la igualdad, y promueve la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 2 y artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE)). Estos objetivos también están recogidos en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, como veremos más adelante, el artículo 8 del TFUE otorga a la Unión el cometido de eliminar las desigualdades entre las personas y promover su igualdad a través de todas sus acciones (este concepto también se conoce como "integración de la dimensión de género"). La Unión y los Estados miembros se comprometieron, en la Declaración nº 19, aneja al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, a "combatir la violencia doméstica en todas sus formas (…), prevenir y castigar estos actos delictivos y (…) prestar apoyo y protección a las víctimas"[1].

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de mayo de 1999 supuso el robustecimiento del compromiso europeo con la igualdad de género. Este Tratado tiene especial relevancia para el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres en el territorio de la UE, en la medida que constituye un progreso real en la consecución progresiva de una situación de igualdad.

En lugar sistemático preferente, ya en el artículo 2 del Tratado CE se proclama el fomento de "la igualdad entre el hombre y la mujer" como una de las misiones fundamentales de la Comunidad. El artículo 3, apartado 2, establece la supresión de las desigualdades de género en los objetivos, las estrategias y las acciones comunitarios; en lo que se refiere, en particular, a las 21 actividades específicas contempladas en el artículo 3, apartado 1, la Comunidad se impone el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad. Con ello se introduce en el Tratado CE el enfoque de integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias. Por fin se hace transversal el objeto de protección.

Por una parte, el artículo 141, apartado 1, establece que el principio de igualdad de retribución debe aplicarse no sólo a un mismo trabajo, sino también a un trabajo de igual valor. El artículo 137, apartado 1, establece que la Comunidad debe apoyar y completar la acción de los Estados miembros en el fomento de "la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo".

Como vemos, el artículo 141 constituye el fundamento jurídico que subyace a las medidas comunitarias en el ámbito de la igualdad de oportunidades y la igualdad de trato para hombres y mujeres en materia de empleo.

Por su parte, apartado 4 de este mismo precepto, contempla la posibilidad de "adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales". Se trata de acciones positivas que debemos enmarcarlas dentro de la igualdad material.

Además, el artículo 13 confiere un mandato explícito para emprender acciones adecuadas en la lucha contra la discriminación por motivos de sexo, entre otros supuestos de discriminación. Contrariamente al artículo 137, apartado 1, y al artículo 141, las medidas conformes al artículo 13 deben adoptarse por unanimidad, de forma que sólo se prevé la consulta previa del Parlamento.

Los actos legislativos siguientes, relativos a la igualdad de género, se adoptaron sobre la base de las disposiciones del Tratado de Ámsterdam, estos instrumentos pretenden profundizar en el camino emprendido a mediados de la década de los 70 por la Comunidad Europea, que analizaremos más adelante:

1º. La Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, que debía aplicarse el 5 de octubre de 2005.

2º. El Reglamento (CE) n° 806/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo, adoptado de conformidad con el artículo 179 del Tratado CE (política de cooperación para el desarrollo). La finalidad de este Reglamento era aplicar el principio de integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas. Por fin se amplía el horizonte de protección de este bien jurídico protegido de manera transversal.

El artículo primero de este Reglamento se refiere a la aplicación de medidas con el objetivo de fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer en las políticas, estrategias e intervenciones comunitarias de cooperación al desarrollo.

[1] Véase: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.8.html

A tal efecto, la Comunidad se compromete a proporcionar ayuda financiera y experiencia técnica adecuada para fomentar dicha igualdad en todas sus políticas e intervenciones de cooperación en los países en desarrollo. Se trata de "exportar la idea de la necesidad de esa igualdad para consolidar el progreso y ayudar a la construcción de sociedades justas, con valores que deben ser universales.

La ayuda comunitaria tiene por objeto complementar y consolidar las políticas y las capacidades de los países en desarrollo, así como el apoyo brindado a través de otros instrumentos de cooperación al desarrollo. Dentro de los programas de ayuda resulta precisa una estrategia de concienciación social.

Por su parte, el artículo 2 especificaba importantes conceptos, como el de perspectiva de género y la igualdad material, varios pasos por delante de la mera igualdad ante la Ley.

Se impulsan dos conceptos de calado en las políticas públicas europeas:

> a) La "integración de la perspectiva de género": la planificación, mejora y evaluación de los procesos relacionados con las políticas, de manera que las partes, que normalmente intervengan en ellos integren la perspectiva de la igualdad entre el hombre y la mujer en todas las políticas, estrategias e intervenciones en materia de desarrollo, a todos los niveles y en todas las fases. Políticas transversales y bien coordinadas son una estrategia necesaria para la consecución de este objetivo.
>
> b) Las "medidas concretas específicas": las medidas para compensar las desigualdades entre la mujer y el hombre, que puedan impulsarse con el objetivo de garantizar en lo fáctico la igualdad entre el hombre y la mujer; dichas medidas deben, ante todo, velar por mejorar la situación de las mujeres en el ámbito contemplado por el presente Reglamento.

El art. 3, en explícita alusión al esfuerzo de Naciones Unidas, expresaba sus objetivos con estas palabras:

> De conformidad con el objetivo de promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, especificados en los Objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio, la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, adoptadas en la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, y el documento final de la sesión extraordinaria de la Asamblea General "Las mujeres en el año 2000: igualdad de género, desarrollo y paz para el siglo XXI", el presente Reglamento tiene por objeto lo siguiente:
>
> a) Favorecer la integración de la perspectiva de género en todos los ámbitos de la cooperación al desarrollo, asociando medidas destinadas específicamente a las mujeres de todas las edades, con el fin de fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer, y contribuir así de forma considerable a reducir la pobreza;
>
> b) Respaldar las capacidades internas públicas y privadas de los países en desarrollo que puedan asumir la responsabilidad y la iniciativa de fomentar la igualdad entre el hombre y la mujer[2].

Por último, el art. 4 recogía una serie de actividades de fomento de la igualdad entre mujeres y hombres para favorecer el acceso a los recursos y servicios destinados a las mujeres y el control de los mismos, la participación de las mujeres en los procesos de toma de decisiones en el ámbito político; la recogida, la difusión, el análisis y mejora de estadísticas desagregadas por sexo y edad, las campañas de sensibilización y la labor de defensa, etc.

3º. El Parlamento Europeo también fue objeto de consulta para la adopción de una Directiva del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. Habida cuenta de que la aplicación de instrumentos legislativos es, en sí misma, insuficiente para fomentar la igualdad en la práctica, se han desplegado esfuerzos encaminados a promover medidas específicas dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres mediante una serie de programas de acción plurianuales:

- Mediante la Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2000, se estableció un programa de acción comunitaria sobre la estrategia comunitaria en materia de igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005). Fue adoptada por el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 13 del Tratado CE. Esta Decisión establece el quinto programa de acción en materia de igualdad de género, cuya finalidad es promover y difundir los valores y las prácticas que subyacen a la igualdad de género, mejorar la comprensión de esta cuestión, desarrollar la capacidad de las partes interesadas en la tarea de promover eficazmente la igualdad de género y facilitar la aplicación de la estrategia marco comunitaria en materia de igualdad de género.

[2] Reglamento (CE) n° 806/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativo al fomento de la igualdad entre el hombre y la mujer en la cooperación al desarrollo

- Otra Decisión fundamental en la materia fue la n° 803/2004/CE del Parlamento Europeo, de 21 de abril de 2004, por la que se aprobó un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres, y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne II), que fue adoptada de conformidad con el artículo 152 del Tratado CE (política de salud pública). Esta Decisión contribuyó sustancialmente al desarrollo de las políticas de la UE en el ámbito de la lucha contra la violencia e incorporó toda la experiencia adquirida desde 1999 en la aplicación de la primera fase del programa.

2. La igualdad de género después del Tratado de Niza

El Tratado de Niza tiene poca incidencia en la cuestión de la igualdad de género y no amplía su fundamento jurídico más allá del ámbito del empleo. Introduce, no obstante, un nuevo apartado en el artículo 13 del Tratado CE que permite que el Consejo pueda recurrir al procedimiento que se denominaba de codecisión establecido en el artículo 251 del Tratado CE para adoptar por mayoría cualificada medidas comunitarias de incentivación y apoyo de las acciones antidiscriminatorias emprendidas por los Estados miembros.

De acuerdo con ello, se adoptó, de conformidad con el artículo 13, apartado 2, del Tratado CE, una nueva Decisión n° 848/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de las organizaciones que trabajan a escala europea en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres.

3. La igualdad de género en el Tratado de Lisboa

Los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa, que rescata parte de la abortada Constitución Europea, en el ámbito de los derechos de la mujer y la igualdad de género, se refieren fundamentalmente a dos cuestiones, a saber: la afirmación del propio principio de igualdad de género y las políticas de la UE en este ámbito.

El Tratado de la Unión Europea (Tratado UE) reafirma el principio de igualdad entre mujeres y hombres, al tiempo que lo incluye entre los valores y objetivos de la Unión: el artículo 2 declara que la Unión Europea es "una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres"; y el artículo 3, apartado 3, segundo guion, declara que la Unión "combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño".

Por su parte, en el Título II del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Funcionamiento), en las *Disposiciones de aplicación general*, dos artículos se refieren a la igualdad de género:

- El artículo 8, que contempla la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas de la UE, al declarar que, "en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad", mientras que el actual Tratado constitutivo de la Comunidad Europea incluye el mismo artículo, pero referido únicamente a las actividades de la Comunidad que figuran en el artículo 3 del Tratado y,
- El artículo 10, que establece: "en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tratará de luchar contra toda discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual". En los presentes Tratados no se encuentra otro artículo con una incidencia transversal como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a la que el artículo 6 del Tratado UE reserva el mismo valor legal que a los Tratados, recoge también el principio de igualdad entre hombres y mujeres.

El artículo 23 de la Carta declara que "la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución"; declara, asimismo, que "el principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas en favor del sexo menos representado".

El primer apartado del artículo 21 declara, por otra parte, que "se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual".

El Tratado de Funcionamiento contempla algunos cambios en el ámbito político de competencias de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género.

El artículo 19 del Tratado de Funcionamiento introduce una modificación en el procedimiento legislativo en el ámbito de la no discriminación. En efecto, el actual artículo 13 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea prevé la consulta del Parlamento Europeo, mientras que el apartado 1 del artículo 19 del Tratado de Funcionamiento establece que "… el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual". Con este nuevo procedimiento, se requerirá el acuerdo del Parlamento para que el Consejo pueda adoptar un texto.

En lo que se refiere a la trata de seres humanos, algunas disposiciones inciden ahora en el tercer pilar, lo que significa que debe consultarse al Parlamento. Las mafias de trata de seres humanos han irrumpido con fuerza en los últimos años, incluso explotan al grupo vulnerable de los MENA (menores extranjeros no acompañados); es imprescindible la adopción de medidas bien coordinadas con implicaciones de políticas y acciones en el ámbito criminal, sociales, sanitarias y de educación.

Además, en el Tratado de Funcionamiento se incluye un nuevo procedimiento. Los artículos 79 y 83 establecen que el Consejo y el Parlamento actuarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, de aprobación hasta en tres lecturas (esto es, el anterior procedimiento de codecisión) para:

-1- Adoptar medidas en "la lucha contra la trata de seres humanos, en particular de mujeres y niños".

-2- Establecer "normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes". Estos ámbitos delictivos incluyen "la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños".

El artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales sobre la prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado se refiere asimismo a la trata: el apartado 3 declara, en efecto, que "se prohíbe la trata de seres humanos".

Como no podía ser de otro modo, la Carta incluye también disposiciones relativas a la maternidad, que hacen hincapié en los derechos de las mujeres embarazadas y las madres.

El apartado 2 del artículo 33 establece que, "con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño".

Por otra parte, el apartado 1 del artículo 34, relativo a la seguridad social y los ayuda servicios sociales, declara que "la Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad".

Por último, se debe señalar que los Estados miembros han emitido una Declaración en la que destacan su compromiso político en la lucha contra la violencia doméstica. Las siguientes son palabras textuales de la Declaración: "la Conferencia conviene en que, en su empeño general por eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre, la Unión tratará en sus distintas políticas de combatir la violencia doméstica en todas sus formas. Es preciso que los Estados miembros adopten todas las medidas necesarias para prevenir y castigar estos actos delictivos y para prestar apoyo y protección a las víctimas".

4. El avance jurisprudencial e institucional en materia de igualdad de género: Consejo de Europa, Unión Europea y ONU

Existe un interesantísimo diálogo permanente entre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sobre igualdad y sobre derechos fundamentales en general.

Se debe reseñar, antes de abordar la cuestión, que ambas instituciones tienen orígenes muy distintos, objetivos, fines y ámbitos territoriales y materiales absolutamente diversos. Sin embargo hay núcleos comunes que no debemos pasar por alto, pues vertebran una dimensión común y basilar que resulta estructural en la construcción de la integración europea: el respeto por los derechos humanos y la lucha por una igualdad más formal que material en el ámbito económico, aunque en materia de género se comienza a impulsar acciones de naturaleza transversal para su garantía.

Lo cierto es que la globalización también se ha instalado en los principios institucionales inspiradores de las diversas políticas públicas, acciones de gobierno, acción institucional y jurisprudencia de Europa. Existe un verdadero

diálogo interinstitucional que pretende homogeneizar el espíritu garantista de los bienes y derechos humanos. La igualdad de género, aparece en este ámbito como un principio básico de organización democrática.

En la jurisprudencia se aplican los preceptos del Convenio que expresamente establecen la prohibición de discriminación en general y por razón de género en particular, esto es, el artículo 14 y el Protocolo núm. 12[3].

Sobre todo durante las últimas décadas se han ido incorporando otras construcciones más elaboradas y garantistas, que caminan hacia una visión material de la igualdad[4], como la prohibición de discriminaciones indirectas y la justificación de las medidas de acción positiva, si bien en las sentencias que aplican estos conceptos los avances son aún muy tímidos, lentos y con un cierto complejo de carencia de legitimidad; sobre todo, si los comparamos con las construcciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). El problema quizás se encuentre en la invisibilidad de muchas formas de discriminación de género, hecho por el cual se observa un reiterado cuidado en lo que concierne al mundo laboral. No podemos predicar lo mismo de otros ámbitos, en los que probablemente resulte mucho más difícil apreciar los ataques por razón de género. Queda mucho camino por recorrer.

El TJUE ha tenido muy en cuenta la interpretación y evolución del principio de igualdad de mujeres y hombres en el ámbito del Consejo de Europa con el fin de interpretar de manera homogénea el correspondiente principio comunitario. Este Tribunal sí ha llevado a cabo una actuación de vanguardia en la consecución de la igualdad de género, ya desde su primera decisión sobre la materia en el caso Defrenne I, de 25 de mayo de 1971, sobre diferencia salarial entre hombres y mujeres.

En el caso Defrenne-Sabena, el juzgador consideró que escapaba al tema de la evaluación de condiciones de empleo y trabajo, toda vez que involucran cuestiones relacionadas con el sexo de los trabajadores (un tema al que no se ha llegado ni a estandarizar ni, mucho menos, a normar, entre otras cosas, porque la palabra sexo va mucho más allá de hombre y mujer). Se deben tener en cuenta las condiciones que afectan a la posición especial de las mujeres en el proceso laboral, si así se determinase.

Recuérdese que el argumento de Defrenne es que la cláusula de su contrato fijaba su edad de retiro en los cuarenta años, condición que se imponía sólo "a las empleadas". Esto puede evaluarse bajo la proscripción de la discriminación con base en el sexo en una interpretación amplia del artículo 119, pues implica consecuencias económicas.

El hecho de que el contrato determine "ciertas condiciones de empleo, como un límite de edad, y que puedan representar consecuencias monetarias, no es suficiente para que dichas condiciones cumplan con el campo de aplicación del artículo 119, que se basa en la cercana conexión existente entre la naturaleza del servicio prestado y el monto de la remuneración".[5]

Así planteado el problema, es claro que el tema de la edad en un contrato va más allá del número de años fijados en una cláusula que el trabajador pueda aceptar del patrón, que es quién la determina, pues puede constituir una condición de discriminación no razonable cuando no encuentra amparo en ningún bien jurídico amparable.

Por todo lo expuesto, se concluyó en la necesidad de proponer un Plan de Igualdad entre trabajadores masculinos y femeninos en materia de condiciones de empleo en empresas aéreas. Plan que, en lo específico, es compatible con el conjunto de políticas y acciones comunitarias en pro de la igualdad de trato y oportunidades en cuestiones salariales y condiciones laborales para el personal femenino y masculino, recogido en las cláusulas de los contratos de trabajo.

Esta medida, conocida como "derecho débil" o "derecho flojo" (*Soft-Law*), consistiría en que la instancia gubernamental competente, de acuerdo con la patronal, fijen leyes y reglamentos para obligar a la elaboración de un

[3] Artículo 14, prohibición de discriminación:
El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.
- Protocolo nº. 12, art. 1, Prohibición general de la discriminación:
1. El goce de los derechos reconocidos por la ley ha de ser asegurado sin discriminación alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o de otro carácter, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.
2. Nadie podrá ser objeto de discriminación por parte de una autoridad pública, especialmente por los motivos mencionados en el párrafo 1.

[4] Sobre los conceptos de igualdad (en la ley, ante la ley, formal, material, etc.), puede consultarse mi libro sobre: "Derechos fundamentales y libertades públicas, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

[5] Sentencia del Tribunal de Justica del 15 de junio de 1978. Gabrielle Defrenne contra Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena. Petición de decisión prejudicial: Suprema Corte, Bélgica. Igualdad entre los trabajadores masculinos y femeninos en materia de condiciones de empleo. p. 4

Plan que pueda después recogerse en los contratos. Dicho Plan debería encerrar un diagnóstico bien realizado, así como medidas concretas sustentadas en la no discriminación por razón de género. Parece muy difícil motivar jurídicamente diferencias en la edad o cualquier otra característica personal de género que puedan incidir en las condiciones sustanciales de la contratación, jubilación, pensión, etc.

Por su parte, en la sentencia Bilka de 13 de mayo de 1986 (asunto C-170/84), el Tribunal consideró que una medida que excluyese a los trabajadores a tiempo parcial de un régimen de pensiones profesional constituía una "discriminación indirecta" y era, por tanto, contraria al antiguo artículo 119 *si afectaba a un número mucho más elevado de mujeres que de hombres, a menos que pudiese demostrarse que la exclusión se basaba en factores objetivamente justificados y ajenos a toda discriminación por razón de sexo*.

La sentencia Barber de 17 de mayo de 1990 (asunto C-262/88) también constituye un buen ejemplo de equiparación en materia de género; el Tribunal decidió que todas las formas de pensiones profesionales constituyen una retribución a los efectos del artículo 119, por lo que les es aplicable el principio de la igualdad de trato. Dictaminó que *los trabajadores de sexo masculino deben disfrutar de sus derechos en materia de pensiones de jubilación o de supervivencia a la misma edad que sus colegas de sexo femenino.*

En la sentencia Marschall de 11 de noviembre de 1997 (asunto C-409/95), el Tribunal declaró que la legislación comunitaria no se oponía a una norma nacional que obligase a promover prioritariamente a las candidatas femeninas en los sectores de actividad en los que las mujeres fuesen menos numerosas que los hombres ("discriminación positiva"), siempre que la ventaja no fuese automática y que se garantizase a los candidatos masculinos un examen de su candidatura sin ser excluidos a priori.

En la más reciente sentencia Test-Achats de 1 de marzo de 2011 (asunto C-236/09), el Tribunal declaró inválido el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 2004/113/CE por *ser contrario al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro. En consecuencia, ha de aplicarse el mismo sistema de cálculo actuarial a hombres y mujeres en el momento de determinar las primas y las prestaciones a efectos de seguros*[6].

Cambiando de órbita internacional, como sabemos, los Estados miembros del Consejo de Europa, así como la propia institución, ha impulsado una importante labor jurídica y política para la efectiva garantía de la igualdad de género

Dentro del contexto de la reforma del Consejo de Europa que se está llevando a cabo, las estructuras de los Comités Directivos (*Steering Committees*) se están transversalizando y se están implantando nuevas estrategias de trabajo.

Se trata de impulsar a la organización a una nueva fase en la puesta en funcionamiento de sus principios y estándares. Una de las consecuencias de este proceso ha sido la desaparición del Comité Directivo para la Igualdad entre Hombres y Mujeres (CDEG) y el lanzamiento del programa transversal de Igualdad de género.

Este programa transversal tiene los siguientes objetivos:

- Acelerar el proceso hacia la consecución de la igualdad real y los objetivos de igualdad de género del Consejo de Europa.
- Transversalizar la igualdad de género en la organización del Consejo de Europa.
- Remover los obstáculos que dificulten la eficacia real de las normas, tanto en los países miembros como en la organización.
- Asesorar y ayudar a los estados miembros que lo soliciten en el diseño de estrategias nacionales para la igualdad real.
- En general, contribuir a los esfuerzos internacionales destinados a conseguir la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

El Programa transversal busca ante todo movilizar a todos los órganos del Consejo de Europa (Asamblea Parlamentaria, Congreso de Autoridades Locales y Regionales, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Comisionado para los Derechos Humanos, las estructuras intergubernamentales, etc.), a sus principales socios y sector privado.

El programa ha establecido una red de puntos focales nacionales, uno por cada Estado Miembro, para coordinarse con las instituciones. Además cuenta con unos relatores para la igualdad de género en cada uno de los Comités Directivos y de las estructuras intergubernamentales del Consejo de Europa.

[6] Véase ficha técnica sobre igualdad en la UE: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.8.html [Consulta: 10 de febrero de 2017]

Existirá un enlace temático sobre Igualdad y Trata en el Comité de Ministros y Ministras, y se crea un grupo de trabajo dentro del Secretariado para las cuestiones de género *(Inter Secretariat Task Force).*

Hay que resaltar además la creación de una Comisión de Igualdad de Género (GEC) de composición reducida: 16 personas expertas nombradas por los Estados Miembros (aunque cualquier Estado Miembro puede mandar representante a las reuniones costeando sus gastos) y elegidas por el Comité Director de Derechos Humanos del que dependerá funcional y orgánicamente esta Comisión. Las funciones de esta nueva Comisión son distintas a las del anterior CDEG; implican un mayor papel de apoyo y asesoramiento a iniciativas llevadas a cabo por otros órganos o grupos de expertos ad hoc, en detrimento de las funciones de establecimiento de normas y estándares que sí tenía el anterior Comité Director.

Por último señalar que esta Comisión de Igualdad de Género (GEC) es la encargada de actuar de motor de cambio tanto en los estados miembros como en el conjunto del Consejo de Europa para la implementación de los objetivos y estándares de igualdad de género en la realidad[7].

En este ámbito, no podemos obviar la Carta Social Europea (CSE) o Carta de Turín de 1961, el segundo gran instrumento de derechos humanos de esta Organización internacional después del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Roma, 1950). Este instrumento recoge una lista de 19 derechos sociales en el ámbito principalmente laboral y de la salud. Se trata del modelo social que estructura al Consejo de Europa.

Por su parte, en 1988 se adoptó un protocolo adicional con cuatro nuevos derechos y en 1996 se reelaboró un nuevo texto, que ahora se llama Carta Social Europea (revisada), hasta alcanzar los 31 derechos sociales*. Los Estados miembros del Consejo de Europa reconocen que el disfrute de los bienes y derechos sociales debe garantizarse sin discriminación, entre otros motivos, por razón de sexo (artículo E-Parte V)*. Se trata por tanto de un principio conexo o relacional que debe cohonestarse con el ejercicio de cualquier derecho.

Este principio general se concreta en varios preceptos: En los artículos 4, 8, 20 y 27 se consagran los derechos a la igualdad salarial, a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y a la protección de la maternidad y se establece una serie de previsiones para facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional[8].

---

[7] Véase: https://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/consejoeuropa_2.htm, consultado el 7 de marzo de 2017.

[8] A principios del año 2014, el Comité Europeo de Derechos Sociales emitió sus conclusiones anuales sobre el grado de cumplimiento de la Carta Social Europea por sus Estados parte. En relación con el Reino de España, advirtió con contundencia que la normativa que impide el acceso de los extranjeros en situación irregular (salvo mujeres embarazadas, menores de edad y casos de urgencia) al Sistema Nacional de Salud constituye una vulneración del art. 11.1 de la Carta Social Europea.

Los Estados miembros del Consejo de Europa adoptaron en 1961 la Carta Social Europea (CSE) o Carta de Turín, el segundo gran instrumento de derechos humanos de esta organización internacional después del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Roma, 1950). Contiene una lista de 19 derechos sociales en el ámbito principalmente laboral y de la salud. En 1988 se adoptó un Protocolo adicional con cuatro nuevos derechos y en 1996 adoptó un nuevo texto, que ahora se llama Carta Social Europea (revisada), hasta alcanzar los 31 derechos sociales. Aunque es un tratado internacional vinculante, la Carta Social, tanto en su versión original como revisada, tiene la particularidad de presentarse como un "menú" de derechos de entre los que los Estados parte pueden, con ciertas restricciones, elegir qué derechos aceptan y cuáles no.

En concreto, si nos referimos a la Carta Social Europea (revisada), del menú de 31 artículos se identifican nueve de entre los que los Estados parte deben elegir como mínimo seis. Son: el derecho al trabajo (art. 1), la sindicación (art. 5) y la negociación colectiva (art. 6); la protección de niños y adolescentes (art. 7); el derecho a la seguridad social (art. 12) y a la asistencia social y médica (art. 13); la protección jurídica y social de la familia (art. 16); la protección y asistencia a los trabajadores migrantes y sus familias (art. 19); y la igualdad de oportunidades en la ocupación por razón de género (art. 20). No hay que asumir necesariamente estos nueve derechos, sino un mínimo de seis entre ellos.

De manera adicional, en total, las partes deben aceptar un mínimo de 16 artículos completos o 63 párrafos (incluyendo los derechos del "núcleo duro"). Ciertamente, las aceptaciones de los Estados parte superan ampliamente estos mínimos, aunque hay algunos países con estándares de aceptación notablemente bajos. En cualquier caso, todos los derechos, incluidos los no aceptados, deben considerarse principios o aspiraciones de política pública que los Estados parte tratarán de alcanzar en un futuro no demasiado lejano.

Respecto de la supervisión internacional de la CSE, es importante destacar que la violación de su articulado no da acceso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sino a un órgano, el Comité Europeo de Derechos Sociales, que a pesar de ser independiente y compuesto por expertos, no tiene la potestad de dictar sentencias vinculantes, sino únicamente recomendaciones y conclusiones. Este comité tiene dos tipos de competencias, si bien una es facultativa y muy pocos Estados la han aceptado.

España es Estado parte de la CSE (1961) y de su Protocolo (1988), pero no de la Carta revisada de 1996. Eso sí, ha aceptado íntegramente los 19 preceptos de la CSE y los cuatro del Protocolo y está obligada por ellos. En cambio, no está obligada por artículos con enunciados tan significativos como: "derecho a la protección frente al despido"; "derecho de los trabajadores a la tutela en caso de insolvencia de su empleador"; "derecho a la dignidad en el trabajo"; "derecho de los trabajadores con cargas familiares a la igualdad de oportunidades y de trato"; "derecho de los representantes de los trabajadores a protección en la

Se debe ahora resaltar que el 29 de enero de 2014, el Comité Europeo de Derechos Sociales emitió sus conclusiones anuales sobre el grado de cumplimiento de la Carta Social Europea por sus Estados parte. En relación con el Reino de España, advirtió con contundencia que la normativa que impide el acceso de los extranjeros en situación irregular (salvo mujeres embarazadas, menores de edad y casos de urgencia) al Sistema Nacional de Salud constituye una vulneración del art. 11.1 de la Carta Social Europea. La nueva reprimenda a las políticas públicas del Gobierno español, que se añade a la que le infligió el informe que en octubre presentó el Comisario Europeo de Derechos Humanos, es una buena ocasión para recordar los límites y potencialidades de esta Carta Social.

En las democracias avanzadas, y por más que la crisis sea feroz, no pueden constreñirse ciertos derechos sociales que constituyen el soporte de la dignidad y de la propia vida humana. En este caso, y a pesar de que se pueda incluir el derecho a la salud o el derecho a la seguridad social dentro de los principios y bienes de naturaleza social, no se puede obviar su naturaleza estructural del derecho humano por excelencia: la vida. Difícilmente puede justificarse una desprotección jurídica de este bien jurídico por razones económicas.

En este mismo sentido, en paralelo a este Comité del Consejo de Europa, se pronunció, ahora en el marco de la Organización de Naciones Unidas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que examinó el quinto informe periódico de España sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/ESP/5) en sus sesiones 12.ª a 14.ª, celebradas los días 7 y 8 de mayo de 2012 (E/C.12/2012/SR.12 a 14), y aprobó, en su 28.ª sesión, el 18 de mayo de 2012 (E/C.12/2012/SR.28), algunas de las observaciones finales que recogemos a continuación y plasman bien el descuido, nunca justificado de las garantías del modelo social de Estado:

> Al Comité le preocupa que, a excepción del derecho a la educación que está incluido dentro de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, los derechos económicos, sociales y culturales solamente son considerados por el Estado parte como principios rectores de la política social y económica, de la legislación y de la práctica judicial. Al Comité también le preocupa que las disposiciones del Pacto hayan sido invocadas y aplicadas pocas veces ante los tribunales del Estado parte.
>
> El Comité insta al Estado parte a que, en virtud del principio de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos, adopte las medidas legislativas pertinentes para garantizar a los derechos económicos, sociales y culturales un nivel de protección análogo al que se aplica a los derechos civiles y políticos. Asimismo, el Comité recomienda al Estado parte que tome las medidas adecuadas para asegurar la plena justiciabilidad y aplicabilidad de todas las disposiciones del Pacto por los tribunales nacionales.
>
> Al Comité le preocupa que, en su mandato, el Defensor del Pueblo carece de una referencia a la promoción de los derechos humanos y a la educación en materia de derechos humanos. También le preocupa que la Defensoría del Pueblo no tenga la capacidad para llevar quejas individuales por violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales ante los tribunales.
>
> El Comité recomienda al Estado parte que extienda la competencia de la Defensoría del Pueblo a la promoción de los derechos humanos y a la educación en la materia, así como a la facultad de presentar casos ante los tribunales.
>
> El Comité expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto que ha resultado de las medidas de austeridad adoptadas por el Estado parte, perjudicando de forma desproporcionada al disfrute de sus derechos por las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, especialmente los pobres, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los adultos y los jóvenes desempleados, las personas mayores, los gitanos, los migrantes y los solicitantes de asilo (art. 2, párr. 1)[9].

El Comité recomienda al Estado parte que garantice que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y que tome todas las medidas apropiadas

---

empresa y facilidades que se les deberán conceder"; "derecho a la información y consulta en los procedimientos de despido colectivo"; "derecho a protección frente a la pobreza y la exclusión social"; y "derecho a la vivienda". De cualquier forma si resulta cierto que algunos de estos derechos son parte de la legislación española por la vía de los convenios de la OIT. Cada año, en tanto que Estado parte, el Gobierno de España debe presentar un informe sobre un grupo de derechos predeterminado por el Comité Europeo de Derechos Sociales, de manera que cada cuatro años se da una "vuelta" completa a todo el articulado.
Véase: https://www.crin.org/es/guias/onu-sistema-internacional/mecanismos-regionales/comite-europeo-de-derechos-sociales, [Consulta: 4 de marzo de 2017]

[9] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 28.ª sesión, el 18 de mayo de 2012 (E/C.12/2012/SR.28)

para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados. En este contexto, el Comité recomienda al Estado parte que recopile información estadística desagregada, con el objeto de identificar a las personas y grupos afectados y aumentar la eficacia de sus esfuerzos para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales. El Comité también señala a la atención del Estado parte su carta abierta sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la crisis económica y financiera, con fecha 16 de mayo de 2012.

Al Comité le preocupa que la descentralización de las competencias relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales haya resultado en un disfrute dispar de estos derechos en las 17 comunidades autónomas (art. 2, párr. 1).

El Comité insta al Estado parte para velar por que las disparidades entre comunidades autónomas en términos de inversión social y de los diferentes recortes realizados en los servicios públicos de bienestar social, no resulten en un disfrute inequitativo o discriminatorio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Por último en este repaso por los instrumentos transnacionales más cercanos que pretenden garantizar la igualdad y más allá, el modelo social del Europa, sólo recordar que los convenios de la OIT constituyen un marco institucional fundamental para el trabajo de las mujeres. Entre los instrumentos normativos de la OIT se encuentran los convenios, que tienen carácter de tratados internacionales, de naturaleza vinculante, y las recomendaciones internacionales del trabajo, que son directrices no vinculantes, constituyendo en conjunto las normas internacionales del trabajo[10].

Aunque todos los convenios son relevantes para los derechos laborales de las mujeres trabajadoras, algunos son particularmente importantes, sea porque contienen normas explicitas sobre la igualdad y la no discriminación, o porque sus normas toman en cuenta las necesidades de las mujeres y las de los hombres.

Cinco convenios han sido establecidos como instrumentos clave para lograr la igualdad de género en el mundo del trabajo, que fueron evolucionando desde la protección de las mujeres en su papel de madres hacia el establecimiento de iguales derechos y oportunidades para ambos sexos:

-1- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

-2- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

-3- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)

-4- Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103)

-5- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183)

5. La estrategia de las políticas públicas transversales en la igualdad de género

Los primeros pasos de las organizaciones internacionales de protección de derechos humanos se centraron en la eliminación de las discriminaciones legales existentes contra las mujeres; se trataba de garantizar la igualdad formal o ante la Ley. Se trata de una clase de igualdad fundamental sin duda, en cualquier sociedad democrática; una *igualdad necesaria,* pero no *suficiente.*

Muchas veces la Ley es un instrumento insuficiente para la consecución de los objetivos y bienes constitucionalmente protegidos. Por ello, el segundo paso consistió en la adopción de medidas más dinámicas, mediante la acción positiva plasmada en políticas públicas a aplicar en los diversos Estados miembros.

Se trataba de conseguir la igualdad efectiva. El punto de partida es precisamente el reconocimiento de la desigualdad existente, la situación real de las mujeres en las sociedades actuales y que pone de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de acción positiva y políticas específicas para conseguir la igualdad material o *de facto*.

Ante este panorama, el siguiente paso en la lucha por la igualdad de género consistió en la adopción de la estrategia denominada *"gender mainstreaming"*, que se tradujo al español como "transversalización de la perspectiva de género" o, simplemente, "perspectiva de género".

Este concepto apareció por primera vez en el ámbito internacional en los años setenta, a raíz de la declaración de la "Década de las Mujeres", realizada por Naciones Unidas en 1975, que tuvo gran difusión en las Conferencias sobre las Mujeres de Naciones Unidas celebradas en Nairobi en 1985 y en Beijing en 1995.

[10] Para profundizar sobre la materia y sus fundamentos: "ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género", Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, edic. en español, pág. 2 y ss.

En este contexto la igualdad es al mismo tiempo un objetivo y un medio por el cual los individuos se benefician del mismo trato en el marco de la ley y de las mismas oportunidades para gozar sus derechos y desarrollar sus talentos y habilidades de manera que puedan participar en el desarrollo político, económico, social y cultural, tanto como beneficiarios, como agentes activos.

Desarrollo significa desarrollo total, incluyendo desarrollo político, económico, social, cultural y en las otras dimensiones de la vida humana, así como también desarrollo de los recursos económicos, materiales y crecimiento físico, moral, intelectual y cultural del ser humano. El desarrollo también requiere una dimensión moral para asegurar que sea justo y corresponda a las necesidades y a los derechos del individuo y que la ciencia y la tecnología sean aplicadas en un marco socio-económico que garantice la seguridad de todas las formas de vida en nuestro planeta.

Por último, el concepto de paz incluye no sólo la ausencia de guerra, violencia y hostilidades en el nivel nacional e internacional, sino también gozar de la justicia económica y social, de la igualdad y de toda la gama de derechos humanos y libertades fundamentales dentro de la sociedad. Como ha recordado alguna vez nuestro propio Tribunal Constitucional (con otras palabras), los derechos no se constituyen a partir de mínimos vitales, encierran un sentido de plenitud, ese es precisamente el bien jurídico protegido que incorporan y protegen, de ahí la interpretación *favor libertatis.*

La "Gender Mainstreaming" se ha convertido en una estrategia globalmente aceptada para la promoción de la igualdad de género. Esta herramienta sistémica no es un fin en sí mismo, sino una estrategia, un método, un medio para alcanzar la meta de la igualdad de género.

Se trata de afirmar que las perspectivas de género y atención a los objetivos de la igualdad de género son fundamentales para todas las actividades, aquí resultan ineludibles las políticas activas, la investigación, la promoción y el diálogo social, la legislación revisada y adaptada a las nuevas necesidades, asignación de financiación, planificación, implementación y evaluación de todos los instrumentos utilizados para su consecución.

Tal y como recuerda Carmona Cuenca, desde 1997 la Subsecretaria General y la Asesoría especial del Secretario General en Cuestiones de Género y Progreso de la Mujer, impulsa y supervisa la implementación de los mandatos de la política de igualdad. Los principios sobre la igualdad de género abarca todo el sistema de las Naciones Unidas, y el papel de la mujer de las Naciones Unidas es, por necesidad, en gran medida un apoyo constante para la consecución de la igualdad real[11].

Un elemento adicional importante ha sido la evaluación del progreso en la perspectiva de género. Se trata así de analizar el impacto de las políticas adoptadas en esta materia.

Para impulsar la aplicación de la perspectiva de género a través de las Naciones Unidas, la oficina del asesor especial inició desde el principio consultas sobre el "Gender Mainstreaming" con los principales operadores de las Naciones Unidas y organismos vinculados. Desde hace años se ha venido desarrollando metodologías, herramientas y materiales de información que facilitan la evaluación del impacto real y la ponderación de la efectiva remoción de obstáculos. Tal y como nos recuerda Lara, uno de los principales objetivos del milenio es la consecución de la igualdad de género y la plena autonomía de las mujeres[12].

El principal objetivo de "la Oficina" ha sido trabajar para crear conciencia de los beneficios (justicia) de los resultados de la incorporación de la perspectiva de género en programas de trabajo en todo el sistema de las Naciones Unidas, incluyendo en los departamentos de la Secretaría del programa[13].

La principal pretensión es estimular a todas las entidades dentro de las Naciones Unidas para considerar la perspectiva de género en sus programas de trabajo.

Un compromiso, renovado por la incorporación de la perspectiva de género es uno de los medios más eficaces de las Naciones Unidas para apoyar la promoción de la igualdad de género en todos los niveles. Ahora se pretende hacer funcional e interinstitucional lo que antes no pasaba de ser un objetivo estático.

Pero se trata de una necesidad dinámica, se debe complementar esta perspectiva con estrategias dirigidas a promover la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, particularmente cuando son evidentes los casos aun hoy en los que persiste la discriminación y la desigualdad entre mujeres y hombres. Pensamos además que se deben abrir los horizontes de exploración, mucho más allá del ámbito laboral.

[11] Carmona Cuenca, E., La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 104, mayo-agosto (2015), págs. 297-328

[12] Lara, S., "Las metas del milenio y la igualdad de género, el caso de Colombia", Cepal, Naciones Unidas, 2006, pág. 8.

[13] Véase: "Atlas mundial de la igualdad de género en la educación", Ediciones UNESCO, Francia, 2012, pág. 98 y ss.

En la esfera jurídica de la Unión Europea, la perspectiva de género ha sido incorporada con carácter general en los tratados mediante la inserción de un nuevo párrafo en el artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) que establece que: "En todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad".

Como vemos, se trata de un auténtico compromiso que se llevará a efecto mediante un principio conexo o relacional que debe afectar de manera positiva y transversal a cualquier acción de la UE. A todas sus instituciones sin distinción, al propio núcleo duro del acervo comunitario.

El principio tiene calado, a pesar de que debe ser controlado por la Comisión en permanente diálogo, a través de su iniciativa, con el Parlamento europeo y el Consejo de la Unión. Es deseable un férreo control previo y una planificación exhaustiva a efectos de salvaguardar el bien jurídico protegido[14].

La evolución dentro de la UE en materia de igualdad de género ha sido lenta pero progresiva y continua. Si se debe hacer constar que desde un inicio se ha tratado de una normativa homogeneizadora de las legislaciones nacionales, pero excesivamente sectorial y referida con absoluta prioridad al ámbito laboral y sus consecuencias de justicia social. Queda mucho recorrido por hacer, sobre todo desde perspectivas más integradoras y transversales. La igualdad aún se resiste a desembarazarse de su origen revolucionario e ilustrado, una igualdad, como nos recuerda María Novo, de hombres y para hombres, que poco a poco piden las mujeres que se extienda a ellas[15]. Una forma de universalismo sin memoria[16].

Analizaremos a continuación los principales instrumentos normativos estratégicos que han venido guiando la instauración y consolidación de la igualdad real; eso sí, sobre todo, y como hemos dicho, en el ámbito laboral.

El principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres fue introducido por vez primera tímidamente por la Comunidad Europea en el artículo 141 (antiguo artículo 119) del Tratado de Roma. Dicho precepto exigía que se garantizase la "igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo".

Aquella disposición, de alcance limitado en un primer momento, evolucionó progresivamente a partir de 1975 hasta tomar cuerpo en una serie de instrumentos comunitarios que han precisado y desarrollado este principio fundamental del Derecho comunitario. Inicialmente, como veremos, se trataba de una regulación diferida y enfocada hacia ámbitos concretos y muy sectoriales.

La primera Directiva fue la 75/117/CEE del Consejo, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos, que complementa el artículo 141 al exigir la igualdad de retribución "para un trabajo al que se atribuye un mismo valor".

Poco después se publicó la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, que amplía el ámbito de aplicación del artículo 141 al establecer el principio de igualdad de trato en el acceso al empleo y abrir el camino a las medidas de acción positiva. El paso es significativo al enfocar las políticas hacia la igualdad efectiva en este ámbito.

Consecuentemente, se elaboró la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social, que aplica progresivamente el principio de igualdad de trato en los regímenes legales de seguridad social.

La Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social (modificada por la Directiva 96/97/CE, de 20 de diciembre de 1996), aplicó después el principio de igualdad de trato en los regímenes profesionales de la seguridad social.

Continuando con el ámbito profesional se publicó la Directiva 86/613/CEE del Consejo, de 11 de diciembre de 1986, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejerzan una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas, así como sobre la protección de la maternidad, que aplica el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma, incluidas las actividades agrícolas.

[14] Sobre el enfoque de género y su lenta consecución véase un interesante estudio en: Iglesias Crespo, R. M., "Impulso a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres", Paraninfo S.A., Madrid, págs. 20 y ss.

[15] Véase un valioso estudio, en Novo, María, "La perspectiva de género en las políticas públicas: hacia la igualdad en la sociedad", en obra colectiva: "Educación, género y políticas de igualdad", Universidad de Valencia, Valencia, 2008, pág. 33.

[16] Wallach Scott, Joan, "parité, la igualdad de género y la crisis del universalismo francés", Fondo de cultura económica, México, 2012, pág. 9 y ss.

La Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE), promovió la mejora de la seguridad y de la salud de las trabajadoras embarazadas o que hubiesen dado a luz.

Para conciliar la vida familiar y laboral se elaboró la Directiva 96/34/CE, del Consejo de 3 de junio de 1996 relativa al Acuerdo Marco sobre el Permiso Parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES. Este instrumento normativo supuso un paso importante en el reconocimiento del trabajo fundamental de la mujer dentro de la familia.

Posteriormente se elaboró la Directiva 97/75/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, por la que se modifica y amplía al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte la Directiva 96/34/CE relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES.

La Directiva 97/80/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, fue fundamental para que la carga de la prueba recayera en los acusados de discriminación laboral, a los que, a partir de ese momento, corresponderá probar que no han vulnerado el principio de igualdad de trato. Se trata, sin duda alguna, del mecanismo jurídico que mejor garantiza la igualdad en el plano jurídico, toda vez que tradicionalmente constituía un mundo poder probar este extremo ante la jurisdicción.

Por último debemos resaltar la Directiva 97/81/CE del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo marco sobre el trabajo a tiempo parcial concluido por la UNICE, el CEEP y la CES, cuya finalidad es conciliar la vida familiar y la vida laboral y aplicar un acuerdo marco celebrado por los interlocutores sociales a nivel comunitario.

6. Presente y futuro de la igualdad de género en Europa

Durante la última década, en el ámbito comunitario, la Comisión ha planteado numerosas iniciativas tendentes a transversalizar las políticas de igualdad. Desde el año 2006 se está implantando una estrategia marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres.

Se han ido proponiendo actuaciones completamente nuevas. En total, seleccionaron seis ámbitos prioritarios, sobre los que a día de hoy se sigue trabajando:

- Independencia económica en las mismas condiciones para hombres y mujeres
- Conciliación de la vida privada y la vida profesional
- Representación equivalente en los procesos de toma de decisiones
- Erradicación de todas las formas de violencia de género
- Supresión de los estereotipos de género
- Fomento de la igualdad de género en las políticas exteriores y de desarrollo.

Aunque ya se puede hablar de progresos significativos gracias a la legislación sobre la igualdad de trato y al diálogo social, Europa tiene que afrontar todavía importantes retos para conseguir la independencia económica en las mismas condiciones para hombres y mujeres; no es un objetivo conseguido y debe continuar el esfuerzo institucional para su consecución.

Algunas de las metas de Lisboa están relacionadas con la dimensión de género, pero deben redoblarse los esfuerzos para alcanzarlos, especialmente en lo que se refiere a las tasas de empleo y desempleo de las mujeres.

Todavía hoy existe una importante brecha en la remuneración de hombres y mujeres, que tiene su origen en desigualdades estructurales como la segregación en los sectores laborales.

Las mujeres representan, por término medio, menos de la tercera parte de los emprendedores en la UE. A menudo deben afrontar mayores dificultades que los hombres en el acceso a la financiación y a los procesos de creación y financiación empresarial.

También el riesgo de pobreza es mayor para las mujeres que para los hombres, toda vez que son más proclives a interrumpir el desarrollo de la carrera profesional y, por consiguiente, gozan de menos derechos. Los sistemas de protección social deberían permitir que las mujeres pudieran acumular derechos de pensión individuales y suficientes.

Se debe además continuar la lucha contra las discriminaciones múltiples que sufren las mujeres inmigrantes y de minorías étnicas. Los planes de cooperación al desarrollo deben además apostar por introducir en la educación programas pedagógicos sobre igualdad de mujeres y hombres.

Tal y como ha reflejado la Comisión, las modalidades de trabajo flexible ofrecen muchas ventajas. No obstante, el hecho de que un número mucho mayor de mujeres que de hombres recurra a estas modalidades tiene un impacto negativo en su situación laboral y en su independencia económica (precariedad laboral).

La Comisión también ha apreciado que, como consecuencia del declive demográfico, la UE no puede permitirse obviar de ninguna forma el capital humano. La mejora de los servicios de guardería debe posibilitar un nuevo equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar.

Por otro lado, el permiso parental en el trabajo, que por fin es hoy una realidad permite a los hombres asumir responsabilidades familiares y consolida la conciencia de las tareas necesariamente compartidas.

Todavía hoy persiste una menor representación de las mujeres en la sociedad civil, la política y los puestos directivos de la administración pública. Ello constituye un déficit democrático.

Una participación equilibrada podría contribuir al establecimiento de una cultura laboral más productiva e innovadora. Es esencial la transparencia en los procesos de promoción.

Se debe incrementar la presencia de mujeres en los puestos directivos del área de investigación en el sector público; sin duda podría contribuir a la mejora de la innovación, la calidad y la competitividad de la misma.

En lo que atañe a la violencia de género, la Comisión ha destacado que:

> Las prácticas como la mutilación genital femenina o los matrimonios precoces y forzados vulneran el derecho fundamental a la vida, la seguridad, la libertad, la dignidad y la integridad física y emocional.

Para combatir la trata de mujeres, la Comisión propone criminalizar la trata mediante una legislación adecuada, desalentando al tiempo la demanda de seres humanos con fines de explotación sexual. La Directiva sobre permisos de residencia para las víctimas de la trata ofrece un instrumento para su reintegración en el mercado laboral.

En cuanto a los estereotipos de género (micromachismos), la Comisión considera necesario suprimirlos. Se trata de un problema cultural muy arraigado en muchos países. En la educación y la cultura debe alentarse a los jóvenes a explorar vías de formación no tradicionales, evitando encasillar de antemano a las mujeres en ocupaciones menos valoradas y peor pagadas.

En el mercado laboral, aunque ha mejorado significativamente la situación, las mujeres sufren todavía una situación de segregación, tanto horizontal como vertical. Siguen ocupando empleos en sectores menos valorados y ocupan por lo general los niveles más bajos del sistema jerárquico.

La Comisión ha reafirmado asimismo, en el Consenso Europeo sobre Desarrollo, que la igualdad de género constituye uno de los cinco principios fundamentales de la política de desarrollo. La nueva estrategia de la UE para África incorpora también este aspecto.

7. Conclusiones

Son muchas las acciones que se han planteado en los principales escenarios de integración europea para combatir las desigualdades de género.

Existe una importante interrelación institucional y normativa entre la ONU, el Consejo de Estado y la Unión Europea. Las tres grandes organizaciones apuestan por una labor coordinada en materia de igualdad de género. El camino civil, político, económico y social de la mujer ha resultado tener más obstáculos que el de los hombres. Aún hoy se aprecia una importante brecha salarial en el mundo laboral entre mujeres y hombres. También los altos cargos en el mundo empresarial y de la Administración pública y organización gubernamental adolecen de una infrarrepresentación femenina. El sistema de cuotas podría impulsar la igualdad real en un primer estadio.

Se observa que la mayor parte de sentencias analizadas en el marco de la Unión europea y del Consejo de Europa (TEDH), son por condiciones laborales, seguridad social, prestaciones, y en general asuntos relacionados con el mundo del trabajo. También las normas europeas, sobre todo Directivas, se asoman a la igualdad material con medidas tímidas referidas casi todas al ámbito socio-laboral. Se echa de menos normas más ambiciosas, medidas más progresistas, instrumentos y herramientas para determinar otras formas de discriminación. En el ámbito laboral pueden observarse mejor, pero debería arbitrarse nuevos métodos e instrumentos para hacer visibles otros ámbitos de desigualdad y discriminación.

Las políticas de igualdad transversales (“Gender Mainstreaming”), así como las medidas incluidas en la propia composición de las instituciones, si nos parece una excelente medida para impulsar la tutela y garantía de la igualdad real de mujeres y hombres.

Desde el punto de vista pedagógico se echa de menos una política educativa más ambiciosa en esta materia para Europa y desde la ONU, para el resto del mundo. En la mayoría de los Estados se alumbra la idea de que se transversalicen ciertos contenidos en los planes de estudio de las enseñanzas medias y universitarias. Pero es un "brindis al sol" si no se determinan asignaturas concretas ni temarios específicos ni profesorado especializado. En la educación encuentro excesivas líneas de carácter programático, que sí suponen un tímido avance, pero que se encuentran huérfanas de desarrollo reglamentario, de concreción y metodología apropiada y normalizada.

Resulta un avance muy necesario la apuesta por la igualdad material. El nuevo impulso se sustenta en la idea de igualdad real o discriminación positiva. La fase de la igualdad ante la ley ya se ha superado. No se trata de extender los derechos de los hombres a las mujeres, si no de remover los obstáculos fácticos que dificultan el ejercicio de derechos y libertades reconocidos tanto a mujeres como a hombres. Se debe poner en valor las condiciones plenas del estatuto jurídico y de realización absoluta de todas las potencialidades de la mujer.

La acción de la Comisión dentro de la UE resulta encomiable. Pensamos que es una de las instituciones que más ha luchado por la discriminación positiva. Nos parece necesario que continúe esa acción armónica institucional, sobre todo con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa y el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En estas conclusiones no podemos olvidarnos de otras instituciones que han luchado, desde sus respectivos ámbitos materiales, por la igualdad sustantiva de hombres y mujeres. En esta ocasión nos referimos a órganos técnicos deliberantes que han puesto su empeño en la redacción de informes y dictámenes que han evidenciado el largo camino que queda por recorrer. Nos referimos ahora al Comité Europeo de Derechos Sociales (Carta Social Europea) y al Comité Económico y Social de la Unión Europea. El problema de estos órganos es el carácter no vinculante de sus resoluciones. Pero sí han hecho visible el problema para que la Comisión haya puesto en marcha su iniciativa hacia el procedimiento ordinario del Consejo y el Parlamento Europeo.

Lo cierto es que tal y como hemos evidenciado en este artículo, queda camino por recorrer, pero no debemos ser ajenos a los importantes avances que se han experimentado en la igualdad de género en el mundo. Es absolutamente incuestionable la necesidad de seguir con la transversalización de las políticas públicas de igualdad real y con la actuación unitaria y coordinada de las instituciones de la ONU, el Consejo de Europa y la Unión Europea.

8. Referencias

Bartolomé Cenzano, de, J.C. (2003). *Derechos fundamentales y libertades públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch

Child Rights International Network. *Guías: Comité Europeo de Derechos Sociales*. https://www.crin.org/es/guias/onu-sistema-internacional/mecanismos-regionales/comite-europeo-de-derechos-sociales [Consulta: 2 de febrero de 2017]

Carmona Cuenca, E. "La igualdad de género en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: un reconocimiento tardío con relación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea" en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2015 núm. 104, mayo-agosto.

Iglesias Crespo, R. M. *Impulso a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*. Madrid: Paraninfo.

Lara, S. *Las metas del milenio y la igualdad de género, el caso de Colombia*. CEPAL, Naciones Unidas, 2006.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. *Igualdad de Oportunidades: Consejo de Europa.* *https://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/consejoeuropa_2.htm* [Consulta: 20 de enero de 2017]

Novo, M. (2008) "La perspectiva de género en las políticas públicas: hacia la igualdad en la sociedad", en vvaa. *Educación, género y políticas de igualdad*. Valencia: Universidad de Valencia.

Parlamento Europeo. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea.* *http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.8.html* [Consulta: 20 de enero de 2017]

VVAA. (2003). *ABC de los derechos de las trabajadoras y la igualdad de género*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

VVAA (2012). *Atlas mundial de la igualdad de género en la educación*. Francia: UNESCO, 2012.

Wallach Scott, J. (2012). *Parité, la igualdad de género y la crisis del universalismo francés*. México: Fondo de cultura económica.