

## EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA REGULACIÓN DE GÉNERO EN ESPAÑA: DEL ODS-5 A SU PARADOJA\*

*Cristina Naumova Bondarenko*

*Graduada en Derecho y Economía. Universidad Rey Juan Carlos*

### RESUMEN

Este trabajo analiza la eficiencia e incentivos de la regulación en materia de género en España, con atención al objetivo de desarrollo sostenible sobre género (ODS-5). El estudio trata la denominada “paradoja de género”, según la cual el incremento del gasto público, la creación de organismos especializados y la expansión normativa en materia de igualdad no necesariamente conllevan una mejora en la autonomía y protección jurídica de la mujer. En ocasiones, la regulación de género ha provocado una mayor dependencia respecto del Estado, generando resultados contrarios a los objetivos inicialmente declarados. Se evalúan así los resultados según los recursos invertidos y explorando alternativas que refuercen tanto la igualdad real como la eficiencia institucional.

## 1. PRESENTACIÓN

### 1.1. Interés del trabajo.

La igualdad entre mujeres y hombres es uno de los grandes retos sociales, económicos y políticos de nuestro tiempo. En las últimas décadas, España ha desarrollado un importante conjunto de leyes y políticas públicas destinadas a reducir las desigualdades de género, mejorar la participación femenina en el mercado laboral y erradicar la violencia machista. Sin embargo, el debate sobre la eficacia de estas políticas sigue abierto. A pesar del creciente esfuerzo institucional y presupuestario, los resultados no siempre reflejan el impacto esperado. El interés de este trabajo surge precisamente de esa diferencia entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos. Analizar si las políticas de igualdad son realmente eficaces permite comprender mejor cómo se gestionan los fondos públicos, cómo se diseñan las leyes y qué efectos reales tienen sobre la sociedad.

### 1.2. Objetivos del trabajo.

El objetivo principal de este trabajo es evaluar la eficiencia institucional y económica de las políticas de igualdad en España, especialmente en el ámbito de la regulación de género. A partir de ese propósito general, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Analizar la evolución normativa y presupuestaria de las políticas de igualdad desde la aprobación de la Ley de Igualdad de 2007.

\* Investigación en el seno del proyecto “TFG CON PERSPECTIVA DE GÉNERO: UNA PROPUESTA DE INNOVACIÓN EDUCATIVA BASADA EN EL ODS 5 Y LAS COMPETENCIAS DIGITALES”, concedido en la Convocatoria de Proyectos de Innovación Educativa 2025-26 de la Universidad Rey Juan Carlos, y auspiciado por [Grupo de Innovación Docente Consolidado para la Incorporación de los ODS en la Experiencia de Aprendizaje en Economía](#) (bajo la dirección de la Prof. A.B. Miquel Burgos).

- Estudiar la relación entre el incremento del gasto público y los resultados obtenidos en indicadores como empleo femenino, brecha salarial o violencia de género.
- Examinar la calidad institucional y la eficacia de las leyes aprobadas en los últimos años, como la Ley de Libertad Sexual o la Ley Trans.
- Comparar la situación de España con la de otros países europeos en materia de igualdad, tanto en términos de inversión como de resultados sociales.

## 2. MARCOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

### 2.1. Consideraciones preliminares

Para la elaboración del trabajo se ha utilizado una metodología descriptiva y analítica, combinando el estudio de fuentes documentales con el análisis de datos estadísticos y presupuestarios. En primer lugar, se ha revisado la legislación española en materia de igualdad, violencia de género y derechos LGTBI, así como los principales informes elaborados por el Ministerio de Igualdad y otros organismos públicos. Asimismo, se han consultado los Presupuestos Generales del Estado (PGE) entre 2002 y 2025 para analizar la evolución del gasto en políticas de igualdad. Los datos sobre empleo, brecha salarial y participación laboral femenina provienen del Instituto Nacional de Estadística (INE), Eurostat y el Ministerio de Trabajo y Economía Social. En cuanto a los indicadores de igualdad europeos, se ha utilizado el Índice de Igualdad de Género elaborado por el European Institute for Gender Equality (EIGE). Por último, se han revisado estudios académicos, informes internacionales (OCDE, ONU Mujeres, Banco Mundial) y artículos especializados que permiten contextualizar los resultados obtenidos y establecer comparaciones internacionales. Todo ello con un enfoque crítico, buscando no solo describir la evolución, sino también valorar su eficiencia y el grado en que las políticas aplicadas han logrado los objetivos propuestos.

### 2.2. El género como categoría jurídica y política.

En las últimas décadas, la idea de género ha cambiado considerablemente. Antes se usaba sobre todo en las ciencias sociales, pero hoy también es una categoría clave en el derecho y la política. La diferencia con el sexo es que el sexo se refiere a lo biológico (hombre o mujer), mientras que el género se entiende como algo social y cultural, es decir, los roles y expectativas que la sociedad asigna a hombres y mujeres. En el ámbito legal, el género empezó a reconocerse de forma oficial en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente a partir de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>1</sup> de 1979. Progresivamente fue incorporándose a los ordenamientos jurídicos nacionales, incluida España. El objetivo no era solo asegurar que hombres y mujeres tengan los mismos derechos “en el papel” (igualdad formal), sino también reducir las desigualdades reales que surgen de los roles de género (igualdad material).

En el plano político, el género ha sido objeto de una creciente intervención pública. La creación de Ministerios de Igualdad, el incremento de planes estratégicos y el diseño de políticas públicas específicas muestran que los Estados lo consideran un tema central. En España, este proceso se intensificó especialmente a partir de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género<sup>2</sup>, que no solo introdujo mecanismos judiciales y administrativos novedosos, sino que además consolidó el género como un principio prioritario para todas las políticas públicas.

Sin embargo, esta juridificación y politización del género también genera debates. Por un lado, se ha avanzado en el reconocimiento de derechos y en atender a problemas antes invisibles. Pero, por otro lado, surgen críticas sobre hasta dónde debe llegar la intervención del Estado, ya que algunas

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, 18 de diciembre de 1979, disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

<sup>2</sup> España, Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, BOE, núm. 313, 29 de diciembre de 2004

regulaciones pueden provocar efectos no deseados como exceso de burocracia, dependencia o pérdida de autonomía personal. Así, el análisis del género como categoría jurídica y política constituye el punto de partida necesario para evaluar la eficiencia de las regulaciones en este ámbito. Permite comprender cómo una noción inicialmente sociológica ha sido traducida en normas jurídicas, instituciones y políticas que tienen un fuerte impacto en la organización social y en la distribución de recursos públicos.

### **2.3. El género como “bien público”: fundamentos de la Economía Pública.**

La consolidación del género como objeto de intervención estatal se ha apoyado en la noción de bien público, tal y como ha sido desarrollada por la Economía Pública desde mediados del siglo XX. Según la definición clásica, un bien público se caracteriza por la no exclusión (nadie puede ser privado de su acceso) y la no rivalidad (su consumo por parte de una persona no reduce la disponibilidad para otras). Del mismo modo, cuestiones como la seguridad, la educación o la sanidad han sido tradicionalmente consideradas bienes públicos, justificando así la acción estatal para su provisión.

El paso de entender el género como algo ligado al “sexo y las relaciones personales” a tratarlo como un asunto público relacionado con la identidad y la protección frente a la violencia machista, se ha realizado precisamente bajo esta lógica. Para evitar resistencias sociales y políticas, se incorporó la perspectiva de género como un bien público que debía ser promovido y garantizado por el Estado. Así, como indican autores como Stiglitz<sup>3</sup> y Rosengard<sup>4</sup>, el género empezó a considerarse parte del bienestar social. Se integró en el modelo de intervencionismo del Estado del bienestar de la posguerra, que dio origen a la Economía Pública moderna, y que en las democracias liberales de mercado ha seguido fortaleciéndose.

Con esa base, se diseñaron políticas específicas financiadas con dinero público, consolidando la presencia del Estado en un ámbito que antes pertenecía casi exclusivamente a la vida privada y familiar. Esta evolución ha traído consigo luces y sombras. Por un lado, permitió avances importantes, como la creación de organismos especializados, la aprobación de leyes integrales contra la violencia de género y la inclusión de la igualdad en todas las áreas de acción pública.

Por otro lado, existe el riesgo de que estas políticas funcionen más como un recurso de legitimación política que como una herramienta real de transformación social. De hecho, algunos autores como Elisabeth Noelle-Neumann<sup>5</sup> han advertido que la “retórica de la igualdad” puede convertirse en un concepto intocable, difícil de cuestionar sin que aparezcan acusaciones de negacionismo o de estar en contra de los derechos de las mujeres.

Por ello, resulta necesario aplicar un análisis más amplio que vaya más allá de la simple descripción normativa. Teorías como la de la Elección Pública y el Neoinstitucionalismo permiten ver cómo se diseñan y aplican estas políticas, qué incentivos hay detrás y qué efectos no previstos pueden aparecer. Este enfoque es clave para entender fenómenos como la paradoja de género: aunque el gasto público en igualdad crezca de forma constante, eso no garantiza mejores resultados, y puede incluso crear dependencia del Estado o empeorar los problemas que se querían resolver.

En definitiva, la cuestión de género dentro de las políticas públicas ha generado una redefinición del papel del Estado: de garante de la igualdad formal ha pasado a ser promotor activo de una agenda de transformación social. El desafío actual consiste en evaluar hasta qué punto esta intervención responde a criterios de eficiencia y bienestar colectivo, o si, por el contrario, se ha convertido en un mecanismo de reproducción de intereses particulares y de legitimación ideológica.

---

<sup>3</sup> Stiglitz J (1986) *Economics of the public sector*. New York: W.W. Norton & Company.

<sup>4</sup> Stiglitz J, Rosengard J (2015) *Economics of the public sector*. New York: W.W. Norton & Company.

<sup>5</sup> Elisabeth Noelle-Neumann, *La espiral del silencio: Opinión pública, nuestra piel social* (Barcelona: Paidós, 1995).

## 2.4. Perspectiva crítica desde la Teoría de la Elección Pública y el Neoinstitucionalismo.

El análisis de la regulación en materia de género no puede limitarse a solo a un análisis normativo. La combinación de la teoría de la Elección Pública y del Neoinstitucionalismo permite examinar cómo se diseñan, aplican y justifican estas políticas, prestando especial atención a los incentivos que mueven la acción política y a los efectos colaterales que surgen. Estos enfoques parten de una idea común: el Estado no actúa como un ente neutral ni como un "déspota ilustrado" que persigue únicamente el interés general, sino como un conjunto de individuos, cada uno con motivaciones propias. Así es posible analizar el modo en que determinadas materias, como la de género, se convierten en políticas públicas de alcance masivo. La Elección Pública parte del individualismo metodológico, lo que implica analizar la actuación del Estado no como la de un ente unitario, sino como la suma de decisiones de políticos, burócratas y grupos de interés, cada uno con sus propios incentivos. En este marco, se plantea una pregunta central: ¿es posible evaluar de forma racional (*logos*) unas políticas fuertemente vinculadas a la emoción y a la percepción social (*pathos*), como ocurre con las regulaciones de género<sup>6</sup>?

Algunos autores explican que en el debate sobre género existen lo que llaman “conceptos-tabú” o “conceptos-bala”. Son palabras como “violencia machista” o “igualdad de género”, que no solo describen una realidad, sino que también actúan como bloqueadores del debate. Es decir, si alguien cuestiona una ley concreta o sus efectos negativos, muchas veces se interpreta como un ataque a la propia causa de la igualdad. Esto frena el análisis crítico, tanto en el ámbito académico como en el público.

Desde el Neoinstitucionalismo se observa, además, que el género ha pasado de ser algo privado (relacionado con la identidad sexual o la vida íntima) a considerarse un bien público, es decir, un tema que el Estado debe proteger usando dinero y recursos colectivos. Este cambio no está libre de problemas: al basarse mucho en percepciones sociales y menos en datos objetivos, las políticas de género se mueven entre la emoción (*pathos*) y la racionalidad técnica (*logos*). El reto es encontrar un equilibrio entre ambas dimensiones: reconocer la carga emocional de estas políticas, pero también evaluarlas con criterios racionales y medibles.

La teoría de la Elección Pública ayuda a entender cómo los intereses de políticos y burócratas pueden producir resultados muy distintos de los que se anuncian oficialmente. Dos metáforas ilustran bien este fenómeno: el “efecto cobra” y el “síndrome de la rana hervida”.

El “efecto cobra” fue conceptualizado por el economista alemán Horst Siebert<sup>7</sup> en 2001 y describe cómo una medida que pretende solucionar un problema puede acabar empeorándolo. En el caso de las políticas de género, esto se ve en leyes pensadas para dar más protección a las mujeres, pero que, por fallos técnicos, han reducido condenas o facilitado la liberación de agresores sexuales. El resultado es mayor inseguridad y sensación de desprotección.

---

<sup>6</sup> Antonio Sánchez-Bayón (2024). Análisis neoinstitucional de la cuestión de género: paradoja y efectos indeseados. *Dixi*, 26(1): 1-43. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2024.01.01>. Antonio Sánchez-Bayón, A. (2024). Análisis del género como bien público y su función de bienestar social: elección colectiva vs. elección pública. *ATLANTIC REVIEW OF ECONOMICS – AROEC*, 7(1): 1-31. Antonio Sánchez-Bayón. (2024). Neoinstitutional Analysis of Gender Policies: Spanish Cases. *Acad J Politics and Public Admin*. 1(1): 1.18. ID.555553. DOI: 10.19080/ACJPP.2024.25.555553. Antonio Sánchez-Bayón. (2023). Análisis neoinstitucional de la cuestión de género y sus fallos: comparación y evaluación política, jurídica y económica de la paradoja de género. *RED (Tirant Lo Blanch-México)*, 3: 159-190. Antonio Sánchez Bayón. (2023). Análisis jurídico-económico de la cuestión de género: costes, fallos y paradojas. *Semestre Económico*, 12(2), 54–77. <https://doi.org/10.26867/se.2023.v12i2.152>. Antonio Sánchez-Bayón. (2023). Fallos estatales y paradojas sociales por el intervencionismo en cuestión de género. *Procesos de Mercado*. 20(2): 301-342. DOI: <https://doi.org/10.52195/pm.v20i2.897>. Antonio Sánchez-Bayón. (2023). Paradoja del género según los neoinstitucionalistas: a mayor intervención estatal de género, menor libertad de las mujeres y mayor desprotección y dependencia. *Derecho y religión*, 18: 59-84.

<sup>7</sup> Horst Siebert, Der Kobra-Effekt: *Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet* (Múnich: Deutsche Verlags-Anstalt, 2001).

Este efecto se relaciona con el principio de Campbell, formulado por Donald T. Campbell<sup>8</sup> en 1976, que advierte que cuando un indicador (por ejemplo, el número de denuncias) se convierte en objetivo político, deja de ser fiable. También guarda relación con la crítica de Lucas, expuesta en 1976 por Robert Lucas<sup>9</sup>, que recuerda que las personas cambian su comportamiento en cuanto se modifican las reglas, por lo que no basta con mirar al pasado para predecir el futuro.

El “síndrome de la rana hervida”, popularizado por el escritor estadounidense Daniel Quinn<sup>10</sup> en 1996, en cambio, explica cómo los cambios lentos y progresivos pueden pasar desapercibidos hasta que el daño ya está hecho. Aplicado a las políticas de género, se refleja en el paso de un feminismo centrado en la mujer biológica hacia un feminismo trans basado en la autopercepción. Esto ha dado lugar a la llamada paradoja de género: cuanto más interviene el Estado, mayor es la dependencia de las mujeres respecto a él, y en algunos casos, menor es su libertad real.

Todo esto se relaciona con lo que Buchanan y Tullock<sup>11</sup> llamaron la “agenda interminable”: la tendencia de los políticos a no resolver del todo los problemas, porque así pueden justificar nuevas leyes, más gasto público y el mantenimiento de cargos y estructuras. Desde el Neoinstitucionalismo, esto se entiende como una estrategia de expansión del Estado que muchas veces responde más a los intereses de grupos de presión que a las verdaderas necesidades sociales.

En conclusión, tanto la Elección Pública como el Neoinstitucionalismo muestran que las políticas de género, al convertirse en un asunto de gestión pública, pueden acabar generando efectos contrarios a los deseados: dependencia, cronificación de problemas y mayor división social. Esto no significa negar la importancia de combatir la desigualdad, sino señalar que un mal diseño institucional puede empeorar el problema en lugar de solucionarlo.

### **3. LA PARADOJA DE GÉNERO: DEFINICIÓN Y ANTECEDENTES.**

La paradoja de género describe una contradicción: cuando el Estado interviene mucho para promover la igualdad entre hombres y mujeres, puede acabar creando más dependencia hacia el propio Estado y limitar la autonomía de las personas a las que pretendía ayudar. En vez de resolver desigualdades, estas políticas pueden reforzarlas, hacerlas crónicas, generar incentivos negativos e incluso provocar nuevos conflictos sociales.

El debate sobre esta paradoja se remonta a las llamadas “guerras culturales” en el mundo anglosajón durante las décadas de 1960 a 1980, en pleno contexto de la Guerra Fría<sup>12</sup>. En ese tiempo, el Estado de bienestar creció rápidamente, ofreciendo más servicios públicos financiados con deuda y déficit. Esa expansión terminó generando problemas de sostenibilidad y obligó a repensar el sistema en los años ochenta<sup>13</sup>. En ese contexto surgió la idea de que algunas políticas bienintencionadas, en lugar

<sup>8</sup> Campbell Donald T, “Assessing the Impact of Planned Social Change,” *Evaluation and Program Planning* 2, no. 1 (1979): 67–90.

<sup>9</sup> Robert E. Lucas, “Econometric Policy Evaluation: A Critique,” in *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 1 (Amsterdam: North-Holland, 1976), 19–46.

<sup>10</sup> Thomas F. Quinn, *The Boiled Frog Syndrome: Your Health and the Environment* (Nueva York: Crown Publishers, 1996).

<sup>11</sup> Buchanan y Tullock, *The Calculus of Consent*, 283–310.

<sup>12</sup> Antonio Sánchez-Bayón. (2019). American identity crisis: attack to American civil religion & trans-Westerness risk, *Cogito, Multidisciplinary Research Journal-Splaiul Unirii* (Bucharest), 11(1): 23–51. Antonio Sánchez-Bayón. (2019). Renovación de la Teología política y Sociología de la religión en la posglobalización: revitalización del movimiento santuario para inmigrantes en EE.UU., *Carthaginensis. Revista de Estudios e Investigación*, 35(68): 485–510. <https://hdl.handle.net/10115/32205> Antonio Sánchez-Bayón. (2018). Estudio de la idiosincrasia estadounidense desde su Teología política y Ciencias Eclesiásticas, *Estudios Eclesiásticos*, 93(364): 165–204. Sánchez-Bayón, A. (2017). Revelaciones conceptuales y lingüísticas de la posglobalización: Retos de construcción moral de la sociedad del conocimiento y aportes del humanismo hispánico. *Carthaginensis*, 33(64): 411–58. Antonio Sánchez-Bayón. (2010). *Estudios de cultura político-jurídica*. Madrid: Delta Publicaciones.

<sup>13</sup> Antonio Sánchez-Bayón (2025). Revisión de las relaciones ortodoxia-heterodoxia en la Economía y la transición digital. *Pensamiento*, 81(314): 523–550. DOI: <https://doi.org/10.14422/pen.v81.i314.y2025.012> Antonio Sánchez-Bayón (2022).

de promover la igualdad, podían crear nuevas rigideces y dependencias (en definitiva, efectos indeseados y de segunda ronda, como la paradoja de género, aquí planteada)<sup>14</sup>. En los años 2000, con la recuperación económica y el regreso del intervencionismo, las políticas identitarias recobraron protagonismo, particularmente en Estados Unidos bajo la presidencia de Obama. Este “revival” de las guerras culturales se acompañó de un nuevo impulso al tema del género, intensificando tensiones sociales. Se empezó a hablar de un “politicismo integral”, término que creó el filósofo español José Ortega y Gasset en el siglo XX, referida a la tendencia a transformar diferencias privadas (como la identidad sexual) en asuntos de debate político y público.

La paradoja también se observó en los países nórdicos, donde el crecimiento económico de los años noventa permitió aplicar modelos intervencionistas muy avanzados. Sin embargo, aparecieron los mismos problemas: exceso de regulación, endeudamiento y falta de sostenibilidad. Aunque estos países revisaron parte de su modelo, el discurso de igualdad se mantuvo y se combinó con el “ecofeminismo”, que cuestionaba al capitalismo desde una perspectiva de género y ambiental, acuñado por la pensadora Françoise d'Eaubonne<sup>15</sup> en 1974 para denunciar la conexión entre la explotación de la mujer y la explotación del medio ambiente. Cuando estas políticas se trasladaron a otros lugares, como el sur de Europa o América Latina, surgieron dificultades adicionales. En sociedades con instituciones más débiles y menos recursos, el impacto fue mayor, con riesgos de polarización social y crisis institucional.

La paradoja de género también está relacionada con la evolución del lenguaje y del propio feminismo. Un punto de inflexión fue la estrategia de Ruth Bader Ginsburg, jueza del Tribunal Supremo de EE. UU., quien en 1972 sustituyó el término “sexo” por “género” en un caso judicial para evitar prejuicios y dar más peso legal a sus argumentos. Desde entonces, la expresión “igualdad de género” se extendió en el ámbito político y académico. Este cambio de palabra abrió el camino a una ampliación del feminismo. Se pasó de un feminismo centrado en la igualdad legal entre hombres y mujeres (feminismo “cis”) a otros enfoques, como el feminismo trans o el interseccional, que incorporaban a minorías sexuales y culturales. Sin embargo, esta transformación también generó tensiones: algunos colectivos de mujeres consideraron que se ponían en riesgo logros históricos, lo que alimentó la paradoja de género como fuente de conflicto dentro del propio movimiento.

## 4. DESARROLLO DE REGLAS E INSTITUCIONES EN CONTEXTO INTERNACIONAL

### 4.1. ONU-Mujeres.

La entidad conocida como ONU-Mujeres, o formalmente United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, fue creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 2 de julio de 2010, con el propósito de acelerar los logros en igualdad de género y empoderamiento

<sup>14</sup> ¿Crisis económica o economía en crisis? Relaciones ortodoxia-heterodoxia en la transición digital. *Semestre Económico*, 11(1): 54–73 doi: <http://dx.doi.org/10.26867/se.2022.1.128> Antonio Sánchez-Bayón (2021). Economía de bienestar personal: cómo la digitalización y el efecto reajuste mejoran las relaciones laborales y los procesos productivos. *Revista Argentina de Investigación en Negocios-RAIN*, 7(2): 25-52. Antonio Sánchez-Bayón (2020). Renovación del pensamiento económico-empresarial tras la globalización, *Bajo Palabra*, 24: 293-318 DOI: <https://doi.org/10.15366/bp.2020.24.015>

<sup>15</sup> Antonio Sánchez-Bayón (2024). Análisis neoinstitucional de la cuestión de género: paradoja y efectos indeseados. *Dixi*, 26(1): 1-43. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2024.01.01>. Antonio Sánchez-Bayón, A. (2024). Análisis del género como bien público y su función de bienestar social: elección colectiva vs. elección pública. *ATLANTIC REVIEW OF ECONOMICS – AROEC*, 7(1): 1-31. Antonio Sánchez-Bayón. (2024). Neoinstitutional Analysis of Gender Policies: Spanish Cases. *Acad J Politics and Public Admin.* 1(1): 1.18. ID.555553. DOI: 10.19080/ACJPP.2024.25.555553. Antonio Sánchez-Bayón. (2023). Análisis neoinstitucional de la cuestión de género y sus fallos: comparación y evaluación política, jurídica y económica de la paradoja de género. RED (Tirant Lo Blanch-México), 3: 159-190. Antonio Sánchez Bayón. (2023). Análisis jurídico-económico de la cuestión de género: costes, fallos y paradojas. *Semestre Económico*, 12(2), 54–77. <https://doi.org/10.26867/se.2023.v12i2.152> . Antonio Sánchez-Bayón. (2023). Fallos estatales y paradojas sociales por el intervencionismo en cuestión de género. *Procesos de Mercado*. 20(2): 301-342. DOI: <https://doi.org/10.52195/pm.v20i2.897>. Antonio Sánchez-Bayón. (2023). Paradoja del género según los neoinstitucionalistas: a mayor intervención estatal de género, menor libertad de las mujeres y mayor desprotección y dependencia. *Derecho y religión*, 18: 59-84.

<sup>16</sup> Françoise d'Eaubonne, *Le féminisme ou la mort*. 1974.

de las mujeres<sup>16</sup>. Antes de su fundación, existían varios organismos de Naciones Unidas que abordaban cuestiones de género por separado: el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), la División para el Avance de la Mujer (DAW), la Oficina del Asesor Especial para Cuestiones de Género (OSAGI) y el Instituto Internacional de Capacitación e Investigación para la Mujer (UN-INSTRAW). La unión de estos cuerpos fue parte de una reforma más amplia del sistema de Naciones Unidas para hacer frente de modo más eficaz a las desigualdades de género.

El mandato de ONU-Mujeres se articula en tres funciones principales<sup>17</sup>. En primer lugar, tiene una función normativa, apoyando a los órganos intergubernamentales para formular políticas, estándares y normas internacionales sobre igualdad de género. En segundo lugar, cumple una función de coordinación, ya que supervisa y promueve la rendición de cuentas del sistema de la ONU en materia de igualdad. Por último, desarrolla una función operativa, al implementar programas y ofrecer apoyo técnico a los Estados miembros para convertir los compromisos internacionales en políticas nacionales efectivas. El mandato de ONU-Mujeres es importante porque muestra que la igualdad de género no se alcanza únicamente mediante leyes aisladas, sino que requiere un esfuerzo sistémico: estándares globales, coordinación institucional y acción localizada. En este sentido, también contribuye a subrayar la “paradoja de género”: a pesar de la multiplicación de compromisos y organismos, los avances reales pueden tardar en consolidarse, lo que exige una mirada crítica a la eficacia de las políticas.

#### **4.2. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el ODS 5.**

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) forman parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta agenda fue firmada por 193 Estados miembros, entre ellos España, con el compromiso de alcanzar 17 objetivos globales y 169 metas orientadas a erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar una vida digna para todas las personas.

Entre esos 17 objetivos, el ODS 5 está dedicado específicamente a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas<sup>18</sup>. Este objetivo busca eliminar todas las formas de discriminación, violencia y desigualdad estructural que limitan la participación plena de las mujeres en la sociedad. En concreto, plantea metas como poner fin a la violencia de género, erradicar prácticas nocivas como el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina, garantizar el acceso a la salud sexual y reproductiva, y promover la igualdad de oportunidades en la vida política, económica y social.

A nivel internacional, ONU-Mujeres es la entidad encargada de coordinar los avances del ODS 5, trabajando junto a organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y la OCDE, que proporcionan asistencia técnica, indicadores estadísticos y apoyo financiero para su implementación.

En el caso de España, la Agenda 2030 ha sido incorporada como un compromiso de Estado. El Gobierno ha aprobado planes y estrategias nacionales para integrar los ODS en las políticas públicas, destacando la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030 y la elaboración de informes periódicos ante la ONU sobre los avances logrados.

No obstante, diversos informes alertan de que los avances hacia la igualdad real siguen siendo lentos y desiguales. Por ejemplo, el informe de ONU-Mujeres de 2024<sup>19</sup> señala que, al ritmo actual, la igualdad plena entre hombres y mujeres no se alcanzará antes del año 2100. Este desfase evidencia la llamada paradoja de género: a pesar del aumento de leyes, planes y presupuestos destinados a promover

<sup>16</sup> United Nations, “UN Women at 15: Delivering Power, Driving Rights and Equality,” *United Nations*, 2025.

<sup>17</sup> United Nations Development Programme (UNDP), “UN Women,” UNDP Official Website, 2024.

<sup>18</sup> United Nations, “Goal 5: Achieve Gender Equality and Empower All Women and Girls,” *United Nations Sustainable Development Goals*, 2024.

<sup>19</sup> United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women), *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2024*, 2024.

la igualdad, los resultados reales son todavía limitados, especialmente en el mercado laboral y en la representación política.

#### **4.3. Instrumentos vinculantes y mecanismos de supervisión.**

Dentro del marco internacional existen varios instrumentos jurídicos vinculantes o bien con fuerte fuerza moral, que establecen obligaciones para los Estados. El principal instrumento en este ámbito es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y en vigor desde 1981<sup>20</sup>. La CEDAW es considerada la “Carta Internacional de los Derechos de la Mujer” porque define de manera clara qué se entiende por discriminación y exige a los Estados adoptar medidas concretas para eliminarla en todos los ámbitos: político, económico, social y cultural. España ratificó esta convención en 1984<sup>21</sup>, comprometiéndose a adaptar su legislación interna para garantizar la igualdad real y efectiva.

Para asegurar el cumplimiento de la CEDAW, se creó el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, un órgano compuesto por 23 expertos independientes que evalúan periódicamente los informes presentados por los Estados Parte. Este comité no solo revisa la aplicación de la convención, sino que también puede recibir comunicaciones individuales de mujeres o grupos que aleguen haber sido víctimas de violaciones de los derechos protegidos, siempre que su país haya ratificado el Protocolo Facultativo de la CEDAW, adoptado en 1999<sup>22</sup>.

Otro instrumento relevante es la Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995. Aunque no tiene carácter jurídicamente vinculante, se considera un compromiso político internacional que refuerza las obligaciones derivadas de la CEDAW. La Plataforma de Beijing identifica 12 áreas críticas donde persisten desigualdades como la pobreza, la educación, la salud o la violencia contra la mujer, y ofrece directrices para que los gobiernos implementen políticas eficaces.

En el ámbito europeo, destaca el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, conocido como Convenio de Estambul, firmado en 2011<sup>23</sup>. Este tratado es jurídicamente vinculante y establece obligaciones claras para prevenir la violencia, proteger a las víctimas y perseguir a los agresores. España lo ratificó en 2014<sup>24</sup> y ha incorporado su contenido en diversas reformas legislativas, como la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. El cumplimiento del Convenio de Estambul se supervisa mediante el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO), que examina periódicamente los informes nacionales y emite recomendaciones. Este mecanismo ha sido especialmente relevante para mejorar la recopilación de datos, la formación de profesionales y la coordinación entre instituciones.

### **5. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE GÉNERO EN ESPAÑA**

#### **5.1. Primeras leyes de igualdad a la Ley de Violencia de Género.**

El desarrollo de las leyes de igualdad en España ha sido un proceso lento, ligado al paso de la dictadura a la democracia y a la influencia de Europa en la defensa de los derechos fundamentales.

<sup>20</sup> United Nations, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, adopted December 18, 1979, entry into force September 3, 1981.

<sup>21</sup> Gobierno de España, *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, BOE, núm. 69, 21 de marzo de 1984.

<sup>22</sup> United Nations, *Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, adopted October 6, 1999, entry into force December 22, 2000.

<sup>23</sup> Council of Europe, *Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*, 2011.

<sup>24</sup> Gobierno de España, *Instrumento de Ratificación del Convenio de Estambul*, BOE, núm. 137, 6 de junio de 2014.

Arranca con la Constitución<sup>25</sup> de 1978 donde en su artículo 14 se reconoce el principio de igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo. Sin embargo, durante los primeros años de la democracia, las medidas que se pusieron en marcha tuvieron un carácter más simbólico que efectivo. En la práctica, se trataba de un compromiso político, pero con pocos mecanismos reales para hacerlo cumplir. La situación empezó a cambiar en la década de 1980, sobre todo tras la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea en 1986. La adhesión supuso la obligación de adaptar las leyes nacionales al marco europeo. Por eso, se reformaron el Código Civil y el Código Penal para asegurar la igualdad entre cónyuges y sancionar conductas discriminatorias<sup>26</sup>. En el plano laboral, ya en 1980 el Estatuto de los Trabajadores había introducido referencias a la igualdad salarial, aunque su impacto fue limitado hasta que las directivas europeas de los años noventa obligaron a reforzar la aplicación real de esos principios<sup>27</sup>.

Entre los acontecimientos más importantes de este periodo se encuentra la Ley 3/1989, que reformó el Código Civil<sup>28</sup> en lo que se refiere a la filiación y la patria potestad, eliminando las desigualdades que aún continuaban entre hombres y mujeres en el ámbito familiar. Hasta entonces, el padre tenía una posición predominante sobre la madre en cuestiones como la patria potestad o la administración de los bienes de los hijos. Con la reforma, se estableció la igualdad plena de ambos progenitores en el ejercicio de la patria potestad y en la toma de decisiones familiares, de modo que ya no existía una autoridad paterna superior a la materna. Además, la reforma también equiparó la situación de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio, eliminando discriminaciones en materia de filiación que afectaban principalmente a las madres y a los hijos extramatrimoniales.

Posteriormente, la Ley 39/1999, de conciliación de la vida familiar y laboral<sup>29</sup>, supuso un paso significativo al reconocer por primera vez de manera amplia el derecho a conciliar la vida personal y profesional. Esta ley introdujo medidas como la ampliación de permisos de maternidad y paternidad, la reducción de jornada por cuidado de hijos o familiares y el derecho a adaptar horarios laborales, respondiendo a las directrices de la Unión Europea. El objetivo era reducir la desigualdad derivada de la sobrecarga de las mujeres en las tareas de cuidados, un ámbito donde persistía la brecha entre los sexos a pesar de la igualdad formal reconocida en la Constitución.

El gran cambio se dio a comienzos del siglo XXI, con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género<sup>30</sup>. Esta ley fue un antes y un después: definió la violencia contra las mujeres como un problema estructural de la sociedad e impulsó una respuesta integral, que incluía la prevención, el apoyo social, la protección judicial y la educación. España fue pionera en Europa con una norma de este tipo, inspirada en recomendaciones de Naciones Unidas y en el Convenio de Estambul. Aun así, no estuvo exenta de críticas, ya que algunos juristas<sup>31</sup> señalaron que podía entrar en conflicto con el principio de igualdad ante la ley, al establecer un trato penal distinto según el sexo del agresor y de la víctima.

Podemos ver que la evolución hasta 2004 muestra como España pasó de un modelo de igualdad formal (eliminar la discriminación en los textos legales), a un modelo de igualdad material, donde el Estado interviene directamente en la vida social mediante leyes específicas y políticas públicas. Este giro inauguró una etapa en la que la igualdad dejó de ser un simple principio general y se convirtió en un pilar central de las políticas públicas.

<sup>25</sup> Constitución Española, Boletín Oficial del Estado (BOE), núm. 311, 29 de diciembre de 1978, art. 14.

<sup>26</sup> Carlos Garrido, Derecho de la igualdad entre mujeres y hombres (Madrid: Tecnos, 2006), 57-60.

<sup>27</sup> María Pazos, Desigualdad persistente: Mujeres y hombres en el mercado de trabajo (Madrid: Catarata, 2013), 42-45.

<sup>28</sup> Ley 3/1989, de 3 de marzo, de Reforma del Código Civil en materia de filiación y patria potestad. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 55, 6 de marzo de 1989.

<sup>29</sup> Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 266, 6 de noviembre de 1999.

<sup>30</sup> Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 313, 29 de diciembre de 2004.

<sup>31</sup> Francisco J. Laporta, “Igualdad y diferenciación en la Ley de Violencia de Género,” *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 3, no. 5 (2005): 15–30.

## **5.2. Creación del Ministerio de Igualdad y expansión normativa.**

La segunda gran fase en la política de género en España llegó con la creación del Ministerio de Igualdad en 2008<sup>32</sup>, durante el primer gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. Esta decisión dio a la igualdad un rango institucional sin precedentes, al convertirla en un ministerio con competencias propias en violencia de género, igualdad de oportunidades y lucha contra la discriminación.

El Ministerio, dirigido por Bibiana Aído, se encargó de coordinar políticas que hasta entonces estaban repartidas entre distintos organismos. Sus primeras acciones incluyeron campañas de sensibilización, planes de acción contra la violencia de género y medidas de conciliación laboral y familiar<sup>33</sup>. Sin embargo, su creación no estuvo libre de debate: para algunos fue una señal clara del compromiso político con la igualdad, mientras que otros lo vieron como un gasto innecesario en plena crisis económica.

En paralelo, se produjo una gran expansión normativa. Un año antes, en 2007, se había aprobado la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres<sup>34</sup>, considerada el marco más ambicioso en la materia. Esta norma estableció medidas como la obligación de planes de igualdad en empresas grandes, políticas de acción positiva y la paridad en las listas electorales. Supuso un modelo de intervención activa del Estado para corregir desigualdades que se consideraban estructurales.

Después llegaron otras leyes complementarias: la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental<sup>35</sup>, que incluyó la perspectiva de género en la evaluación de riesgos; la Ley 12/2009 sobre asilo<sup>36</sup>, que prestaba especial atención a las mujeres perseguidas por motivos de género; y también varias comunidades autónomas aprobaron sus propias leyes de igualdad y de lucha contra la violencia machista. Esto generó campo de leyes amplio y complejo que reforzaba la idea de que la igualdad debía ser extendido a todas las políticas públicas.

El Ministerio de Igualdad duró poco en esta primera etapa. En 2010 fue eliminado dentro de la reestructuración del gobierno debido a la crisis económica, y sus funciones pasaron al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad<sup>37</sup>. Pese a ello, por primera vez en España se reconocía que la igualdad de género era un asunto que requería una estructura propia y estable para su desarrollo.

## **5.3. La Ley de libertad sexual (“sí es sí”) y la Ley Trans.**

En los últimos años, la política de género en España ha dado un salto importante con la aprobación de dos normas, la Ley Orgánica 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual<sup>38</sup>, más conocida como ley del “solo sí es sí”, y la Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI<sup>39</sup>. Estas leyes colocaron a España en el foco del debate internacional sobre derechos sexuales y de identidad de género, pero también generaron muchas críticas, sobre todo por los efectos inesperados que tuvieron y por la forma en la que fueron redactadas.

<sup>32</sup> Consejo de Ministros, *Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, Boletín Oficial del Estado, núm. 92, 15 de abril de 2008.

<sup>33</sup> Ministerio de Igualdad, *Memoria de actividades 2008–2009* (Madrid: Ministerio de Igualdad, 2010), 11–19.

<sup>34</sup> Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 71, 23 de marzo de 2007.

<sup>35</sup> Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 255, 24 de octubre de 2007.

<sup>36</sup> Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 263, 31 de octubre de 2009.

<sup>37</sup> Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 253, 20 de octubre de 2010.

<sup>38</sup> Consejo de Ministros, *Ley Orgánica 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual*, BOE, núm. 221, 6 de septiembre de 2022.

<sup>39</sup> Consejo de Ministros, *Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI*, BOE, núm. 49, 24 de febrero de 2023.

La llamada ley del “sí es sí”, impulsada desde el Ministerio de Igualdad cuando estaba dirigido por Irene Montero, reformó el Código Penal para cambiar la forma de entender los delitos contra la libertad sexual. La idea principal era que solo el consentimiento expreso puede legitimar una relación sexual, de modo que se eliminó la diferencia que antes existía entre abuso sexual y agresión sexual<sup>40</sup>. El problema llegó después de su entrada en vigor: se produjeron cientos de revisiones de sentencias y reducciones de condenas, lo que incluso llevó a la excarcelación de algunos delincuentes sexuales. Esto ocurrió porque la Constitución obliga a aplicar siempre la ley más favorable al acusado, y en este caso la nueva norma lo era. La situación generó una crisis política y jurídica que obligó al gobierno a modificar parcialmente la ley en 2023<sup>41</sup>, mostrando lo difícil que resulta combinar la protección a las víctimas con el respeto a la seguridad jurídica.

Por otro lado, la Ley Trans y LGTBI de 2023 supuso un cambio muy relevante en el reconocimiento legal de la identidad de género. Uno de sus puntos más discutidos fue la posibilidad de cambiar el sexo en el Registro Civil desde los 16 años, sin necesidad de informes médicos ni tratamientos hormonales previos; en el caso de los menores de 14 a 16 años, con la autorización de sus progenitores. Esta regulación introdujo en España el principio de autodeterminación de género, que ya existe en algunos países europeos. Sin embargo, el texto fue muy criticado por sectores feministas y parte de la comunidad médica, que señalaron posibles riesgos de inseguridad jurídica y conflictos con derechos ya reconocidos a las mujeres.

Un aspecto común de ambas leyes es que nacen dentro de un Ministerio de Igualdad reforzado tras 2020, que buscó ampliar los derechos en cuestiones de género y diversidad sexual. Pero al mismo tiempo, estos cambios legales pusieron de relieve lo que algunos autores llaman la paradoja de género: cuanto más se amplían las normas y el gasto público para proteger a ciertos colectivos, más aumentan también los problemas derivados, como la inseguridad jurídica, la división social o la percepción de que no se resuelven los problemas de fondo.

#### 5.4. La reactivación del Ministerio de Igualdad en 2020 y sus nuevas competencias.

Tras la eliminación del Ministerio de Igualdad en 2010, volvió a funcionar como un departamento independiente en enero de 2020<sup>42</sup>, con la llegada del gobierno de coalición entre el PSOE y Unidas Podemos. Esta recuperación no fue solo un gesto simbólico, sino que vino acompañada de más competencias y responsabilidades. Desde entonces, el ministerio asumió como tareas principales la lucha contra la violencia de género, la igualdad entre hombres y mujeres, y la defensa de los derechos LGTBI, incluyendo la diversidad sexual y de género<sup>43</sup>. Además, el Ministerio pasó a tener un papel central<sup>44</sup> en la coordinación de las estrategias nacionales de igualdad y en la supervisión de lo que hacen las comunidades autónomas y los ayuntamientos en esta materia.

Uno de los cambios más visibles de esta nueva etapa fue el aumento del presupuesto público. En 2008, cuando se creó por primera vez, el Ministerio contaba con unos 43 millones de euros. En 2023, esa cifra superó los 573 millones de euros, es decir, el gasto se multiplicó más de trece veces en quince años<sup>45</sup>. Según el Gobierno, este incremento estaba justificado porque hacía falta más dinero para reforzar

<sup>40</sup> Ministerio de Igualdad, *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual* (Madrid: Ministerio de Igualdad, 2022), 2–4.

<sup>41</sup> Congreso de los Diputados, *Modificación de la LO 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual*, BOE, núm. 84, 8 de abril de 2023.

<sup>42</sup> Consejo de Ministros, *Real Decreto 2/2020, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales*, BOE, núm. 8, 9 de enero de 2020.

<sup>43</sup> Ministerio de Igualdad, *Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025* (Madrid: Ministerio de Igualdad, 2022), 5-7.

<sup>44</sup> Congreso de los Diputados, *Sesión plenaria de 18 de febrero de 2020: comparecencia de la ministra de Igualdad*, Diario de Sesiones, núm. 27, 2020.

<sup>45</sup> Ministerio de Hacienda, *Presupuestos Generales del Estado 2008* (Madrid: Ministerio de Hacienda, 2007), sección 25; Ministerio de Hacienda, *Presupuestos Generales del Estado 2023* (Madrid: Ministerio de Hacienda, 2022), sección 26.

los servicios de atención a víctimas, mejorar los programas de prevención, financiar campañas de concienciación y consolidar la agenda feminista dentro de las instituciones.

En cuanto a las críticas, varios juristas y economistas como José María Lassalle<sup>46</sup> han señalado que más dinero no siempre significa mejores resultados, y han advertido de posibles riesgos como la ineficiencia o el clientelismo (usar el dinero público para tener mayor apoyo electoral).

## 6. ANÁLISIS DE LA EFICIENCIA INSTITUCIONAL

### 6.1. Consideraciones preliminares

El análisis de la regulación en materia de género no puede quedarse únicamente en la descripción de leyes y reformas. Para comprender su verdadero impacto, es necesario evaluar hasta qué punto las instituciones que las aplican funcionan de manera eficiente y si los recursos destinados logran los resultados esperados. En este sentido, la literatura sobre economía pública y teoría institucional recuerda que no basta con aprobar normas, sino que importa cómo se implementan y con qué incentivos actúan los actores políticos y administrativos.

Uno de los indicadores más relevantes es la evolución del gasto público en igualdad. Desde la creación del Ministerio de Igualdad en 2008, los presupuestos destinados a estas políticas han crecido de manera muy significativa, pasando de poco más de 43 millones de euros en su primer ejercicio a superar los 573 millones en 2023.

La eficiencia institucional se mide también comparando resultados con otros países de nuestro entorno. España ha desarrollado una de las legislaciones más avanzadas de Europa en materia de igualdad y violencia de género, pero los datos de denuncias, condenas o tasas de homicidio no siempre muestran mejoras proporcionales al esfuerzo presupuestario. De igual forma, al analizar la evolución de la brecha salarial o de la participación femenina en el empleo, se observan avances, aunque no necesariamente superiores a los de otros países con menor inversión.

Otro aspecto a considerar es la calidad institucional, entendida como la capacidad del Estado para gestionar los recursos de forma transparente, evitar duplicidades y diseñar programas que respondan a necesidades reales<sup>5</sup>. En el caso de las políticas de igualdad, la creación de nuevas estructuras administrativas y el aumento del gasto han sido interpretados por algunos autores como un ejemplo de “agenda interminable”, donde el crecimiento institucional responde tanto a demandas sociales como a incentivos políticos.

En este capítulo se presentarán tablas y comparaciones internacionales que permitirán analizar con mayor detalle la relación entre gasto, resultados y calidad institucional. Este enfoque busca responder a una pregunta central: ¿las políticas de igualdad en España han sido eficientes y sostenibles, o se enfrentan al riesgo de producir más gasto que resultados reales?

### 6.2. Evolución del gasto en políticas de igualdad en España.

El gasto público en igualdad en España ha cambiado mucho en las dos últimas décadas. Aunque ya existían programas de apoyo a las mujeres y a la igualdad de oportunidades desde los años noventa, fue a partir de la Ley de Igualdad de 2007 y la creación del Ministerio de Igualdad en 2008 cuando este ámbito empezó a tener un presupuesto más claro y definido.

---

<sup>46</sup> José María Lassalle, “El Ministerio de Igualdad y la inflación institucional,” *El País*, 12 de marzo de 2021.

## Evolución del gasto en igualdad en los Presupuestos Generales del Estado de 2002 a 2025.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Igualdad.

En los primeros años del siglo XXI, los presupuestos destinados a igualdad se mantenían en niveles relativamente bajos, entre los 23 y 43 millones de euros. Este gasto se vinculaba sobre todo a programas de sensibilización y pequeñas estructuras administrativas dentro de otros ministerios, ya que aún no existía un departamento específico de igualdad. La aprobación de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en 2004 y la preparación de la creación del Ministerio de Igualdad en 2008 explican los primeros incrementos, aunque todavía de forma moderada.

Con el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se creó el Ministerio de Igualdad en 2008, lo que supuso una apuesta política clara por dotar de mayor presupuesto estas políticas. El gasto pasó de 43 millones en 2008 a un máximo de 78 millones en 2009. Sin embargo, la crisis económica de 2008-2010 obligó a aplicar recortes. Durante la crisis de deuda y la etapa de consolidación fiscal bajo el gobierno de Mariano Rajoy, el gasto en igualdad se redujo de forma notable. En 2012 descendió a 49 millones, y en 2013 y 2014 se estabilizó en 41 millones. En los años siguientes hubo ligeros aumentos (45 millones en 2015-2016 y 51 millones en 2017), pero seguía siendo una cifra muy modesta en comparación con la etapa de Zapatero.

Por otro lado, la presión europea obligó a España a implementar medidas derivadas del Convenio de Estambul (2014) del Consejo de Europa, sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer. Además, la UE estaba impulsando la integración de la perspectiva de género en los presupuestos públicos (*gender mainstreaming*), lo que también animó al gobierno a reforzar los recursos destinados a igualdad.

En 2017, bajo el gobierno de Rajoy, se aprobó en el Congreso el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, con apoyo casi unánime de los partidos. Este pacto incluía un compromiso de 1.000 millones de euros en 5 años (200 millones anuales) para reforzar juzgados, ayudas a víctimas, prevención, educación y campañas. Aunque el pacto se aprobó en 2017, el despliegue presupuestario real comenzó en 2018, ya con Sánchez en el gobierno. El gasto en igualdad se disparó a casi 181 millones, cifra que se mantuvo estable hasta 2020. Este incremento reflejó tanto el compromiso del nuevo gobierno con la agenda feminista como la presión social derivada del movimiento del 8M y de los debates en torno a la violencia de género y los derechos LGTBI. El mayor crecimiento se produjo a partir de 2021, coincidiendo con la reactivación del Ministerio de Igualdad como departamento independiente, liderado por Irene Montero. El presupuesto saltó de 181 millones en 2020 a 459 millones en 2021, para alcanzar 573 millones en 2023. Este aumento de más de tres veces en solo tres años se explica por varias razones:

- La puesta en marcha de la Ley de libertad sexual (2022) y la Ley Trans (2023), que implicaron nuevas estructuras administrativas y programas específicos.

- El refuerzo de la lucha contra la violencia de género con el Plan España te protege contra la violencia machista, con más recursos para juzgados, campañas de sensibilización y programas de apoyo a víctimas.
- La financiación extraordinaria vinculada a los fondos europeos de recuperación (Next Generation EU), que permitieron incrementar temporalmente las partidas.

En los últimos ejercicios 2024 y 2025, el presupuesto baja hasta los 512 millones de euros, unos 60 millones menos que en 2023. Este descenso no significa un abandono de las políticas de igualdad, sino más bien un ajuste presupuestario. En cuanto a la distribución del dinero destinado al Ministerio de Igualdad de los PGE, la siguiente tabla permite ver en qué áreas se ha concentrado el gasto. A continuación, se explica a dónde va ese dinero y qué cambios se observan:

- Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Esta partida financia programas orientados a reducir desigualdades estructurales: ayudas a mujeres en situación vulnerable, becas para formación, fomento de la presencia femenina en sectores subrepresentados, políticas de conciliación, subvenciones a entidades que trabajan por la igualdad, entre otros. A esta área iba destinado el 11% del presupuesto en 2020 y en 2025 ha pasado al 45%.
- Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género. Esta es la partida que absorbe el mayor porcentaje del presupuesto. Incluye recursos para juzgados especializados, dispositivos de control (pulseras antimaltrato), servicios de atención a víctimas, políticas de prevención y campañas de sensibilización. El porcentaje destinado a esta área pasa del 88% en 2020 al 51% en 2025.
- Igualdad de trato y diversidad Se trata de programas relacionados con derechos LGTBI, igualdad de trato, lucha contra discriminaciones múltiples, protección de minorías de género. Empezó con cifras bajas y fue creciendo (1,348 millones en 2020 a 7,346 millones en 2023).
- Dirección y Servicios Generales de Igualdad. Esta partida cubre los costes estructurales del ministerio: personal, funcionamiento administrativo y estructuras de gestión del ministerio. También ha ido creciendo con el fortalecimiento institucional (6,963 millones en 2020 hasta un pico de 14,771 millones en 2023).

#### *Presupuestos Generales del Estado por programas del Ministerio de Igualdad de 2020 a 2025.*

MINISTERIO DE IGUALDAD Presupuestos Generales del Estado por programas (en millones de euros)						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.</i>	19,673 11 %	221,838 48 %	224,834 43 %	231,811 40%	231,591 45 %	231,591 45 %
<i>Plan España te protege contra la violencia machista.</i>			75,554	59,354		
<i>Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género.</i>	159,509 88 %	180,121 39 %	209,183 40 %	259,742 45 %	259,717 51 %	259,717 51 %
<i>Igualdad de trato y diversidad.</i>	1,348	1,820	4,236	7,346	6,926	6,926
<i>Dirección y Servicios Generales de Igualdad.</i>		6,963	11,199	14,771	13,301	13,301
<b>TOTAL</b>	<b>180,529</b>	<b>459,332</b>	<b>525,106</b>	<b>573,124</b>	<b>511,535</b>	<b>511,535</b>

Fuente: elaboración propia a partir de Presupuestos Generales del Estado por años.

## 7. RESULTADOS EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO.

La violencia de género ha sido uno de los ejes prioritarios de la política de igualdad en España desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. La inversión pública destinada a este ámbito se ha multiplicado en los últimos años, destinando más de 250 millones que equivale al 50% del presupuesto. Sin embargo, el análisis de los resultados muestra una relación compleja entre gasto y eficacia. El análisis de los resultados en materia de violencia de género permite observar cómo la evolución del presupuesto del Ministerio de Igualdad se ha reflejado en diferentes indicadores judiciales y sociales: denuncias presentadas, sentencias dictadas, porcentajes de condena y absolución, así como homicidios registrados.

Los datos proceden de los Presupuestos Generales del Estado y de las estadísticas oficiales publicadas por el Consejo General del Poder Judicial y la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. La tabla siguiente sintetiza la evolución entre 2007 y 2024:

*Evolución las denuncias, sentencias, porcentajes de condena/absolución y homicidios en relación con el presupuesto en igualdad en el periodo 2007 – 2024.*

Año	Presupuesto Igualdad (M€)	Denuncias (miles)	Nº Sentencias Dictadas	% Condenas	% Absoluciones	Nº Homicidios
2007	42	126,3	43.048	66,00%	34,00%	71
2008	43	142,1	49.600	63,00%	37,00%	76
2009	78	135,5	53.637	61,00%	39,00%	58
2010	75	134,1	54.426	60,16%	39,84%	74
2011	62	134,0	52.294	60,05%	39,95%	62
2012	49	128,5	50.743	59,68%	40,32%	51
2013	41	124,9	47.144	59,98%	40,02%	54
2014	41	126,7	46.313	61,25%	38,75%	57
2015	45	129,2	46.075	62,66%	37,34%	59
2016	45	142,9	47.175	66,20%	33,80%	49
2017	51	166,3	49.165	67,42%	32,58%	49
2018	181	166,9	50.370	69,47%	30,53%	52
2019	181	168,1	51.790	70,54%	29,46%	56
2020	181	150,8	41.568	73,01%	26,99%	50
2021	459	162,8	54.318	75,62%	24,38%	49
2022	525	182,1	57.103	77,44%	22,56%	50
2023	573	199,3	60.172	80,64%	19,36%	59
2024	512	199,1	62.173	80,55%	19,45%	48

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo General del Poder Judicial (Sección de Estadística Judicial), Presupuestos Generales del Estado y Ministerio de Igualdad (Boletines estadísticos).

Se puede observar un claro aumento del presupuesto que, entre 2007 y 2024, pasó de 42 millones a 573 millones de euros, es decir, más de doce veces su valor inicial. Durante ese mismo período, el número de sentencias aumentó de 43.048 a 60.172 (+39,8%), mientras que el porcentaje de condenas creció del 66% al 80,6%. Aunque la inversión ha permitido fortalecer la capacidad judicial y reducir el porcentaje de absoluciones, el ritmo de crecimiento de las sentencias ha sido mucho menor que el del gasto.

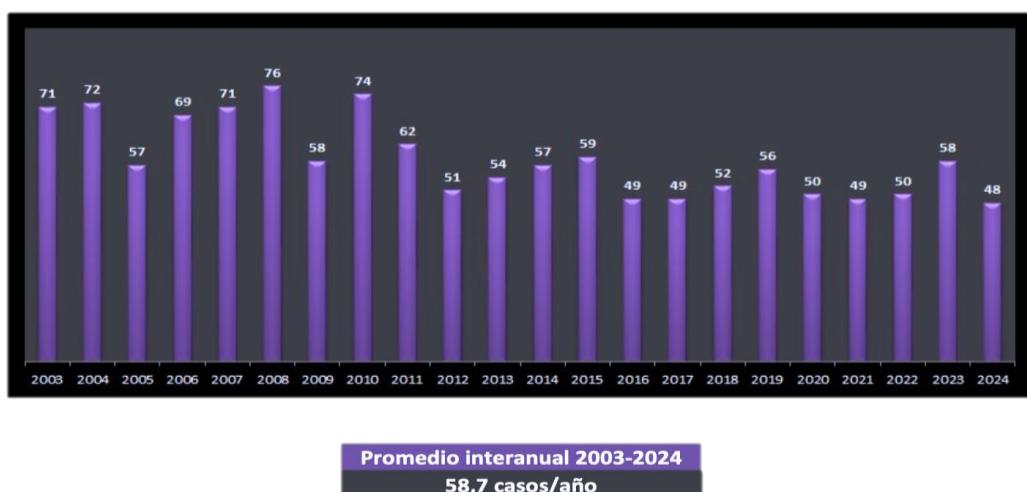
El número de denuncias ha pasado de 126.300 en 2007 a casi 200.000 en 2023 (+57,8%). Este incremento se puede asociar al fortalecimiento institucional y a las campañas de sensibilización que han facilitado que más víctimas se atrevan a denunciar. El aumento de denuncias no necesariamente refleja un crecimiento de la violencia, sino una mayor capacidad de detección y confianza en el sistema. Los

datos revelan una paradoja: mientras las denuncias, las condenas y los recursos públicos han crecido de forma sostenida, los homicidios apenas han disminuido. Esto sugiere que el esfuerzo institucional ha permitido dar más visibilidad, apoyo y respuesta judicial a las víctimas, pero todavía no ha conseguido reducir de manera clara la violencia más extrema y letal.

En 2024 murieron 48 mujeres a manos de sus parejas o exparejas, lo que significa que, de media, cada 7,6 días una mujer perdió la vida en España por esta causa. Aunque esta cifra supone una ligera reducción respecto a los 71 asesinatos registrados en 2007, la evolución a lo largo de los últimos diecisiete años muestra que el descenso ha sido limitado y muy irregular.

La tendencia general es de bajada, pero nunca se ha logrado romper el umbral de las 40 víctimas anuales, y en algunos años incluso se produjeron repuntes significativos (2008 con 76 muertes o 2010 con 74). Esto demuestra que, pese al aumento de los recursos económicos, la violencia de género sigue siendo un problema estructural y persistente.

*Número de mujeres víctimas mortales por violencia machista.*



Fuente: Informe 2024 del Consejo General del Poder Judicial.

El problema no se limita a los homicidios. Junto a estas muertes, miles de mujeres siguen sufriendo agresiones, amenazas y maltrato psicológico cada año. Las cifras de denuncias, casi 200.000 en 2023, reflejan la magnitud del problema y la necesidad de seguir trabajando en varios frentes: prevención, educación, detección temprana, protección efectiva de las víctimas y una persecución penal firme contra los agresores.

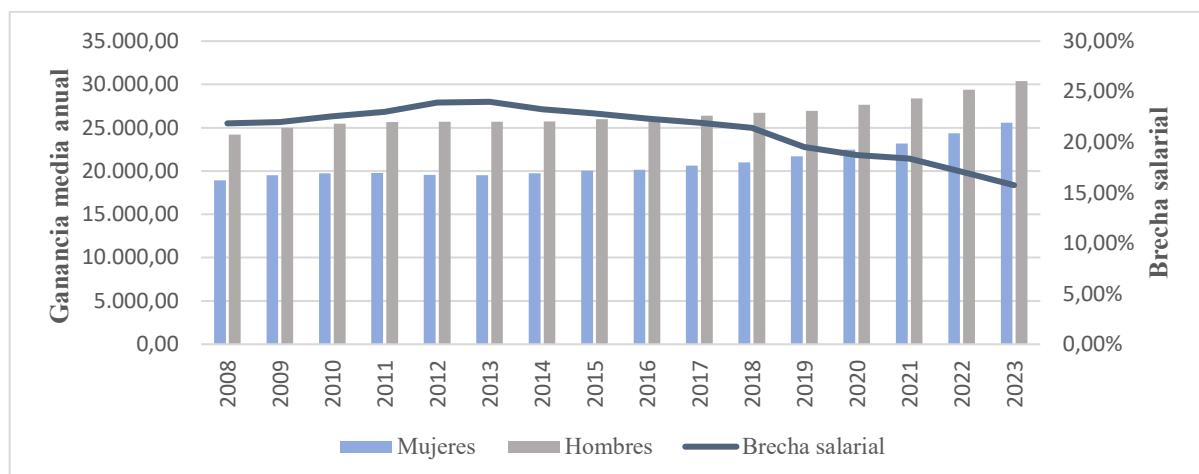
En cuanto a la eficiencia relativa y rendimiento por el presupuesto invertido, si se mide el número de sentencias por millón de euros invertidos, en 2007 se dictaban unas 1.025 sentencias por M€, mientras que en 2023 apenas 105. Esto refleja un rendimiento decreciente por euro invertido en términos judiciales, debido a que el presupuesto ha crecido mucho más rápido que el número de sentencias. Desde una perspectiva de eficiencia institucional, surge la duda de si la expansión presupuestaria ha generado retornos proporcionales en reducción de violencia o en protección de las víctimas.

En conjunto, los datos muestran que la expansión presupuestaria ha tenido efectos positivos en la capacidad del sistema judicial (más sentencias y mayor porcentaje de condenas) y en la visibilización de la violencia (más denuncias). No obstante, la relación entre gasto y resultados no es lineal: los homicidios han descendido de forma más lenta y el rendimiento por euro invertido ha disminuido. Esto abre un debate crucial sobre la eficiencia institucional, ya que el aumento de recursos debe evaluarse no solo por el volumen presupuestado, sino por su capacidad real de reducir la violencia y cualquier forma de maltrato contra las mujeres y mejorar la situación de las víctimas.

## 8. IGUALDAD EN EL MERCADO LABORAL.

Uno de los indicadores más visibles de desigualdad de género en el ámbito laboral es la brecha salarial: la diferencia porcentual que existe entre lo que ganan, en promedio, los hombres frente a las mujeres por trabajos similares o en condiciones comparables. En España, esta brecha continúa siendo significativa. Según la Encuesta Anual de Estructura Salarial del INE, en 2023 la brecha salarial se situó en 15,7 %, es decir, las mujeres ganaron en promedio 15,7 % menos que los hombres.

*Salarios de hombres y mujeres y la brecha salarial.*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística.

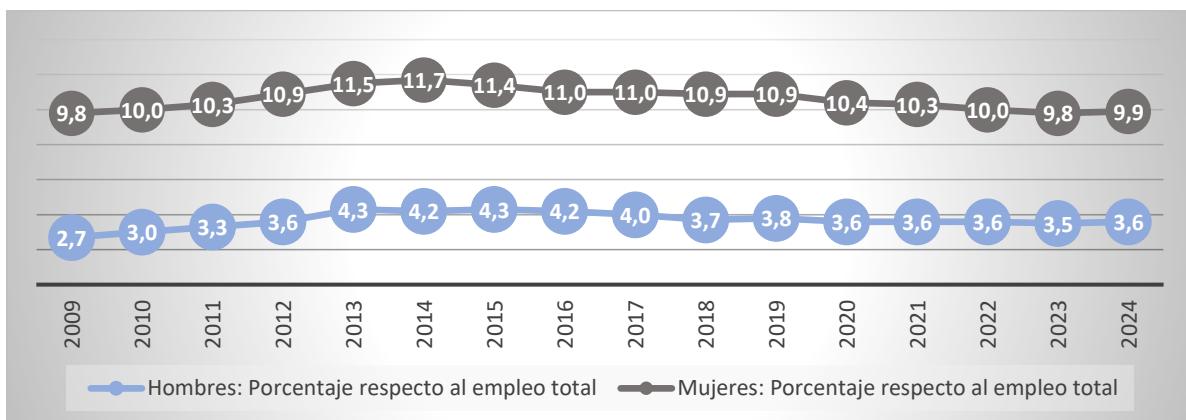
Cuando se analiza la brecha en términos de salario por hora, es aún más relevante. En 2022, por ejemplo, el salario por hora de las mujeres era un 95,9 % del salario de los hombres cuando ambos trabajan a tiempo completo. Esto significa una brecha de aproximadamente 4,1%. También, dicha brecha se agranda con la edad: para los grupos más mayores, las mujeres sufren diferencias mayores. A nivel europeo, en 2023 los ingresos brutos por hora de las mujeres en la UE fueron, de media, un 12,0 % inferiores a los de los hombres. España suele situarse entre los países con brechas moderadas dentro del conjunto UE.

Un momento clave en este recorrido fue la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Su aprobación buscaba garantizar la igualdad de trato en el empleo, obligar a las empresas de más de 250 trabajadores a elaborar planes de igualdad y favorecer la conciliación entre vida personal y laboral. A partir de este punto, se esperaba una reducción de las brechas de género, tanto en participación como en calidad del empleo. La expectativa era que, tras su promulgación, la brecha salarial comenzara a reducirse de forma sostenida. Sin embargo, la reducción no ha sido uniforme ni tan rápida como muchos esperaban. En algunos años la brecha se estanca, e incluso puede experimentar leves repuntes dependiendo del sector, la estructura de empleo o los efectos de crisis económicas. Esto sugiere que la ley sola no basta: hace falta que se aplique eficazmente, con mecanismos de supervisión, sanciones y recursos destinados a corregir diferencias sectoriales.

Antes de la aprobación de la Ley de Igualdad, la tasa de actividad femenina en España era significativamente más baja que la masculina. Muchas mujeres quedaban fuera del mercado laboral por falta de medidas de conciliación o porque el trabajo doméstico recaía casi en exclusiva sobre ellas. Con la ley y el desarrollo de políticas complementarias, como el fomento de permisos de maternidad y paternidad, la participación laboral femenina creció de manera constante. Aun así, sigue existiendo una diferencia clara con los hombres. La última Encuesta de Población Activa muestra que en 2025 la tasa de actividad femenina alcanzó el 54,39 %, frente al 63,93 % de los hombres. Es decir, aunque las mujeres participan más que nunca, todavía hay una brecha de casi 10 puntos porcentuales. Un factor clave que

limita la eficacia es que muchas mujeres trabajan en empleos *part-time*, con horarios reducidos o sectores de baja remuneración. En España, el empleo a tiempo parcial femenino es un fenómeno muy marcado.

*Porcentaje de los trabajadores a tiempo parcial en el empleo total.*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

En la mayoría de los casos, las mujeres no eligen voluntariamente esta modalidad, sino que se debe a dificultades de conciliación o a la falta de alternativas a jornada completa. Este patrón, que se ha mantenido incluso después de la Ley de Igualdad, genera consecuencias a largo plazo: menos ingresos, menores cotizaciones y, en consecuencia, una brecha importante en las pensiones.

## 9. COMPARATIVA INTERNACIONAL.

### 9.1. Consideraciones previas

El análisis comparativo entre España y otros países europeos permite valorar hasta qué punto las políticas de igualdad y lucha contra la violencia de género han sido efectivas en relación con el esfuerzo presupuestario realizado. En esta sección analizo varios indicadores clave (brecha salarial, empleo a tiempo parcial, índice de igualdad y prácticas de “gender budgeting”) y relaciono esas cifras con la capacidad de cada país para convertir recursos en resultados. Las fuentes principales usadas son Eurostat, el Instituto Nacional de Estadística (INE), el European Institute for Gender Equality (EIGE) y la OCDE.

### 9.2. Seguimiento del gasto y gender budgeting.

En primer lugar, el gasto público en igualdad ha seguido una tendencia ascendente en la mayoría de los países europeos durante las dos últimas décadas. Sin embargo, existen diferencias notables entre ellos, tanto en el volumen de recursos destinados como en la forma de gestión. España se sitúa entre los países que más han incrementado su presupuesto desde 2018, pasando de unos 181 millones de euros a más de 570 millones en 3 años. Este aumento se explica por la recuperación del Ministerio de Igualdad como organismo independiente, la aprobación de nuevas leyes, como la Ley de Libertad Sexual o la Ley Trans, y la incorporación de programas vinculados a la Agenda 2030.

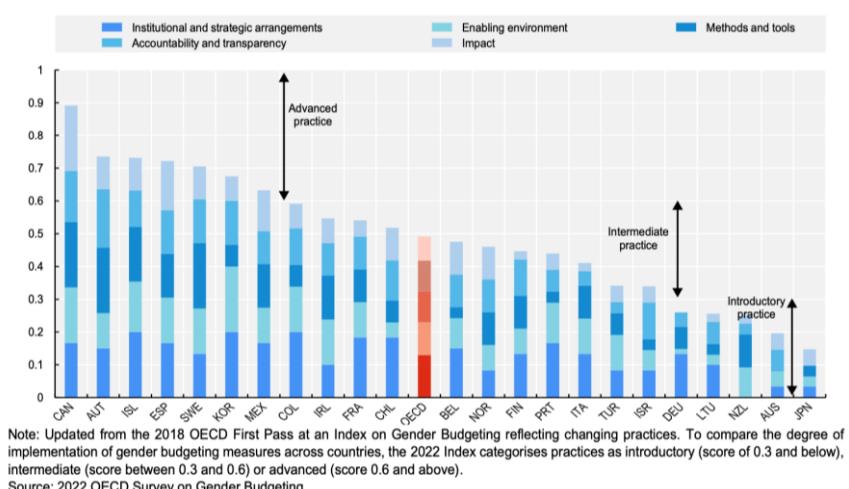
En comparación, países como Suecia, Dinamarca o Finlandia llevan décadas aplicando políticas de igualdad integradas en el conjunto de la acción pública, lo que les permite mantener resultados más estables con un gasto relativo inferior al español. En estos países, las políticas de conciliación familiar, los permisos parentales compartidos y la educación en igualdad desde edades tempranas son las principales herramientas para reducir desigualdades, más que el incremento directo del gasto ministerial. Por el contrario, en España buena parte del presupuesto se concentra en programas de atención y asistencia, subvenciones a asociaciones y campañas institucionales, con menor inversión en políticas estructurales de conciliación o formación.

La práctica de incorporar perspectiva de género en los presupuestos (gender budgeting) se ha extendido en los últimos años. Según la OCDE, cada vez más países aplican técnicas de “gender budgeting” (evaluación de impacto de género, etiquetado de partidas, auditorías), aunque el grado y la transparencia varían mucho entre Estados<sup>47</sup>. El informe de la OCDE 2023 ofrece una visión general sobre cómo los países están organizando estas prácticas y qué instrumentos usan. Pero existe una gran limitación, y es que no existe un inventario único y comparable de “presupuestos para igualdad” o “gasto para violencia de género” a nivel europeo con el mismo nivel de detalle para todos los países.

Algunas instituciones (EIGE, OCDE, comisiones parlamentarias nacionales) publican estudios y casos de país, pero la comparación directa de partidas presupuestarias nacionales requiere acudir a los Presupuestos Generales de cada país y a metodologías inductivas como por ejemplo “budget tagging” o rastreo de programas. El European Institute for Gender Equality ofrece herramientas y guías para seguir el gasto con perspectiva de género, pero la cifra exacta destinada a “igualdad” varía mucho según cómo cada país etique y desagregue el presupuesto.

Por ejemplo, Suecia lleva décadas aplicando la perspectiva de género al presupuesto. Tiene un sistema institucionalizado donde cada propuesta del presupuesto estatal incluye una valoración de impacto de género y el Gobierno utiliza herramientas internas, por ejemplo, la herramienta BUDGe, para analizar recursos, resultados y representación. Austria, desde los años 2000 viene desarrollando guías, trabajo interministerial y análisis obligatorios sobre el impacto de las medidas en hombres y mujeres, esto hace que sus informes y etiquetado presupuestario sean sistemáticos y se puedan comparar.

### *Índice de Gender Budgeting de la OCDE de 2022.*



Fuente: OCDE.

### **9.3. Índice de igualdad.**

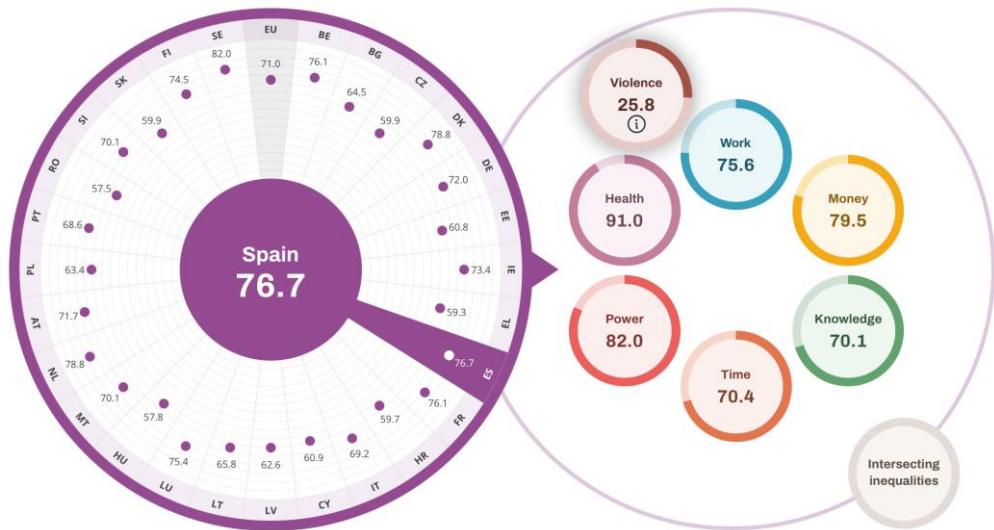
El European Institute for Gender Equality (EIGE) elabora anualmente el Gender Equality Index (Índice de Igualdad de Género) para los Estados miembros de la European Union. Este índice combina seis dominios que se consideran clave para la igualdad: trabajo, dinero, conocimiento, tiempo, poder y salud. Una puntuación de 100 significa igualdad plena entre mujeres y hombres, mientras que valores menores indican la existencia de brechas de género.

En 2024 España obtuvo 76,7 puntos sobre 100, situándose por encima de la media europea y entre los países con mejor puntuación. Esto muestra que, en conjunto, España ha avanzado en varias dimensiones de la igualdad. No obstante, el hecho de que el dominio trabajo quede en posición 18<sup>a</sup> revela

<sup>47</sup> OECD (2023), *Gender Budgeting in OECD Countries 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/647d546b-en>.

que las desigualdades estructurales en empleo como la temporalidad, parcialidad, segregación por sector, siguen siendo un obstáculo importante para alcanzar una igualdad plena. Comparado con Suecia, que lidera con 82 puntos, España todavía tiene un margen de casi 5,3 puntos para alcanzar ese nivel.

*Índice de igualdad de género 2024.*



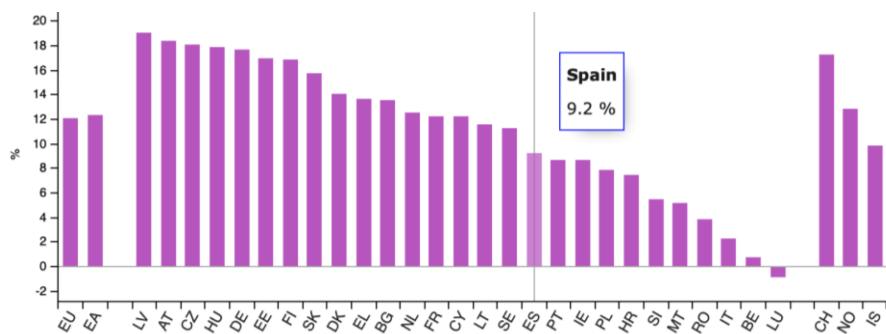
Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género.

#### 9.4. Brecha salarial.

La brecha salarial de género no ajustada es la diferencia porcentual entre lo que, en promedio, ganan los hombres y las mujeres por hora, sin tener en cuenta factores como la edad, el nivel de formación, ocupación, horas trabajadas, tipo de contrato o sector. Es una medida general que da una imagen de la desigualdad global en ingresos por hora.

Según datos de Eurostat, la brecha salarial media no ajustada en la Unión Europea ronda el 12%, es decir, las mujeres ganaban de media 12,7 % menos por hora que los hombres. En 2023, la brecha en España se situaba alrededor del 9%, algo inferior a la media europea y países como Alemania (18%) o Estonia (20%), y superior a los niveles de Bélgica, Luxemburgo o Italia (por debajo del 3%).

*Brecha salarial de género no ajustada en los países de la UE en 2023.*



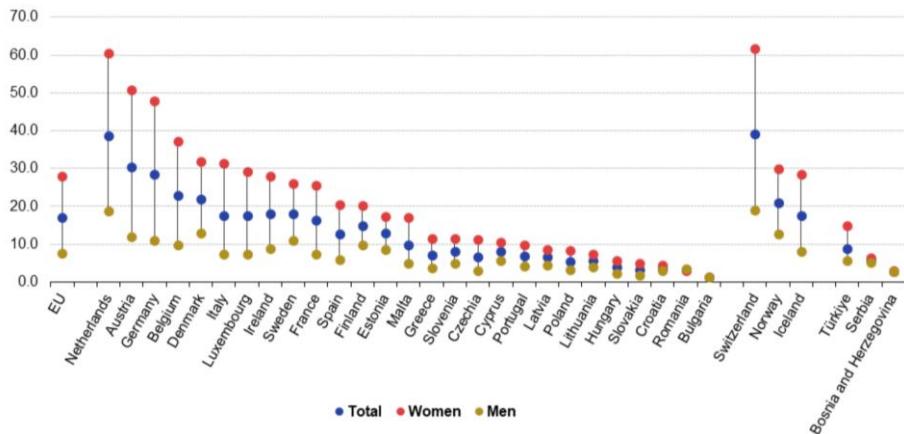
Fuente: Eurostat.

#### 9.5. Trabajo a tiempo parcial y temporalidad.

El trabajo a tiempo parcial es una de las causas que explican la desigualdad salarial y las pensiones más bajas de las mujeres. En la UE, las cifras muestran gran diferencia entre sexos: muchas

más mujeres que hombres trabajan a tiempo parcial, especialmente cuando hay hijos. Por ejemplo, en 2023 una proporción muy relevante de mujeres con hijos trabajaba a tiempo parcial frente a una proporción mucho menor de hombres. Esto se recoge en las estadísticas de Eurostat. En España el patrón se repite: el porcentaje de mujeres que trabajan a tiempo parcial es notablemente superior al de los hombres. Esa mayor parcialidad explica, en parte, la acumulación de desventajas como menores ingresos anuales, menos cotizaciones y pensiones más bajas.

*Empleo a tiempo parcial por género y países de la UE en 2023.*



Fuente: Eurostat.

## 9.6. Violencia de género.

En materia de violencia de género, España destaca por ser uno de los primeros países de la Unión Europea en aprobar una ley integral, en 2004, que abarca medidas judiciales, sociales, educativas y de sensibilización. Este marco normativo ha servido de modelo para otros países, aunque los resultados no siempre se corresponden con el esfuerzo realizado. El gasto público destinado específicamente a la lucha contra la violencia de género supera los 300 millones de euros anuales en España, mientras que, en países del norte de Europa, con presupuestos similares o incluso inferiores, las tasas de homicidios machistas son significativamente menores.

En 2022 España registró 50 homicidios de mujeres a manos de sus parejas o exparejas, lo que equivale a 0,22 por cada 100.000 habitantes. Esta cifra sitúa a España en un nivel intermedio-bajo dentro del contexto europeo. Países como Italia (0,20), Grecia (0,21) o Suecia (0,19) muestran tasas similares, mientras que otros como Malta (0,8) o Lituania (0,53) presentan tasas notablemente más altas.

En general, los países del sur y del oeste de Europa como España, Italia, Francia o Portugal, presentan tasas de homicidios por violencia de género entre 0,2 y 0,3 por cada 100.000 habitantes, lo que muestra una tendencia estable en los últimos años, sin descensos significativos. A pesar del incremento del presupuesto público y del desarrollo de políticas más especializadas, la cifra de mujeres asesinadas no ha disminuido de forma sustancial.

## *Homicidios de mujeres a manos de sus parejas en la UE en 2022*

	Homicidios (datos absolutos)	Homicidios (por cada 100.000 habitantes)		Homicidios (datos absolutos)	Homicidios (por cada 100.000 habitantes)
Islandia	0	0	Suecia	10	0,19
Macedonia	1	0,11	Grecia	11	0,21
Montenegro	1	0,32	Rep. Checa	11	0,21
Eslovaquia	2	0,07	Suiza	15	0,34
Malta	2	0,8	Hungría	17	0,34
Eslovenia	4	0,38	Países Bajos	24	0,27
Irlanda	4	0,16	España	50	0,22
Letonia	4	0,4	Italia	61	0,2
Croacia	6	0,3	Francia	105	0,3
Lituania	8	0,53	Alemania	137	0,32

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto de las mujeres (Ministerio de Igualdad).

### **9.7. Análisis comparativo.**

El análisis conjunto de estas cinco dimensiones muestra una desconexión entre el nivel de gasto y los resultados obtenidos. En la comparación con otros países, España ha avanzado mucho en políticas de igualdad, pero todavía hay diferencias importantes entre lo que se invierte y los resultados que se obtienen.

En los últimos años, España ha incrementado de forma muy notable su inversión en políticas de igualdad, pero los indicadores sociales no han mejorado al mismo ritmo. Esto sugiere que los recursos económicos, aunque necesarios, no son suficientes si no van acompañados de una planificación eficaz, una evaluación continua y una gestión eficiente. En muchos casos, los países que obtienen mejores resultados son aquellos que integran la igualdad en todas sus políticas públicas: educación, empleo, sanidad, vivienda; y no solo en un ministerio específico. Sin embargo, a diferencia de países como Suecia o Finlandia, donde este sistema se usa para medir resultados concretos, en España todavía se aplica de forma más general y con menos control sobre la eficacia real del dinero invertido.

El índice europeo de igualdad muestra que España está entre los países con mejores resultados en educación, salud y participación política de las mujeres. Aun así, sigue habiendo desigualdades en el empleo, los ingresos y la distribución de las tareas del hogar. En muchos países europeos ocurre lo mismo: las leyes han mejorado, pero los cambios en la vida real avanzan más despacio.

En el ámbito laboral, la brecha salarial entre hombres y mujeres ha disminuido, pero no ha desaparecido. España tiene una diferencia menor que la media europea, aunque aún se nota más en algunos sectores privados y en los puestos de mayor responsabilidad. Los países del norte de Europa tienen menos desigualdad salarial porque cuentan con mejores políticas de conciliación familiar y permisos parentales compartidos, lo que permite que hombres y mujeres participen de forma más equilibrada en el trabajo y en el hogar. El trabajo a tiempo parcial y la temporalidad también muestran una desigualdad clara. En España, muchas mujeres trabajan a tiempo parcial por falta de opciones o por tener que cuidar de familiares. Esto afecta a sus sueldos y a sus futuras pensiones. En los países con más apoyo a la conciliación, como Dinamarca o Suecia, estas diferencias son mucho menores.

Respecto a la violencia de género, las cifras siguen siendo preocupantes. Aunque el gasto público ha aumentado, el número de mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas no ha bajado de forma importante.

## **10. CONCLUSIONES**

El estudio de los datos recopilados a lo largo del trabajo muestra que la evolución de las políticas de igualdad en España ha sido compleja. Aunque el compromiso institucional y el presupuesto destinado a este ámbito han crecido de forma constante, los avances reales en materia social y económica no han sido tan amplios como se esperaba.

En primer lugar, desde el punto de vista jurídico, los últimos años han evidenciado ciertos problemas derivados de la rapidez con la que se han impulsado algunas normas, como la Ley del “solo sí es sí” o la Ley Trans. La falta de una revisión técnica más exhaustiva provocó errores que tuvieron consecuencias no previstas. El principio de proporcionalidad, que obliga a ajustar las penas cuando varios delitos se solapan, llevó a la revisión de sentencias y a la reducción de condenas a más de un millar de personas por delitos sexuales. Esto generó desconfianza en la ciudadanía y abrió un debate sobre la calidad legislativa y la seguridad jurídica en España.

Desde el punto de vista económico, el incremento del gasto público en igualdad ha sido notable. En 2008, el presupuesto del Ministerio de Igualdad era de unos 43 millones de euros, mientras que en 2023 superó los 570 millones, lo que supone un aumento superior al 500%. Este crecimiento se explica por la creación del propio Ministerio, la aprobación de nuevas leyes (como la de Igualdad de 2007 o la de Violencia de Género), la ampliación de programas y la incorporación de políticas específicas para el colectivo LGTBI.

Sin embargo, este aumento no se ha traducido en mejoras proporcionales en los resultados. Aunque se han incrementado las denuncias, las condenas no han crecido al mismo ritmo. Esto puede deberse a una mayor conciencia social, pero también a la existencia de barreras judiciales y administrativas. Así, el sistema parece cada vez más costoso, pero no necesariamente más eficaz.

En el ámbito laboral, la Ley de Igualdad de 2007 impulsó la participación femenina en el mercado de trabajo y contribuyó a reducir la brecha salarial, aunque todavía existe una diferencia superior al 15% entre hombres y mujeres. España se sitúa en un punto medio dentro de la Unión Europea: ha progresado más que algunos países del sur, pero aún está por detrás de los del norte, donde las políticas de conciliación y reparto de responsabilidades familiares están más consolidadas.

Por otro lado, la calidad institucional también se ha visto afectada. Algunas reformas se han justificado refiriéndose a la “autonomía de la voluntad” o a la “novedad jurídica”, aunque conceptos como consentimiento e igualdad ya eran principios fundamentales del Derecho español. Estas leyes no han supuesto grandes transformaciones estructurales y, en cambio, han generado inseguridad jurídica y desconfianza, debido a la percepción de improvisación legislativa y la excesiva politización del debate. En algunos casos, además, han alimentado la división social más que el consenso.

Desde una óptica de elección pública, se observa que el crecimiento del gasto y de la estructura institucional puede responder también a incentivos políticos más que a una evaluación real de las necesidades sociales.

En conjunto, España ha avanzado mucho en materia de igualdad desde el punto de vista normativo e institucional, pero aún existen retos importantes en eficiencia, coordinación y evaluación de resultados. A menudo, las políticas se han centrado en aumentar recursos o crear nuevos organismos sin medir con precisión su impacto real. La falta de continuidad entre gobiernos también ha dificultado una estrategia estable, generando cambios frecuentes en los objetivos y las prioridades.

## **11. PROPUESTA DE MEJORA**

Tras analizar la evolución de las políticas de igualdad en España, es evidente que se han logrado avances importantes, pero todavía existen muchos aspectos que pueden mejorarse. Las propuestas que

se plantean a continuación buscan hacer que las políticas sean más eficaces, más cercanas a la realidad social y con resultados más visibles para la ciudadanía.

En primer lugar, es necesario reforzar la evaluación de las políticas públicas. Muchas medidas se ponen en marcha sin un seguimiento claro de sus efectos. Sería conveniente crear un sistema estable de evaluación que analice de forma periódica qué programas funcionan, cuáles no, y por qué. Así se podría ajustar el presupuesto y priorizar aquellas acciones que realmente generen resultados positivos.

También es importante que estos informes sean públicos, para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello debería de mejorarse la coordinación institucional, estableciendo una planificación plurianual que asegure la continuidad de las políticas, evitando que cada cambio de gobierno suponga empezar de cero.

Otro aspecto clave es avanzar en la eficacia del gasto público. No se trata solo de invertir más dinero, sino de gastarlo mejor. Es importante que cada euro destinado a la igualdad tenga un impacto real en la vida de las personas. Para ello, se podrían vincular los presupuestos a indicadores concretos, por ejemplo, reducción de la brecha salarial, aumento de mujeres en puestos de dirección o mejora en la conciliación familiar.

Respecto a la brecha salarial y la temporalidad, se podría avanzar mediante la obligación de auditorías salariales más detalladas en las empresas, sanciones efectivas en caso de discriminación y políticas que favorezcan la estabilidad laboral. Además, es fundamental ampliar el acceso a servicios públicos de cuidado infantil y atención a mayores, de forma que las mujeres no tengan que reducir su jornada o abandonar el trabajo para asumir esas responsabilidades.

En cuanto a la prevención de la violencia de género, no basta con aumentar el presupuesto: hace falta una estrategia más integral que combine la educación, la detección temprana y el apoyo psicológico y social a las víctimas. Sería recomendable reforzar los programas educativos desde edades tempranas, para fomentar el respeto, la igualdad y la resolución pacífica de conflictos. También se debería mejorar la coordinación entre la policía, los juzgados y los servicios sociales, de manera que las víctimas no se vean obligadas a repetir su historia una y otra vez.

En resumen, las políticas de igualdad en España necesitan menos improvisación y más planificación, menos burocracia y más resultados. La clave está en combinar una buena gestión de los recursos con una visión de largo plazo, basada en la educación, la evaluación y la cooperación entre instituciones. Solo así podrá lograrse una igualdad efectiva que se refleje no solo en las leyes, sino también en la vida cotidiana de todas las personas.

## 12. BIBLIOGRAFÍA

- Balaguer Callejón, María Luisa. "La transversalidad de género en el derecho español." *Revista Española de Derecho Constitucional* 96 (2012): 13–42.
- Buchanan, James M., y Gordon Tullock. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Butler, Judith. *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. New York: Routledge, 1990.
- Campbell, Donald T. "Assessing the Impact of Planned Social Change." *Evaluation and Program Planning* 2, no. 1 (1979): 67–90.
- Congreso de los Diputados. *Sesión plenaria de 18 de febrero de 2020: Comparecencia de la ministra de Igualdad*. Diario de Sesiones, núm. 27, 2020.
- Council of Europe. *Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)*. 2011.
- d'Eaubonne, Françoise. *Le féminisme ou la mort*. Paris: Éditions Pierre Horay, 1974.
- Fukuyama, Francis. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

- Garrido, Carlos. *Derecho de la igualdad entre mujeres y hombres*. Madrid: Tecnos, 2006.
- Gobierno de España. *Instrumento de Ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. BOE, núm. 69, 21 de marzo de 1984.
- Gobierno de España. *Instrumento de Ratificación del Convenio de Estambul*. BOE, núm. 137, 6 de junio de 2014.
- Laporta, Francisco J. "Igualdad y diferenciación en la Ley de Violencia de Género." *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 3, no. 5 (2005): 15–30.
- Lilla, Mark. *The Once and Future Liberal: After Identity Politics*. New York: HarperCollins, 2017.
- Lucas, Robert E. "Econometric Policy Evaluation: A Critique." In *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 1, 19–46. Amsterdam: North-Holland, 1976.
- Ministerio de Hacienda. *Presupuestos Generales del Estado 2008*. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2007.
- Ministerio de Hacienda. *Presupuestos Generales del Estado 2023*. Madrid: Ministerio de Hacienda, 2022.
- Ministerio de Igualdad. *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual*. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2022.
- Ministerio de Igualdad. *Memoria de actividades 2008–2009*. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2010.
- Ministerio de Igualdad. *Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022–2025*. Madrid: Ministerio de Igualdad, 2022.
- Naciones Unidas. *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. 18 de diciembre de 1979. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>.
- Noelle-Neumann, Elisabeth. *La espiral del silencio: Opinión pública, nuestra piel social*. Barcelona: Paidós, 1995.
- OECD. *Gender Budgeting in OECD Countries 2023*. Paris: OECD Publishing, 2023. <https://doi.org/10.1787/647d546b-en>.
- Ortega, Marta. "La conciliación de la vida familiar y laboral en España: avances y limitaciones." *Revista Española de Derecho Constitucional* 63 (2001): 231–260.
- Pazos, María. *Desigualdad persistente: Mujeres y hombres en el mercado de trabajo*. Madrid: Catarata, 2013.
- Pinker, Steven. *The Blank Slate: The Modern Denial of Human Nature*. New York: Viking, 2002.
- Quinn, Thomas F. *The Boiled Frog Syndrome: Your Health and the Environment*. New York: Crown Publishers, 1996.
- Sánchez-Bayón, A. (2025). Revisión de las relaciones ortodoxia-heterodoxia en la Economía y la transición digital. *Pensamiento*, 81(314): 523-550. DOI: <https://doi.org/10.14422/pen.v81.i314.y2025.012>
- Sánchez-Bayón, A. (2024). Análisis neoinstitucional de la cuestión de género: paradoja y efectos indeseados. *Dixi*, 26(1): 1-43. DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2024.01.01>
- Sánchez-Bayón, A. (2024). Análisis del género como bien público y su función de bienestar social: elección colectiva vs. elección pública. *ATLANTIC REVIEW OF ECONOMICS – AROEC*, 7(1): 1-31
- Sánchez-Bayón, A. (2024). Neoinstitutional Analysis of Gender Policies: Spanish Cases. *Acad J Politics and Public Admin*. 1(1): 1.18. ID.555553. DOI: 10.19080/ACJPP.2024.25.555553.
- Sánchez-Bayón, A. (2023). Análisis neoinstitucional de la cuestión de género y sus fallos: comparación y evaluación política, jurídica y económica de la paradoja de género. *RED (Tirant Lo Blanch-México)*, 3: 159-190.
- Sánchez Bayón, A. (2023). Análisis jurídico-económico de la cuestión de género: costes, fallos y paradojas. *Semestre Económico*, 12(2), 54–77. <https://doi.org/10.26867/se.2023.v12i2.152>
- Sánchez-Bayón, A. (2023). Fallos estatales y paradojas sociales por el intervencionismo en cuestión de género. *Procesos de Mercado*. 20(2): 301-342. DOI: <https://doi.org/10.52195/pm.v20i2.897>
- Sánchez-Bayón, A. (2023). Paradoja del género según los neoinstitucionalistas: a mayor intervención estatal de género, menor libertad de las mujeres y mayor desprotección y dependencia. *Derecho y religión*, 18: 59-84

- Sánchez-Bayón, A. (2022). ¿Crisis económica o economía en crisis? Relaciones ortodoxia-heterodoxia en la transición digital. *Semestre Económico*, 11(1): 54–73 doi: <http://dx.doi.org/10.26867/se.2022.1.128>
- Sánchez-Bayón, A. (2021). Economía de bienestar personal: cómo la digitalización y el efecto reajuste mejoran las relaciones laborales y los procesos productivos. *Revista Argentina de Investigación en Negocios-RAIN*, 7(2): 25-52.
- Sánchez-Bayón, A. (2020). Renovación del pensamiento económico-empresarial tras la globalización: *Talentism & Happiness Economics, Bajo Palabra*, 24: 293-318 DOI: <https://doi.org/10.15366/bp.2020.24.015>
- Sánchez-Bayón, A. (2019). American identity crisis: attack to American civil religion & trans-Westerness risk, *Cogito, Multidisciplinary Research Journal-Splaiul Unirii* (Bucharest), 11(1): 23-51.
- Sánchez-Bayón. A. (2019). Renovación de la Teología política y Sociología de la religión en la posglobalización: revitalización del *movimiento santuario* para inmigrantes en EE.UU., *Carthaginensis. Revista de Estudios e Investigación*, 35(68): 485-510. <https://hdl.handle.net/10115/32205>
- Sánchez-Bayón, A. (2018). Estudio de la idiosincrasia estadounidense desde su Teología política y Ciencias Eclesiásticas, *Estudios Eclesiásticos*, 93(364): 165-204.
- Sánchez-Bayón, A. (2017). Revelaciones conceptuales y lingüísticas de la posglobalización: Retos de construcción moral de la sociedad del conocimiento y aportes del humanismo hispánico. *Carthaginensis*, 33(64): 411-58.
- Sánchez-Bayón, A. (2015). Política, Derecho y Administración en la Globalización: ¿es posible un orden común? *Rev. Pensamiento Americano-Coruniamericana*, 8(15): 125-145, DOI: <http://dx.doi.org/10.21803%2Fpenamer.8.15.331>
- Sánchez-Bayón, A. (2011). Normatividad Global: repensar las reglas de juego, *Anales de la Facultad de Derecho-Universidad de La Laguna*, 28: 81-119
- Sánchez-Bayón, A. (2010). *Estudios de cultura político-jurídica*. Madrid: Delta Publicaciones.
- Sánchez-Bayón, A., Alonso, M.A., Miquel, A.B., Sastre, F.J. (2024). Aprendizaje creativo e innovación docente sobre RSC 3.0, ODS y divisas alternativas. *Encuentros Multidisciplinares*, 78: 1-13
- Sánchez-Bayón, A., & Sastre-Segovia, F. J. (2023). Cuestión de género desde la Economía Política Comparada: análisis neoinstitucionalista. *Contribuciones a La Economía*, 21(2), 112–139. <https://doi.org/10.51896/ce.v21i2.139>
- Siebert, Horst. *Der Kobra-Effekt: Wie man Irrwege der Wirtschaftspolitik vermeidet*. Múnich: Deutsche Verlags-Anstalt, 2001.
- Stiglitz, Joseph E. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton, 1986.
- Stiglitz, Joseph E., y Jay K. Rosengard. *Economics of the Public Sector*, 4th ed. New York: W.W. Norton, 2015.
- United Nations. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Adopted December 18, 1979. Entry into force September 3, 1981.
- United Nations. “Goal 5: Achieve Gender Equality and Empower All Women and Girls.” *United Nations Sustainable Development Goals*, 2024.
- United Nations. *Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*. Adopted October 6, 1999. Entry into force December 22, 2000.
- United Nations. “UN Women at 15: Delivering Power, Driving Rights and Equality.” *United Nations*, 2025.
- United Nations Development Programme (UNDP). “UN Women.” *UNDP Official Website*, 2024.
- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women). *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2024*. UN Women, 2024.
- United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women). *Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2024*. New York: UN Women, 2024.

### **13. REFERENCIAS LEGALES.**

- Congreso de los Diputados. *Modificación de la LO 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual.* BOE, núm. 84, 8 de abril de 2023.
- Consejo de Ministros. *Ley 4/2023, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI.* Boletín Oficial del Estado, núm. 49, 24 de febrero de 2023.
- Consejo de Ministros. *Ley Orgánica 10/2022, de Garantía Integral de la Libertad Sexual.* BOE, núm. 221, 6 de septiembre de 2022.
- Consejo de Ministros. *Real Decreto 2/2020, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.* Boletín Oficial del Estado, núm. 8, 9 de enero de 2020.
- Consejo de Ministros. *Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.* Boletín Oficial del Estado, núm. 92, 15 de abril de 2008.
- España. *Constitución Española.* Boletín Oficial del Estado, núm. 311, 29 de diciembre de 1978.
- España. *Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.* Boletín Oficial del Estado, núm. 64, 14 de marzo de 1980.
- España. *Ley 3/1989, de 3 de marzo, de Reforma del Código Civil en materia de filiación y patria potestad.* Boletín Oficial del Estado, núm. 55, 6 de marzo de 1989.
- España. *Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.* Boletín Oficial del Estado, núm. 266, 6 de noviembre de 1999.
- España. *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.* Boletín Oficial del Estado, núm. 313, 29 de diciembre de 2004.
- España. *Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.* Boletín Oficial del Estado, núm. 71, 23 de marzo de 2007.
- España. *Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.* Boletín Oficial del Estado, núm. 255, 24 de octubre de 2007.
- España. *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.* Boletín Oficial del Estado, núm. 263, 31 de octubre de 2009.
- España. *Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.* Boletín Oficial del Estado, núm. 253, 20 de octubre de 2010.