Introducción. Entre el feminismo y el asistencialismo

Nuria Varela Menéndez
Doctora en Derecho Autonómico y Local. Experta en políticas públicas de igualdad y violencia de género. Directora general de Igualdad del Gobierno del Principado de Asturias (2019-2023)

Han transcurrido veinte años desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. La norma representó un punto de inflexión: por primera vez, el Estado español abordaba la violencia contra las mujeres con un marco integral que incluía prevención, educación, atención social, protección jurídica, derechos económicos y laborales y sanción penal. En estas dos décadas, la ley se ha consolidado como un referente internacional y ha permitido avances sustantivos en la respuesta institucional frente a la violencia contra las mujeres. Además, la Ley Integral marcó un hito y ha tenido efectos indudables, pero también ha mostrado límites y contradicciones.

Los datos no permiten un balance triunfalista. Desde entonces han sido asesinadas más de 1.200 mujeres y decenas de niñas y niños en crímenes de violencia vicaria. En estas dos décadas, los juzgados han acumulado alrededor de cuatro millones de denuncias y cada año miles de órdenes de protección son denegadas. En 2024, por ejemplo, se recibieron 544 denuncias diarias, y se denegó la protección a 33.246 mujeres, según el Consejo General del Poder Judicial. La fotografía no admite lecturas simples: la ley cambió el marco institucional, pero su aplicación no ha logrado reducir de forma sustantiva la violencia.

Además, su evolución revela un desplazamiento progresivo respecto a los principios que la inspiraron: de un enfoque feminista orientado a transformar

Cómo citar: Varela Menéndez, Nuria. «Introducción. Entre el feminismo y el asistencialismo». En *Veinte años de la ley contra la violencia de género: luces, sombras y desplazamientos,* editado por Nuria Varela Menéndez, 9-15. Madrid: Ediciones Complutense, 2026. https://dx.doi.org/10.5209/hei.011.00

las estructuras que sostienen la violencia, a un marco más próximo a las políticas asistenciales y sociales, centrado en la gestión del daño. Esta deriva no invalida sus aportes, pero sí obliga a repensar hacia dónde queremos caminar en los próximos años. Y es en este marco, en el de evaluación con la voluntad de mejora, en el que se inserta *Veinte años de la ley contra la violencia de género: luces, sombras y desplazamientos*. No se trata de una revisión conmemorativa, sino de una lectura crítica que plantea los retos pendientes para que la erradicación de la violencia no siga siendo un horizonte simbólico, sino una exigencia democrática.

El volumen se abre con el capítulo introductorio «La violencia de género. Un género distinto de violencia en el marco de la teoría feminista», en el que la filósofa Luisa Posada Kubissa sitúa la violencia de género en el marco teórico en el que nació y se desarrolló el concepto para recordar que conceptualizar la violencia contra las mujeres como un tipo específico significa hacerla inseparable de las estructuras históricas de desigualdad entre mujeres y hombres: «No estamos ante un fenómeno que pueda reducirse a una tipología más dentro de la violencia en general, ni tampoco a una simple categoría penal definida por su brutalidad. La teoría feminista, entendida como teoría crítica, ha mostrado que solo desde la comprensión de la violencia de género como relación de poder puede desvelarse su especificidad: no se trata de actos aislados, sino de la manifestación más extrema de un orden social construido sobre la subordinación de las mujeres».

En el mismo capítulo, Luisa Posada profundiza también respecto al diálogo que mantienen la teoría feminista y el resto de las disciplinas: «La tensión entre el reconocimiento jurídico, psicológico o médico de la violencia y la necesidad de un marco feminista unitario no debe resolverse en términos de exclusión, sino de jerarquía analítica. Es decir: las aportaciones disciplinares son imprescindibles siempre que no pierdan de vista el principio rector: que la violencia de género se produce en un entramado de desigualdad histórica entre mujeres y hombres. El feminismo no niega la utilidad de cada enfoque, pero advierte que si se estudia el efecto –el golpe, la herida, el trauma, la sentencia– sin analizar la causa –el orden de dominación patriarcal–, el resultado es un saber fragmentado y, en última instancia, estéril».

Tras el marco conceptual del capítulo de Luisa Posada que podemos resumir subrayando que *«la perspectiva feminista insiste en que la violencia de género no es un accidente, sino un mecanismo que organiza y reproduce la dominación»,* se analizan los distintos ámbitos en los que la Ley Integral ha tenido mayor impacto, tensiones y desafíos. El primer bloque está dedicado

a la arquitectura de las políticas públicas de igualdad en España, así como a los actores que deberían trabajar en el desarrollo de la ley considerándola como un instrumento de transformación social con el objetivo de erradicar la violencia de género.

Este primer bloque lo desarrollan las políticas Laura Berja Vega con el capítulo «La arquitectura de las políticas públicas de Igualdad en España» y Soledad Murillo de la Vega que analiza cuáles son las «Resistencias a la aplicación de las leyes de igualdad». Ambas autoras coinciden en que la primera fuente de resistencia procede de las propias Administraciones Públicas, llamadas a convertirse en el principal motor de la aplicación de la normativa y, sin embargo, señala Murillo cómo lo impiden por la rigidez burocrática, la memoria institucional del «siempre se ha hecho así», la falta de formación específica en igualdad en los cuerpos de la administración. Con todo ello se conforma la gran paradoja: «Se exige a las administraciones la aplicación transversal de la perspectiva de género, pero quienes deben llevarla a cabo carecen de las herramientas conceptuales y prácticas necesarias». El reto, por tanto, en palabras de Laura Berja, consiste en «lograr que la igualdad no sea un añadido externo ni un compromiso sectorial, sino un criterio vertebrado de la acción del Estado».

El segundo bloque del libro, tras analizar la arquitectura de igualdad y los actores que en ella operan, se dedica a analizar, para qué sirve esa estructura y cómo trabajan esos actores, es decir, a reflexionar sobre la respuesta institucional a las víctimas de la violencia de género. Este análisis lo hacen en sendos capítulos dos autoras que, al margen de su formación de origen, también han tenido responsabilidades institucionales, Manuela Suárez Granda, psicóloga, –desde una perspectiva general– y Eva Istúriz García, agente de Igualdad, centrándose en la respuesta institucional frente a la violencia de género de la Comunidad Foral de Navarra.

El Pacto de Estado, el Convenio de Estambul, el título habilitante para las víctimas de violencia de género son los ámbitos que Suárez Granda analiza con detalle puesto que más allá de su formulación, son los consensos que inciden directamente en la vida de las mujeres. Los acuerdos y también su dispar aplicación en las distintas comunidades autónomas. A todo ello, la autora suma la debilidad de respuesta de la Administración para las mujeres reales, las que aparecen difuminadas en las leyes, normas y protocolos: mujeres mayores, migrantes, con adicciones, con enfermedades crónicas y, especialmente, las que constituyen una realidad invisible: las mujeres con discapacidad que sufren maltrato.

De ahí las conclusiones de Istúriz en las que subraya la necesidad de superar la mirada sectorial para afrontar la violencia desde una mirada transversal y ocupando la centralidad de las políticas públicas con la igualdad entre mujeres y hombres. Para la autora, no bastan las medidas paliativas que atienden el problema, pero no lo solucionan. Es crucial conseguir que la violencia de género no sea tolerable socialmente. Y recuerda a Wangari Maathai: «Muchos de los problemas a que nos enfrentamos resultan ser síntomas y hay que localizar las causas para lidiar con ellas más que con el síntoma».

El tercer bloque es el que tiene el mayor desarrollo y está dedicado al ámbito judicial desde cinco perspectivas diferentes. En primer lugar, la jueza Cira García Domínguez realiza una profunda reflexión sobre el marco general, enjuiciar con perspectiva de género, que, señala, no es una opción, sino una obligación legal que se impone a los operadores jurídicos y que exige reconocer las desigualdades estructurales, identificar la violencia como forma extrema de desigualdad y superar todos los estereotipos de género que todavía impiden dar una respuesta adecuada y efectiva frente a la violencia de género. La jueza subraya que, si bien la justicia reacciona frente a la violencia extrema, persisten amplias zonas de violencia invisibilizada.

Y son esas zonas aún oscurecidas las que analiza la letrada María Isabel Díez en el capítulo siguiente «Asignaturas pendientes de la justicia frente a la violencia de género». Tras el necesario balance positivo, también resulta imprescindible detenerse en algunas deficientes en la aplicación de las medidas derivadas de la Ley Integral, muchas de ellas vinculadas al diseño y funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Limitaciones que, señala la autora, no anulan los logros alcanzados, pero sí evidencian aspectos que, con mayor voluntad política y una inversión sostenida, podrían ser corregidos y mejorados.

Entre ellos, Díez destaca la necesidad de redimensionar los juzgados ante la cantidad de denuncias y situaciones de violencia. También, en coincidencia con el resto de los trabajos, destaca la falta de especialización de los operadores jurídicos y la escasa aplicación de los avances tecnológicos en la prevención de la violencia. Específicamente es reseñable este último aspecto en los controles telemáticos (popularmente conocidos como pulseras), en la recogida y análisis de datos, en la coordinación de los sistemas de seguimiento y, de manera destacada en el VioGén, el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género, que presenta errores sobre todo en la valoración del riesgo que tienen las mujeres a ser agredidas o asesinadas.

Amparo Díaz Ramos, Ricardo Rodríguez Ruiz y Jorge González Fernández desarrollan los tres capítulos siguientes dedicados al ámbito judicial. La abogada Amparo Díaz abunda en los retos que plantea el cumplimiento de la Ley Integral planteando la brecha existente entre la protección teórica que despliega la ley con todos los mecanismos que desarrolla en su articulado y la protección real que tienen las mujeres con su puesta en marcha por parte de los organismos responsables. Por su parte, el magistrado Ricardo Rodríguez realiza un recorrido temporal de la ley y su aplicación haciendo hincapié en cuestiones complejas y aún no resueltas: la valoración judicial del riesgo, el cambio de paradigma de las nuevas leyes sobre la violencia sexual, la protección de niños, niñas y adolescencia y el fenómeno (aún olvidado por la justicia) de la violencia económica.

Este bloque se completa con el capítulo dedicado a la valoración forense integral de la violencia sobre la mujer del médico forense Jorge González. El director del Instituto Nacional de Toxicología expone uno de los ámbitos más controvertidos, sin duda, de la respuesta institucional frente a la violencia de género desde un planteamiento de garantía de calidad científica y sensibilidad en la atención a las víctimas. Cuestión que no es baladí puesto que como señalaba Cira García, el análisis del abordaje de la violencia de género desde el punto de vista judicial debe comenzar por las víctimas, que son quienes mejor evidencian los aciertos y carencias del sistema y, sin embargo, afirma Manuela Suárez la justicia no ha conseguido ganarse aún su confianza.

No existe mayor ángulo de violencia invisibilizada, como denominaba Cira García a las situaciones que la justicia aún no atiende porque en la mayor parte de las ocasiones ni siquiera ve, que la violencia vicaria. A ella está dedicado el siguiente capítulo que Sonia Vaccaro, psicóloga cínica y forense, quien acuñó el concepto en 2012, define como una violencia que traspasa a la víctima central de la violencia de género, que es la mujer. Se trata, en palabras de Vaccaro, de una violencia por *interpósita persona*, una violencia que se ejerce cuando el maltratador utiliza a las criaturas como un instrumento, como el medio más eficaz para infligir sufrimiento a la madre, para golpear donde más duele. Es, por tanto, una manifestación de la violencia de género que Vaccaro analiza para mostrar cómo se configura, cuáles son sus manifestaciones y qué cambios son necesarios en la justicia y en la sociedad para erradicarla. Mientras se concluía la edición de este volumen, desde el Ministerio de Igualdad del gobierno de España se presentaba un anteproyecto de ley orgánica en dirección a tipificar la violencia vicaria como un agravante específico de la violencia contra las mujeres.

Otro de los grandes consensos respecto a la violencia de género es la importancia de la educación, de la coeducación en realidad, para afrontar con éxito los cambios estructurales imprescindibles para esa erradicación. A ese ámbito, al de la educación y la comunicación se dedica el último bloque de este libro. Una brecha más entre la igualdad formal (la dibujada en la legislación) y la igualdad real (la vivida, la consecuencia del desarrollo y aplicación de las leyes). El primer capítulo lo desarrolla la profesora Marian Moreno Llaneza analizando la brecha entre una coeducación obligatoria por ley y los incumplimientos y retos del día a día. Además, Moreno presenta el programa coeducativo asturiano, Coeducastur, la fortaleza de su redacción, planificación y desarrollo y la debilidad de su implantación.

El bloque se completa con el capítulo dedicado a la violencia estructural en el sistema educativo español de Manuel Rodríguez Gago, psicólogo, y María López Vázquez, pedagoga, con la presentación de un estudio de caso y el trazado que realiza la periodista Carolina Pecharromán de la Cruz sobre los veinte años de compromiso frente a la violencia de género en RTVE. En el primer caso, los autores plantean la desigualdad del sistema educativo española entendiéndola como un catalizador de la violencia dentro y fuera del ámbito educativo, así como las consecuencias directas de esta desigualdad, especialmente en su impacto en la vida de niñas, jóvenes y mujeres. En el segundo, Pecharromán realiza un repaso del cumplimiento del servicio público como medio de comunicación y la obligación de asumir un compromiso contra la violencia desde el rigor periodístico. Un recorrido por las leyes y normas que interpelan y obligan como medio de comunicación público a RTVE.

El libro se cierra con un capítulo de retos y desafíos de futuro que apunta los cambios necesarios para recuperar el horizonte transformador con el que nació la Ley Integral. La ley se concibió con la premisa de que la violencia contra las mujeres no es un problema individual, sino un mecanismo de dominación estructural. Dos décadas después, el debate político y mediático rara vez habla de desigualdad estructural; se ha impuesto un relato asistencialista que coloca a las mujeres como víctimas necesitadas de ayuda, no como ciudadanas con derechos vulnerados. El contexto actual de reacción antifeminista obliga a blindar los avances logrados. La Ley Integral no puede retroceder ni diluirse: constituye un patrimonio democrático y un indicador del compromiso del Estado con los derechos de las mujeres.

La Ley Integral de 2004 fue una conquista histórica pero el futuro de esta norma dependerá de nuestra capacidad de mantener vivo su sentido original:

ser una herramienta para transformar la sociedad y no solo para administrar el daño. Los próximos años serán decisivos. Recuperar el horizonte feminista, garantizar recursos estables, reforzar la prevención y asegurar la protección de las víctimas son tareas inaplazables. La violencia de género no es inevitable. El reto está en sostener políticas públicas que no se conformen con gestionar sus efectos, sino que trabajen de manera decidida por su erradicación.

En conjunto, el libro ofrece una visión poliédrica y crítica de la aplicación de la Ley Integral veinte años después de su aprobación. Una mirada que reconoce los avances logrados, pero que no obvia sus limitaciones y la deriva de sus fundamentos. Las normas no permanecen inmutables al paso del tiempo. Se reinterpretan, se reorienta y, en ocasiones, se alejan de su sentido original. Este volumen invita a repensar el presente y futuro de la lucha contra la violencia de género en España desde una perspectiva que recupere la raíz feminista, evitando que la norma más emblemática de nuestro país en este terreno se convierta en un instrumento desprovisto de su potencia transformadora.