

EMPODERAMIENTO POLÍTICO DE LAS MUJERES: UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

POLITICAL EMPOWERMENT OF WOMEN: A COMPREHENSIVE POLICY STRATEGY FOR PUBLIC POLICIES

Patricia Fernández de Castro*

RESUMEN: La dificultad de elaborar políticas públicas capaces de integrar una estrategia de acción dirigida a la participación política y el ejercicio de una ciudadanía activa por parte de las mujeres obliga a recapacitar sobre modelos de actuación cuyo objetivo contemple al mismo tiempo la dimensión colectiva y la individual del empoderamiento político, como clave estratégica para el diseño de políticas de igualdad de género que pretendan tal finalidad. El presente trabajo ofrece una propuesta de medidas para las políticas de igualdad que, combinadas unas con otras atendiendo a la situación actual del panorama político, responden a una estrategia de acción integral para el empoderamiento político de las mujeres.

ABSTRACT: *The difficulty of developing public policies capable of integrating an action strategy aimed at political participation and the exercise of active citizenship by women forced to rethink models of action aimed at the same time contemplating collective and individual dimension of political empowerment as a strategic key to the design of gender equality policies that seek this purpose. This work presents a proposal of measures for equality policies, combined with each other in response to the current situation of the Spanish panorama, reflect a comprehensive action strategy for the political empowerment of women.*

PALABRAS CLAVE: empoderamiento; políticas; ciudadanía; participación; igualdad.

KEYWORDS: *empowerment; policies; citizenship; participation; equality.*

Fecha de recepción: 19/12/2016

Fecha de aceptación: 08/06/2017

doi: <https://doi.org/10.20318/universitas.2017.3750>

* Profesora Ayudante en la Universidad de Castilla-La Mancha. E-mail: patricia.fernandez@uclm.es

1.- INTRODUCCIÓN

Las sociedades democráticas actuales demandan, cada vez más, ciudadanas y ciudadanos activos en el juego democrático. No solo disponer de conocimiento, sino también la participación e implicación de la ciudadanía en el devenir de sus comunidades son, en los últimos tiempos, exigencias planteadas por parte de diversos grupos sociales, que ven en la participación social y política una forma de reducir las desigualdades sociales.

Desde una perspectiva de género, las mujeres pueden encontrarse en una triple posición de desventaja. Por un lado, como población perteneciente a estos grupos en situación de desigualdad social, por otro, como mujeres, al continuar estando presente la desigualdad de género en todos los ámbitos de nuestra sociedad y, como consecuencia de este hecho, también al existir limitaciones en el ejercicio de una ciudadanía activa por parte de las mujeres. Así, la presente desigualdad de género en la participación política obliga a considerar la puesta en funcionamiento de acciones políticas en ámbitos bien distintos, que afectan tanto a la modificación de roles y estereotipos sociales o a la sensibilización en clave de género en el ámbito educativo, laboral e institucional, como a las estructuras formales e informales de participación social y política.

2.- LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO EXIGENCIA PARA EL EJERCICIO DE UNA CIUDADANÍA ACTIVA

La relevancia de la participación política en la concepción del modelo de ciudadanía será diferente en virtud de la perspectiva que tomemos. En este trabajo, la concepción de la ciudadanía que ofrecen las teorías liberales¹, basada en la idea de ciudadano como mero poseedor de derechos, resulta escasa. Pensamos que es necesaria una concepción alternativa a las tesis liberales que reconfigure de modo distinto el concepto de ciudadanía. En este sentido, más cercana a los modelos universalistas de ciudadanía, Mary G. Dietz ofrece una concepción democrática de la ciudadanía, alejándose de la idea de reducir la política al gobierno representativo (como hacen los liberales). Para la autora, la política es un compromiso colectivo y de participación de los ciudadanos y ciudadanas y la democracia “la forma de la política que reúne a la gente en tanto ciudadana”². Siendo la ciudadanía fundamentalmente política, la inclusión de las mujeres en la misma ha de abordarse desde una perspectiva política y no exclusivamente desde cuestiones sociales y económicas como la

¹ Sobre teorías liberales véase J. Rawls, *El liberalismo político* (traducción de Antoni Domènech), Crítica D.L., Barcelona, 1996. También S. Moller, *Justice, gender and the family*, Basic Books, New York, 1989.

² M. G. Dietz, “El contexto es lo que cuenta: feminismo y teorías de la ciudadanía”, *Debate Feminista*, 1990, pp. 219-242 (219).

familia, los salarios o el aborto. Justamente, tales reivindicaciones han de pretenderse a través de su incorporación activa como ciudadanas.

Más tarde, las tesis universalistas serán matizadas para adaptarlas a las sociedades modernas. Así, Benhabib realiza un esfuerzo por reconducir estas ideas, llevando el modelo ideal de ciudadanía hacia un concepto de universalismo interactivo, modelo que tiene particularmente en cuenta el respeto a las minorías dentro de un contexto social multiculturalista. Las sociedades actuales, caracterizadas por flujos importantes de migración, movilidad, conflicto entre culturas y asignación de identidades concretas a las mujeres en función de diversas prácticas culturales hacen necesario pensar en nuevas formas de ciudadanía más inclusivas y en las que prevalezca la idea de individuo como sujeto político, el cual irá alcanzando cotas más altas de ciudadanía en la medida en que se muestre activo en el ejercicio político³. Desde esta concepción de ciudadanía, la autora propone un modelo de democracia deliberativa enfocado en un sistema de doble vía para la articulación de políticas y la solución de los problemas y conflictos entre los diferentes grupos. Por un lado están aquellas instituciones políticas, legislativas y judiciales (coincidentes con lo que otros modelos de ciudadanía han denominado esfera pública) en las que es clave la participación política de la ciudadanía. Por otro, la relevancia de la participación política se desarrollaría, además, a partir de la promoción del tejido asociativo, grupos de interés, movimientos sociales y otras herramientas de participación civil⁴. Para ello hay que dejar de pensar que lo privado está exclusivamente vinculado a la familia o que lo público se reduce a las relaciones formales entre el Estado y la sociedad. Se debe intentar separar la noción de ciudadanía de la de Estado y entender la participación política como un proceso más que como una situación o estatus determinado⁵, convirtiéndolo en una estrategia válida para las reivindicaciones feministas de distinta naturaleza.

La participación política ha de ponerse siempre en relación directa con la idea de democracia, entendida ésta desde una perspectiva en la que la participación de la ciudadanía en los asuntos y decisiones públicas se torna fundamental, entre otras cuestiones, por su papel como garante de la igualdad real de los ciudadanos y ciudadanas miembros de una comunidad. Por tanto, la participación política es una acción que va más allá de la mera participación en las instituciones formales a través de mecanismos convencionales de participación, una participación política que precisa instrumentos para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de participación en la

³ S. Benhabib, *Las reivindicaciones de la cultura: igualdad y diversidad en la era global* (traducción Alejandra Vasallo), Katz, Buenos Aires, 2006.

⁴ *Ibidem*.

⁵ R. Lister, *Citizenship. Feminist perspectives*, MacMillan, London, 1997.

comunidad y construir acuerdos compartidos sobre el devenir de los asuntos públicos. La política, pues, tiene en la democracia su principal justificación y también su campo de acción. Es por tanto el instrumento óptimo para dar respuesta a los problemas colectivos que se multiplican en una sociedad plural y la herramienta que capacita para la transformación de la desigualdad en igualdad real. Pero para conseguir esa transformación de las condiciones desiguales existentes se ha de partir de una democracia que haga partícipe a la ciudadanía. Por eso, Subirats reflexiona sobre una idea de *democracia igualitaria* a través de la cual sea posible aglutinar las acciones políticas llevadas a cabo tanto desde dentro como desde fuera de las instituciones, con la finalidad de garantizar una participación real, fluida y constante de la ciudadanía en cuestiones políticas⁶. Para el pensamiento feminista y concretamente para el objetivo de empoderamiento femenino, esta idea es crucial. Sólo la transformación de las estructuras existentes a partir de la plena incorporación y participación de las mujeres en el proceso de adopción de decisiones políticas contribuye a generar sociedades igualitarias de la participación política, incorporándose al mismo desde la ciudadanía activa.

Entiendo el ejercicio de la ciudadanía como un proceso formativo, constante y continuo imprescindible para el desarrollo de las personas como ciudadanos y, al mismo tiempo, para la conformación de sociedades verdaderamente democráticas. Los ciudadanos lo son en tanto conocen, se implican y deciden respecto a los asuntos de su comunidad y el juego político que orienta las acciones y decisiones de nuestros representantes. Pero las mujeres, históricamente excluidas del ejercicio de la ciudadanía y en posición desigual en muchas áreas del ámbito público, necesitan estrategias que contribuyan al logro de una igualdad de género en la participación política. En tal objetivo, el empoderamiento político se convierte en la estrategia clave.

3.- LA ESTRATEGIA DEL EMPODERAMIENTO COMO PROCESO DE CAMBIO

Al abordar el concepto de política, debemos ponerlo en relación con la idea de poder. En las sociedades capitalistas, el poder político se construye a partir de la interrelación entre el Estado, la ciudadanía y también el mercado. La estrategia política del empoderamiento se relaciona con la idea *foucaultiana* de poder, en el sentido de que éste sólo puede entenderse de forma dinámica⁷. El poder es una cuestión relacional que se manifiesta de múltiples formas y en numerosos

⁶ J. Subirats, "¿Qué democracia tenemos?: ¿qué democracia queremos?", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 46, 2012, pp.155-180.

⁷ M. Foucault, "El sujeto y el poder", *Revista Mexicana de Sociología*, nº.3, 1988, pp. 3-20.

niveles, desde las relaciones microsociales hasta las producidas dentro de las instituciones. Pero, en línea con el pensamiento arendtiano, entendemos el poder político de forma positiva. Se trata de entender el poder político a partir de la correlación de fuerzas con una ciudadanía ausente del juego político. Por eso, el poder en Hanna Arendt se entiende como la capacidad y posibilidad de ejercitar esa acción política que define nuestra condición humana, y que pasa por la capacidad de asociarse, de opinar y de formar parte en los asuntos públicos para el conjunto de la ciudadanía⁸.

El mayor desarrollo teórico del concepto proviene de las teorías feministas a partir de los años setenta y ochenta del siglo pasado. Dentro del movimiento feminista, se desarrolla en la década de 1970 el *Movimiento de Liberación de la Mujer*, cuyo objeto era manifestar el descontento con el papel que jugaban las mujeres en el sistema sociopolítico y en la estructura de la sociedad patriarcal. A partir de obras como *Política Sexual* de Kate Millet o la *Dialéctica de la sexualidad* de Sulamit Firestone en 1970, el concepto de empoderamiento de las mujeres comienza a utilizarse de forma reivindicativa, exigiendo un cambio en los modelos sociales del momento, que invisibilizaban a las mujeres e impedían su participación y presencia en la vida social y política así como en el ámbito público y privado.

4.- EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES: PROBLEMAS PARA SU DEFINICIÓN

El término empoderamiento se utiliza indistintamente para hacer referencia a intervenciones que tienen que ver con apoderar, capacitar, potenciar, participar, etc. a un determinado colectivo y a las personas que lo forman, pudiendo alcanzar múltiples dimensiones (social, política, cultural, económica, colectiva, individual) y por tanto distintos matices en la práctica. Las definiciones varían según las disciplinas, pero también tienen matices diferentes entre las distintas instituciones de desarrollo e incluso dentro del movimiento feminista⁹.

En el ámbito propio del empoderamiento de las mujeres, Shuler y Hashemi definen el empoderamiento de las mujeres como un "proceso por medio del cual las mujeres incrementan su capacidad de configurar sus propias vidas y su entorno; una evolución en la toma de conciencia de las mujeres sobre sí mismas, en su estatus y en su eficacia en las interacciones sociales"¹⁰. Así entendido, el

⁸ H. Arendt, *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993.

⁹ M. León, "El empoderamiento de las mujeres: encuentros del primer y tercer mundos en los estudios de género". *La ventana, revista de estudio de género*, 2001, pp. 94-116.

¹⁰ M. Schuler, "Los derechos de las mujeres son derechos humanos: la agenda internacional del empoderamiento", en M. León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Tercer Mundo, Santafé de Bogotá, 1998, pp. 29-54 (31).

empoderamiento de las mujeres se manifiesta a través de seis categorías distintas: sentido de seguridad y visión de futuro; capacidad de ganarse la vida; capacidad de actuar eficazmente en la esfera pública; mayor poder de toma de decisiones en el hogar; participación en grupos ajenos al ámbito familiar; movilidad y visibilidad en la comunidad¹¹.

Por su parte, Srilatha Batliwala define el empoderamiento como “proceso de desafío de las relaciones de poder existentes, así como el de obtención de un mayor control sobre las fuentes de poder”¹², acercando el término de empoderamiento de las mujeres no solo a una dimensión individual de adquisición de poder sino también a las relaciones de poder y a quien hace uso de la distribución de los recursos en el ámbito comunitario.

Jo Rowlands aporta tres dimensiones del concepto de empoderamiento: en primer lugar, la dimensión *personal* explica el empoderamiento como el desarrollo de las capacidades individuales de las mujeres para adquirir autoconfianza y sentirse sujetos con capacidad y autonomía para actuar, decidir y pensar. Una segunda dimensión se refiere a las *relaciones cercanas*, consistiendo el empoderamiento en adquirir habilidades relacionales con los otros para influenciar en los procesos de toma de decisiones grupales o colectivas. Por último, la dimensión *colectiva* se refiere al empoderamiento de las mujeres como colectivo para modificar las estructuras sociopolíticas, por tanto incluye no sólo la participación en las esferas políticas sino también la acción como colectivo para lograr la igualdad de género¹³.

En algunas definiciones se hace hincapié en la idea de desarrollo y participación a partir del aumento de la capacidad individual para lograr mayor autonomía individual. En otras, se otorga mayor relevancia a la posibilidad de acceso a los recursos y a las distintas estructuras políticas. Y otras, a partir de un cuestionamiento más crítico con las estructuras sociales, insisten en la necesidad de participación y acceso a los recursos y estructuras políticas para modificarlas y cambiar las relaciones de poder existentes. Por eso, advierte León que una de las contradicciones fundamentales en el uso del término empoderamiento está en el debate entre la dimensión colectiva y la dimensión individual del término¹⁴. Quienes definen empoderamiento desde lo individual

¹¹ *Ibídem*.

¹² S. Batliwala “El significado del empoderamiento de las mujeres: nuevos conceptos desde la acción”, en M. León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Tercer Mundo, Santafe de Bogotá, 1998, pp. 187-212 (193).

¹³ J. Rowlands, “Empoderamiento y mujeres rurales en Honduras: un modelo para el desarrollo”, en M. León (ed.), *Poder y empoderamiento de las mujeres*, Tercer Mundo, Santafe de Bogotá, 1998, pp. 213-245 (222).

¹⁴ M. León, “El empoderamiento de las mujeres: encuentros del primer y tercer mundos en los estudios de género”. *La ventana, revista de estudio de género*, 2001, pp. 94-116 (103).

entienden la estrategia como un proceso cognitivo, de dominio y control individual, esto es, de control personal. La prioridad está en conseguir sujetos con autonomía e independencia, pero sin centrarse en las relaciones entre las estructuras de poder, la vida comunitaria de solidaridad y cooperación entre las personas y grupos. Entendido el empoderamiento desde una dimensión exclusivamente individual, sin conectar el empoderamiento a su dimensión política y en su contexto social, la intervención perseguida puede quedar en una mera y simple ilusión¹⁵.

De acuerdo con otorgar a la dimensión individual una importancia clave para el proceso de empoderamiento de las mujeres, los objetivos de dicha estrategia han de completarse desde una perspectiva colectiva y estructural. Si el cambio individual no viene acompañado de uno estructural, la desigualdad de género (de origen estructural e históricamente sustentada sobre la base de los principios patriarcales) está llamada a perpetuarse en el tiempo. Mas desde la perspectiva de las sociedades democráticas, parece que el cambio de estructuras debe darse desde dentro, situando la participación política de las mujeres como motor del cambio y partiendo de la premisa de que esa transformación ha de tomar como punto de partida (y también final) el cambio en la concepción actual de la ciudadanía. En este sentido, las mujeres son objeto de doble discriminación: por un lado la que les corresponde como ciudadanas en un sistema democrático limitador de la participación política de la ciudadanía y, por otro, la generada desde la configuración del sistema social de género propio de las sociedades patriarcales. Se requiere pues, la adquisición de derechos y prácticas orientadas al desarrollo de un nuevo concepto de ciudadanía activa.

Por tanto, el empoderamiento, tanto individual como colectivo, son las dos vías adecuadas para conseguir transformar las estructuras sociales que aún hoy dificultan el ejercicio de la ciudadanía a las mujeres. Utilizar este proceso de acción social y política para conseguir la participación en contextos formales e informales relacionados con asuntos políticos, es la estrategia que mejor se adapta para la consecución de una transformación social que conduzca a la igualdad entre mujeres y hombres.

5.- EL EMPODERAMIENTO POLÍTICO DE LAS MUJERES COMO ESTRATEGIA DE ACCIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El empoderamiento político se relaciona con la idea de ciudadanía democrática y se vincula con procesos de adquisición de poder que permitan el ejercicio de una ciudadanía activa capaz de transformar aquellas condiciones que suponen discriminación para algunos grupos de ciudadanos y que convierta en real la posibilidad de modificar las estructuras sociopolíticas para responder a una igualdad efectiva del

¹⁵ *Ibídem*.

conjunto de la ciudadanía. Entonces, el empoderamiento político es medio y fin al mismo tiempo. Acceder al ejercicio del poder político es un requisito imprescindible para lograr una ciudadanía plena, a la que acceden de forma limitada las mujeres. Por tanto, se trata de que las mujeres adquieran poder para defender y ejercitar sus derechos, y sean sujetos con capacidad y oportunidad en la formulación y ejecución de políticas públicas que favorezcan la garantía y fortalecimiento de los mismos. Tal situación exige la incorporación de las mujeres al proceso de toma de decisiones políticas en condiciones de igualdad respecto a los hombres y, al mismo tiempo, que tal incorporación posibilite la modificación de aquellas estructuras que contribuyen a generar situaciones discriminatorias.

Pensamos que el objetivo transformador del empoderamiento es un elemento clave a incorporar en las políticas públicas, tanto desde su vertiente individual como colectiva. Tal objetivo debiera iniciarse, desde dentro de las instituciones, a partir de la adopción de políticas que contribuyan verdaderamente a tal fin y articulen los modos de modificar las estructuras sostenedoras de una falta de ciudadanía activa para las mujeres. Las políticas públicas de igualdad de género, entendidas como el "conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (...) y que tienen por objetivo conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incidiendo sobre las condiciones socioeconómicas y culturales que impiden y obstaculizan dicha igualdad"¹⁶, habrían de adoptar, como uno de sus ejes, el empoderamiento político de las mujeres como objetivo para el cambio estructural que la situación de desigualdad de género reclama. En este sentido, y dado que afecta a cuestiones individuales y estructurales de muy diversa índole, tan relevante es el abordaje de la estrategia desde la legislación, como desde la planificación política, poniendo así en valor la necesaria elaboración de planes que articulen los principios programáticos de la ley, y no solo en el ámbito nacional sino también autonómico y local.

6.- UNA PROPUESTA PARA INTEGRAR EL EMPODERAMIENTO POLÍTICO EN LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO EN ESPAÑA

A partir del concepto de empoderamiento político que aquí se expone, toda estrategia dirigida a su consecución cuyo abordaje pretenda ser integral debiera contemplar tres grandes categorías de medidas complementarias. En primer lugar, es necesaria la articulación de medidas de promoción y fomento de la igualdad en la participación política de las mujeres. En segundo lugar, es ineludible el diseño de medidas dirigidas a la eliminación de la discriminación de

¹⁶ M. Bustelo, *La evaluación de las políticas de género en España*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2004 (17).

las mujeres en el ámbito concreto de la participación política y la falta de ciudadanía activa. La tercera categoría de medidas se concreta en el establecimiento de acciones de supervisión de la eficacia y aplicación de las políticas de igualdad sobre participación política de las mujeres.

La complejidad del objetivo perseguido por la estrategia de empoderamiento político requiere que cada una de las categorías de medidas planteadas tenga aplicación en ámbitos muy diversos, que se sintetizan en las siguientes tablas:

| PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA | |
|--|--|
| CREACIÓN, MODIFICACIÓN O MEJORA DE LAS ESTRUCTURAS DE INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVAS | Evaluación y revisión de las estructuras administrativas y/o políticas |
| | Coordinación y colaboración entre instituciones y actores políticos |
| | Creación de instituciones, comités, departamentos, organismos de igualdad |
| | Creación de redes de expertos |
| | Apoyo y estímulo a distintas organizaciones, empresas, sindicatos, partidos políticos o grupos de interés |
| | Transversalidad |
| | Corresponsabilidad |
| FOMENTO EN LA CONTRATACIÓN Y/O PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS PARA PUESTOS DECISORIOS | Apoyo y fomento de mecanismos y planes de actuación para la incorporación de mujeres en puestos decisorios para organizaciones empresariales, sindicatos y partidos políticos. |
| | Búsqueda de formación y adquisición de habilidades en el ejercicio de puestos decisorios |
| | Información sobre acciones orientadas a la incorporación de las mujeres a los procesos decisorios dentro de la Administración General del Estado o de los partidos políticos. |
| | Incentivos a empresas o partidos políticos |
| FOMENTO DE LA SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN PARA MODIFICAR ESTRUCTURAS Y ROLES SOCIALES | Conocimiento sobre participación política femenina (apoyo investigación, desarrollo de indicadores comunes...) |
| | Sensibilización en el sistema educativo |
| | Formación y sensibilización de actores específicos (políticos, empresarios, personal directivo...) |
| | Formación y sensibilización a mujeres para puestos decisorios (empoderamiento individual) |
| | Sensibilización a la ciudadanía en general sobre participación política femenina y ciudadanía activa |

Tabla 1. Promoción de la igualdad de participación política.

| ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN DE LAS MUJERES EN LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA | |
|--|--|
| MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA | Cuotas electorales |
| | Cuotas de reserva para el acceso a la función pública |
| | Equilibrio de género en las designaciones a órganos colegiados y puestos decisorios |
| CONTROL DE INSTITUCIONES Y ORGANISMOS | Vigilar la presencia de mujeres |
| | Revisión y supervisión de políticas de contratación y nombramiento |
| | Seguimiento de convocatorias |
| | Seguimiento de las formas de promoción en el lugar de trabajo |
| SENSIBILIZACIÓN PARA LA ELIMINACIÓN DE SITUACIONES DE DISCRIMINACIÓN EN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES | Conocimiento sobre participación política femenina (apoyo investigación, desarrollo de indicadores comunes...) |
| | Sensibilización en el sistema educativo |
| | Formación y sensibilización de actores específicos (políticos, empresarios, personal directivo...) |
| | Formación y sensibilización a mujeres para puestos decisorios (empoderamiento individual) |
| | Sensibilización a la ciudadanía en general sobre participación política femenina y ciudadanía activa |
| OTRAS MEDIDAS DIRIGIDAS A ELIMINAR LA DISCRIMINACIÓN | Creación de mecanismos o acuerdos estatutarios vinculantes |
| | Derogación de contenidos discriminatorios y estereotipos sexistas en normas electorales y/o de contratación |
| | Eliminación de la discriminación en el ámbito laboral |

Tabla 2. Eliminación de la discriminación de las mujeres en la participación política.

| SUPERVISIÓN DE LA EFICACIA Y APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD SOBRE PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES |
|---|
| Creación de indicadores de evaluación |
| Elaboración y publicación de informes de evaluación |
| Elaboración de informes de evaluación externos |

Tabla 3. Supervisión de la eficacia y aplicación de las políticas de igualdad sobre participación política de las mujeres.

En las líneas siguientes se detalla el contenido al que se refiere cada una ellas.

6.1.- Promoción de la igualdad de participación política de las mujeres

Las medidas de promoción son todas aquellas orientadas a impulsar la igualdad real de las mujeres dentro de una estructura social, cultural y económica en la que persisten desigualdades en función del género. En el contexto español, esta primera categoría de medidas respondería, fundamentalmente, al mandato constitucional dirigido a los poderes públicos recogido en el art. 9.2 CE. Se trata de crear actuaciones de fomento y de promoción para una transformación en el sistema sexo/género que ayude a mejorar las condiciones sociales, culturales y políticas para que la igualdad entre

ambos sexos sea real y efectiva. Dentro de esta categoría, tres son las formas en las que podemos concretar acciones para su implementación:

6.1.1.- Creación, modificación o mejora de las estructuras de institucionales y organizativas

Partimos de un concepto de empoderamiento político que exige la modificación de las estructuras sociopolíticas existentes tal y como se encuentran configuradas actualmente. Por ello, esta es la categoría de medidas más global, en cuanto que afectará a parcelas que, sin guardar relación directa con la participación política, ésta se verá influida por la adopción de medidas en diversos ámbitos de la vida social y política de las comunidades. El objetivo es modificar las propias relaciones institucionales, la organización de las estructuras políticas y la incorporación de nuevos actores a los procesos políticos y de toma de decisiones a partir de la modificación de las estructuras institucionales y organizativas de nuestra comunidad. Se trata de democratizar el conjunto de instituciones desde una perspectiva global y estructural, que afecte no solo a cuestiones concretas sino a su mismo significado.

En primer lugar, la evaluación y revisión de las estructuras administrativas y/o políticas existentes en cada momento se presenta como la primera medida a considerar. Sólo un análisis preciso del funcionamiento de las instituciones justificaría la implantación de actuaciones encaminadas a reformarlas para dar cabida al proceso de democratización paritaria. En este sentido, desde la UE se han contemplado muchas acciones cuyo objetivo fue la revisión de los sistemas electorales vigentes con la finalidad de estudiar la posibilidad de incorporar medidas concretas para su reestructuración¹⁷.

Realizado un diagnóstico preciso sobre las estructuras institucionales, el establecimiento de medidas de coordinación y colaboración entre instituciones y actores políticos es una de las formas de modificación o mejora de las mismas. Por un lado, los mecanismos de coordinación no habrían de limitarse a actuaciones de colaboración entre los distintos organismos públicos, sino que es primordial contar de igual modo con la participación de asociaciones, de organizaciones empresariales y sindicatos, de partidos políticos y de la sociedad civil en general, tanto para el diseño de nuevas estrategias políticas como para la implementación de las mismas a través de mecanismos de coordinación entre múltiples actores. Todos y cada uno están en la estructura política y a todos habrá de afectar

¹⁷ Por ejemplo, la Resolución del Parlamento europeo de 18 de enero de 2001 (COM (2000) 120) incluyó esta medida entre sus objetivos, insistiendo en la puesta en marcha de medidas por parte de aquellos gobiernos cuya participación femenina estuviese por debajo del 30%.

la puesta en marcha de medidas para su mejora. Por otro lado, las medidas de coordinación conllevan, como condición previa, el establecimiento de objetivos políticos coordinados en todos los niveles institucionales, desde las estructuras comunitarias hasta las locales. En muchas ocasiones, la falta de claridad y coherencia de objetivos generales en los distintos niveles estructurales conduce a su ineficacia y falta de entendimiento debido a la disparidad de criterios. En ocasiones interesará establecer acciones dirigidas a la creación de instituciones, comités, departamentos, organismos de igualdad para la promoción de la participación política femenina cuando el diagnóstico de la situación en la que se encuentra la estructura institucional así lo precise. Es evidente que la posición que ocupe el órgano dentro de la estructura administrativa influirá en su operatividad y capacidad, y en definitiva, de ello dependerá la asignación de recursos. Así, para el establecimiento de medidas de coordinación y de creación de instituciones, no es baladí la existencia de un organismo de igualdad con suficiente rango y peso entre las decisiones políticas del poder ejecutivo, que sin duda serviría como medida de la acción política dirigida al cambio necesario para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres¹⁸. En este sentido, la supresión en 2010 del Ministerio de Igualdad español es un desacierto absoluto. Primero, por lo evidente de prescindir de un Ministerio al que el mismo gobierno había otorgado gran relevancia en el momento de su creación. Además, incluirlo después dentro del Ministerio de Sanidad supuso una vuelta atrás a periodos previos en que las políticas de igualdad, lejos de ser transversales, incluían sus objetivos dentro del marco de las políticas sociales y sanitarias y cuya operatividad para llevar a cabo políticas transversales se iba a encontrar mucho más reducida.

Otras veces, la clave para establecer medidas de coordinación y colaboración pasará por la creación de redes de expertos, a nivel nacional e internacional, para el intercambio de información sobre la situación de las mujeres y su participación política o para el establecimiento de canales de comunicación con partidos políticos, sindicatos, asociaciones o grupos, o la generación y/o promoción de lobbies de mujeres que puedan resultar influenciables en la toma de decisiones de los poderes públicos y colaborar en la acción política¹⁹.

¹⁸ A. Valcárcel, *La política de las mujeres*, Cátedra, Madrid, 2008.

¹⁹ A modo de ejemplo, el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2008-2011 (en adelante PEIO 2008-2011), dentro del Eje de Participación Política y Social, y con el objetivo de incrementar la participación de las mujeres en la dirección de las empresas, incorpora una medida dirigida a favorecer la creación de redes de mujeres en puestos de dirección y responsabilidad económicos, buscando con ello no sólo el intercambio de experiencias y buenas prácticas, sino también incentivar la relación con otras redes de mujeres y el ejercicio del "madrinazgo" (mentoring). Con tal fin, se plantea como espacio para el desarrollo de tal actuación la oportunidad de hacerlo en Escuelas de Negocios (Instituto de la Mujer, Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres 1993-1995, Instituto de la Mujer, Madrid 1993, actuación 4.6).

Las medidas de colaboración dirigidas a los poderes públicos pueden referirse, en otras ocasiones, no ya a la creación sino al apoyo y estímulo a distintas organizaciones, empresas, sindicatos, partidos políticos o grupos de interés que pretenden desarrollar programas o planes concretos de promoción del empoderamiento político femenino. Lo relevante aquí es la consideración de que, con tales medidas de apoyo, los poderes públicos estarían contribuyendo a modificar el panorama general de la estructuras sociopolítica al integrar a esos actores en ella y, que al mismo tiempo, éstas organizaciones perciban que son necesarias dentro de esa estructura. Tanto en la Unión Europea como en España, y sobre todo durante los primeros años de implantación de políticas de igualdad de género, estas medidas se han concretado fundamentalmente en acciones de ayuda económica a organizaciones y asociaciones de mujeres. Desde esta perspectiva, la promoción y fomento afecta únicamente a aspectos de índole estructural, en tanto que facilita el posicionamiento y empoderamiento de las organizaciones en el sistema. Además, desde una perspectiva personal, vinculando estas actuaciones al objetivo de empoderamiento político individual, el apoyo y estímulo a organizaciones persigue la participación de las mujeres en los asuntos de la comunidad, siendo tales organizaciones los instrumentos para canalizar esos objetivos. Nos referimos a actuaciones dirigidas al fomento del asociacionismo femenino, que ha sido y es una acción clave no sólo para visibilizar las necesidades de las mujeres, sino para que éstas adquieran capacidades, habilidades y conocimientos para actuar en los asuntos públicos.

Por su carácter global, entre las actuaciones que pueden favorecer el cambio de las estructuras organizativas e institucionales del poder político están aquellas que guardan relación con dos líneas estratégicas clave en las políticas públicas de igualdad de género: la transversalidad y la corresponsabilidad. Pensar en transversalidad de género supone considerar el principio de igualdad en el conjunto de políticas públicas. Así, la perspectiva de género es el complemento imprescindible de las políticas específicas de igualdad entre hombres y mujeres para incluir las demandas y necesidades de las mujeres en políticas de contenido general. Por otro lado, conciliar las responsabilidades en el ámbito laboral y en el privado de forma igualitaria entre mujeres y hombres favorece también el aumento de la participación política y de la participación en la vida pública en general de las primeras, que siempre han visto, en mayor proporción que los hombres, limitada la posibilidad de hacerlo al haberse ocupado de las tareas de cuidado y las responsabilidades domésticas en mayor medida que los hombres. A través de actuaciones concretas como por ejemplo las dirigidas a la creación de recursos y/o servicios específicos de cuidado de menores o de atención a personas dependientes o permisos y subvenciones por paternidad y

maternidad, se puede intervenir de manera positiva en el aumento de la participación de las mujeres en la vida pública, y en particular en la toma de decisiones políticas. Pero la corresponsabilidad puede abarcar otros ámbitos que van más allá del mercado laboral. Por eso, en otras ocasiones, las limitaciones en la participación política y en general en los asuntos públicos vienen determinados por el uso que las personas hacen del tiempo y del espacio. La distribución del tiempo, que responde a formas socialmente establecidas en las que existen diferencias de género, sitúa el tiempo de las mujeres como más adaptable a los tiempos de los demás y a la vez con menor disponibilidad que en el caso de los hombres. Igualmente, los usos de los espacios públicos también pueden limitar las posibilidades de participación de las mujeres debido a su inaccesibilidad. En estos casos se hace necesaria la modificación de estructuras e infraestructuras urbanas para favorecer una participación igualitaria desde la perspectiva del género²⁰.

6.1.2.- Fomento de la igualdad de participación política de las mujeres en la contratación y/o presentación de candidaturas para puestos decisorios

Aunque se parte de un concepto de empoderamiento político femenino fundamentado en la participación en los asuntos públicos desde diferentes espacios, no podemos obviar, por su trascendencia y porque ha sido y es, en esencia, el objeto de las políticas públicas sobre participación política femenina, la participación de las mujeres en los espacios de poder político en el *statu quo* de la estructura sociopolítica actual. Por tanto, el acceso a los puestos de toma de decisiones sigue ocupando un lugar clave en el diseño político. De acuerdo con el principio de presencia equilibrada que la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOIEMH) instaura en España, conseguir el equilibrio de género en los puestos de toma de decisiones es un objetivo persistente en las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, que persigue la desaparición del denominado *techo de cristal* al que se ven enfrentadas al tratar de ascender en el escalafón hacia la toma de decisiones dentro de las Administración General del Estado, de los partidos políticos y de los sindicatos, así como en los

²⁰ El eje de corresponsabilidad del PEIO 2008-2011 contempló medidas y objetivos que van más allá de la mera conciliación de la vida familiar y laboral. El Plan pretendía impulsar cambios en el ámbito privado/doméstico –dirigiendo sus actuaciones hacia un modelo de convivencia familiar y social más igualitaria en el mercado laboral a partir del fortalecimiento de la red de servicios de atención y cuidado de menores y personas dependientes (y en el resto de estructuras sociales) dirigiendo sus esfuerzos al cambio en la concepción de los usos del tiempo y del espacio, y modificando, para ello, las infraestructuras urbanas. En este tipo de actuaciones, la coordinación con el diseño de políticas locales es fundamental, al ser éste el espacio propio en el su aplicación cobra sentido.

consejos de administración de las grandes empresas o de los puestos de responsabilidad de las entidades financieras²¹. Pero en la categoría que ahora vemos, no estamos pensando en aquellas medidas de acción positiva (como las reservas de cuotas en las listas electorales), si no en todas aquellas medidas de fomento que promocionen la candidatura o elección de las mujeres en los puestos de toma de decisiones en ámbitos como el de la Administración General del Estado o en la propia estructura interna de los partidos políticos y otras organizaciones. Por tanto, incluidas dentro de esta categoría estamos pensando en actuaciones dirigidas a la promoción y fomento de la participación de las mujeres en contextos políticos. Esto significa que las medidas antidiscriminatorias diseñadas para la modificación de la presencia de las mujeres en puestos decisorios (como pueden ser las medidas de acción positiva) se abordarán desde otra perspectiva, dentro de la categoría de medidas para la eliminación de la desigualdad y discriminación en la participación política. No obstante, al coincidir en parte en el objeto, habrá ocasiones en que ambas categorías, las de promoción y las antidiscriminatorias, presentarían elementos comunes en el momento de diseñar planes de acción dirigidos al aumento de la participación política femenina.

Entre las actuaciones de promoción podemos destacar aquellas dirigidas al apoyo y fomento, por parte de los poderes públicos, del desarrollo de mecanismos y planes de actuación de organizaciones empresariales, sindicatos, y sobre todo partidos políticos, dirigidos a incorporar a las mujeres a los puestos de toma de decisiones. El desarrollo de planes y acuerdos es también una acción fundamental en el ámbito de la Administración General del Estado. Así, los Planes de Igualdad de las empresas o los diseñados específicamente para la Administración son un claro ejemplo de la puesta en marcha de medidas que sirven, entre otras cuestiones, para la promoción de la participación y el acceso a puestos decisorios en ambos contextos. Sirve de ejemplo el I Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos²².

Son igualmente relevantes las actuaciones de fomento orientadas a la búsqueda de formación y adquisición de habilidades en el ejercicio de puestos decisorios. Si la actuación previa es de carácter estructural, el objetivo ahora es el empoderamiento individual para fomentar el acceso a puestos decisorios. Estas medidas, que ya están presentes, de forma genérica, en el Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres 1993-1995 (en adelante

²¹ BOE (23-03-07). *Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. BOE, 71.

²² BOE (1-06-11). Resolución de 20 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de enero de 2011, por el que se aprueba el I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos. BOE, 130.

II PIOM 1993-1995)²³, persiguen la formación y el empoderamiento de las mujeres y/o de personas especialmente relevantes en la adquisición de habilidades y recursos para la toma de decisiones.

La anterior medida se completa con otras cuyo objetivo es ofrecer información y/o publicitar acciones específicamente orientadas a la incorporación de las mujeres a los procesos decisorios dentro de la Administración General del Estado o de los partidos políticos.

Finalmente, también resulta útil el establecimiento de incentivos a aquellas empresas o partidos políticos que deciden poner en funcionamiento medidas para la promoción interna de sus trabajadoras o militantes. En este sentido, algunos ejemplos concretos los tenemos en el PEIO 2008-2011²⁴.

6.1.3.- Fomento de la sensibilización y concienciación para modificar estructuras y roles sociales

Dentro de las medidas de fomento para la participación política femenina, aquellas orientadas a la sensibilización y concienciación para modificar estructuras y roles sociales establecidos son también fundamentales para el empoderamiento político de las mujeres. Si en la primera categoría de fomento se hace referencia a la modificación de las estructuras institucionales, la clave ahora es la modificación de roles y estereotipos de género que conducen a situaciones de

²³ Las medidas de formación del II PIOM se dirigen a la elaboración de programas formativos para personal directivo y responsables de la Administración sobre las políticas de igualdad de oportunidades, incorporando, en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública, a los Planes de Formación de la Administración Pública materias relacionadas con la legalidad, implantación y evaluación de estrategias de acción positiva, género y liderazgo, sexismo en el lenguaje u optimización de recursos humanos (Instituto de la Mujer, Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres 1993-1995, Instituto de la Mujer, Madrid, 1993).

²⁴ El PEIO 2008-2011 establecía actuaciones relacionadas con la formación así como con el establecimiento de incentivos para la promoción de la participación de las mujeres en puestos decisorios, tanto dirigido a la dirección y responsabilidad empresarial, como enfocado a organizaciones en general, sindicatos y partidos políticos. En cuanto a los partidos políticos, el Plan explica que la representación de las mujeres en cargos ejecutivos de los principales partidos no llega al 30%, por lo que encontramos actuaciones dirigidas a la creación de Programas de Formación sobre liderazgo y participación política. Además, prevé el establecimiento de líneas de financiación a organizaciones de mujeres, organizaciones sindicales y partidos políticos para que puedan poner en funcionamiento dichos programas y que puedan servir como incentivo para llevarlo a cabo (actuación 1.4 del Eje de Participación política y social). También se establecen medidas de formación e incentivos para la promoción de mujeres en puestos decisorios en el ámbito empresarial. Así, el Plan alude a la creación de foros sobre las mujeres en la dirección de las empresas, en Escuelas de Negocios así como en empresas de "Head hunting" o de búsqueda de profesionales de alta cualificación o con perfiles muy específicos (actuación 4.5 del Eje de Participación política y social).

desigualdad, y que son, por tanto, especialmente difíciles de modificar al representar los modos de ser, pensar y comportarse de la ciudadanía en general.

Podemos establecer un catálogo de actuaciones que responderían de manera integral a esta categoría de medidas: sensibilización de actores específicos, sensibilización de la opinión pública o de la ciudadanía en general, información, educación y formación. En las siguientes líneas nos ocupamos de cada una de ellas.

Dentro de aquellas actuaciones dirigidas a transmitir información, diferenciamos aquellas actuaciones encaminadas a obtener información sobre determinada situación de infrarrepresentación política femenina por un lado, así como sobre las posibles estrategias para modificar tal situación, por otro. Con tal fin, es importante que en el diseño de las políticas públicas de igualdad se prevean actuaciones orientadas al apoyo y desarrollo de investigaciones y estudios para aumentar el conocimiento sobre la participación política femenina, tanto para el establecimiento de diagnósticos finales como para conocer en profundidad las causas y motivos de discriminación para actuar en ese sentido. Por eso, una de las medidas que más ayudan a tal cometido es el establecimiento de un sólido sistema de recogida de datos, obtenido a partir de indicadores comunes, claros y fiables y cuantificables. Se trata de indicadores capaces de organizar la información en bases de datos útiles en el proceso de diseño político, tanto para conocimiento de la ciudadanía en general como para el intercambio de conocimientos en redes de expertos. En este sentido, por ejemplo, la Unión Europea incorpora este tipo de disposiciones en sus hojas de ruta desde la década de los noventa. Así, la Comisión se comprometió a poner en marcha acciones encaminadas a la información e investigación sobre las causas de desigualdad en este terreno así como el estudio de estrategias para tratar de solucionarlo. Para ello, se creó la red de expertos "Las mujeres en la toma de decisiones" en el marco del III Programa de Acción²⁵, con la finalidad de coordinar las acciones de los Estados miembros y la UE sobre este propósito. A pesar de la evolución en el desarrollo de estas medidas, tanto en el marco comunitario como en el contexto español (la LOIEMH contempla, por ejemplo, que sean las Unidades de Igualdad en cada Departamento Ministerial las encargadas de recoger información estadística de la elaboración de estudios específicos), dado el cambio producido en el contexto político en los últimos tiempos, que afecta incluso al modo de entender la acción política y los agentes implicados en la misma, la recogida de datos primarios así como la explotación de los

²⁵ Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas. Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. III Programa de Acción de la Comunidad Europea 1991-1995. COM (90) 449 final, 6.11.1990.

secundarios parece insuficiente en la actualidad respecto de la participación política femenina.

El aspecto más pedagógico de esta categoría de medidas se refiere a aquellas actuaciones que despliegan sus efectos dentro del sistema educativo. La educación en la escuela desde una perspectiva de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres es requisito esencial para el cambio de roles y estereotipos sociales. En lo que respecta a la participación política, es básica la educación sobre participación en los asuntos públicos y políticos de la comunidad desde edades tempranas, haciendo a los menores conscientes del derecho y deber de participar en la vida pública a partir del ejercicio de una ciudadanía activa y en condiciones de igualdad. Tales medidas responden no sólo a la idea de mejorar el funcionamiento del empoderamiento colectivo del alumnado en el futuro, sino –y sobre todo– a la noción de empoderamiento individual en una formación plena dirigida al desarrollo de sus capacidades para ejercer de forma crítica y consciente los derechos que les corresponden como ciudadanos y ciudadanas dentro de una sociedad democrática.

Dentro del sistema educativo tienen cabida también aquellas actuaciones orientadas a la formación del profesorado no sólo en materia de igualdad de género, sino además sobre cuestiones relacionadas con la ciudadanía, derechos y deberes de los ciudadanos y participación política en sociedades democráticas. De otra manera, las acciones cuyo objetivo se dirige a educar al alumnado en valores democráticos carecen de sentido. Desde esta perspectiva, parecía imprescindible para el empoderamiento político de las mujeres la incorporación de la asignatura de Educación para la ciudadanía contenida en Ley Orgánica 3/2006, de 3 de mayo, de Educación ya derogada²⁶, al vincular la enseñanza de valores democráticos, de igualdad de género y de promoción de la ciudadanía activa al mismo tiempo.

Además de la formación en el ámbito concreto del sistema educativo, y vinculado al principio de transversalidad, son importantes también las medidas para la formación de aquellos actores encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas en general. Con tal objetivo, es conveniente también la formación de determinados actores específicos, tanto del ámbito público como del privado (empresarios, personal directivo de la Administración del Estado, funcionariado en general, miembros de partidos políticos y sindicatos, etc.), para la puesta en práctica de planes y programas que persigan mejorar y fomentar el aumento de las mujeres en puestos de responsabilidad y de eliminación de la infrarrepresentación femenina en los mismos. El último Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016 (en adelante PEIO 2014-2016) contiene, fundamentalmente, medidas de

²⁶ España. Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de mayo de 2006, núm. 106, pp. 17158-17207.

sensibilización dirigidas a actores específicos en el ámbito económico dentro del Eje de participación en los ámbitos político, económico y social, como por ejemplo, de sensibilización a empresas sobre las ventajas que aporta la participación equilibrada de mujeres y hombres en los puestos de toma de decisiones²⁷.

Por otra parte, desde la estrategia de empoderamiento individual, relevante serán también las actuaciones enfocadas a la formación específica de mujeres sobre habilidades y capacidades relacionadas con el ejercicio de puestos de toma de decisiones y para el desempeño de tareas específicas del personal directivo, consideradas dentro de planes para las empresas, en los sindicatos o partidos políticos así como para mujeres funcionarias dentro de la Administración del Estado.

Finalmente, no pueden faltar en este tipo de medidas actuaciones dirigidas a la sensibilización de la opinión pública o de la ciudadanía en general sobre la necesidad e importancia de la incorporación de las mujeres a los procesos decisorios sobre los asuntos públicos y políticos y a la participación política en general. En este sentido, los medios de comunicación son actores clave. Se necesita de la colaboración de éstos para que muestren a las mujeres como personas que contribuyen o debieran contribuir activamente en el proceso de desarrollo de la sociedad. Los medios de comunicación son agentes básicos en la difusión de una imagen positiva de las mujeres en los procesos electorales y en sus carreras políticas en general. Por su parte, los poderes públicos han de poner en práctica acciones de sensibilización de la opinión pública, promoviendo valores y prácticas relacionados con la igualdad entre mujeres y hombres y publicitando los resultados de sus decisiones políticas mediante publicaciones, campañas y otros actos.

6.2.- Eliminación de la discriminación de las mujeres en la participación política

Si las medidas de fomento tienen en el art. 9.2 de la Constitución Española la justificación más sólida a la obligación impuesta a los poderes públicos de actuar para conseguir la igualdad real, la categoría de medidas dirigidas a la eliminación de la discriminación de las mujeres en la participación va un paso más allá. Sobre la misma base argumentativa del 9.2 CE, se trata ahora de adoptar medidas de tutela antidiscriminatoria para conseguir eliminar situaciones de discriminación de las mujeres, pero sustentando tales acciones ya no sólo en el apartado segundo del citado artículo, sino también en la prohibición de discriminación del artículo 14 CE. Dentro de esta categoría de medidas están pues todas aquellas actuaciones

²⁷ Instituto de la Mujer, *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016*, Instituto de la Mujer, Madrid, 2014.

que respondan al principio de igualdad real y a la prohibición de discriminación.

El significado del derecho antidiscriminatorio se entiende precisamente a partir del reconocimiento de la insuficiencia de la igualdad formal para dar respuesta a problemáticas de determinados grupos sociales que les situaban, de hecho, en una posición de desigualdad real frente a otros grupos. Dos han sido las aportaciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio que han servido especialmente para la consideración de algunas medidas que han resultado básicas en las políticas de igualdad de género: la acción positiva y la discriminación indirecta. De las medidas de acción positiva nos ocupamos en las siguientes líneas. El concepto de discriminación indirecta amplía la prohibición de discriminación a todos aquellos actos o disposiciones aparentemente neutras pero que, sin embargo, su aplicación práctica conlleva efectos adversos para el sexo femenino, cuya justificación viene dada al existir circunstancias sociales discriminatorias de origen histórico²⁸. Mientras que la discriminación directa es una diferencia de trato basada en el sexo, la prohibición de la discriminación indirecta ampara todas aquellas situaciones, actos o medidas que, aunque no persigan intencionalmente la discriminación del sexo femenino, perjudican y tienen efectos negativos sobre el mismo, y cuyo fundamento está en la idea de desigualdad estructural en función del género, consecuencia de estereotipos y roles sociales perpetuados lo largo del tiempo. No obstante, ese acto es discriminatorio si carece "de justificación suficiente, probada, proporcional y ajena al sexo"²⁹, es decir, carecen de razonabilidad.

En el caso que nos ocupa, cuatro son los tipos de actuaciones que debiera contener una estrategia política dirigida a eliminar la discriminación de las mujeres en la participación política: las medidas de acciones positivas, el establecimiento de medidas de control de diversas instituciones y organismos de participación y representación política, medidas de sensibilización orientadas a eliminar situaciones discriminatorias y otra batería de medidas de carácter heterogéneo pero cuyo objetivo vendría determinado igualmente por la eliminación de la discriminación de las mujeres en la participación política.

6.2.1.- Medidas de acción positiva

Las medidas de acción positiva en las políticas de igualdad de género se orientan a lograr una igualdad real entre mujeres y

²⁸ Desde la STC 128/1987 se reconoce la constitucionalidad de este tipo de medidas destinadas a eliminar la prohibición de discriminación de determinados grupos sociales, más allá de situaciones de tutela concretas de protección de discriminaciones directas.

²⁹ M.T. Pérez del Río, "Transversalidad de género y acción positiva en el ámbito comunitario", *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, nº 13, 2005, pp. 35-52 (39).

hombres que permita corregir situaciones sociales discriminatorias o desiguales para las mujeres. Son, sin duda, la cuestión más polémica del Derecho antidiscriminatorio. Por eso, siguiendo a Lousada, resulta conveniente exponer cuáles son las principales características definitorias de las acciones positivas: en primer lugar, se trata de medidas dirigidas a mujeres que resultan excepciones a la igualdad formal en tanto tienen como finalidad conseguir la igualdad material, desde una perspectiva colectiva³⁰. Se trata, además, de medidas temporales, que tienen sentido y justificación mientras se mantenga la situación de infrarrepresentación de ese grupo en un determinado ámbito. Son, en tercer lugar, medidas puntuales. Quiere decir el autor que no se trata de regulaciones completas separadas para hombres y mujeres. Finalmente, las acciones positivas no están excluidas de ningún ámbito de aplicación posible.

El debate doctrinal surgido alrededor del concepto de acción positiva estriba tanto en determinar en qué se concretan tales medidas (cuestión que ha ido evolucionando normativa y jurisprudencialmente a lo largo del tiempo) como respecto a cuestiones puramente terminológicas. Desde esta última apreciación, el principal debate se centra en la denominación de *discriminación positiva* que una parte de la doctrina ha hecho coincidir con el concepto de *acción positiva*, en la que se trata de privilegiar al colectivo femenino históricamente victimizado. Así, parte de la doctrina rechaza tal denominación al entender que los términos "*discriminación*" y "*positiva*" son contradictorios y conducen, por tanto, a confusión e inseguridad. En España, desde la STC 128/1987, se reconoce la constitucionalidad de medidas destinadas a grupos sociales (entre otros, aquellos definidos por el sexo) dirigidas a eliminar situaciones de discriminación, y considera que la prohibición de discriminación no resulta efectiva sólo a través de medidas de tutela concretas de situaciones discriminatorias, sino que, de la vinculación de los artículos 14 y 9.2 CE, se impone a los poderes públicos –y al legislador– hacer efectiva la igualdad, removiendo y eliminando situaciones discriminatorias, que, como indica Rodríguez-Piñero, es la "jurisprudencia compensadora con las llamadas medidas de acción positiva"³¹. Posteriormente, la doctrina del Tribunal Constitucional consolida la aceptación de las medidas de acción positiva³² y la LOIEMH, define las medidas de acción positiva como medidas específicas para corregir situaciones de desigualdad de hecho necesarias hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad (art. 11).

³⁰ J.F. Lousada, *El principio de transversalidad de la dimensión de género*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.

³¹ M. Rodríguez-Piñero, "Nuevas dimensiones de la igualdad: no discriminación y acción positiva", *Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos*, nº 44, 2001, pp. 219-242 (232).

³² SSTC 128/1987, de 16 de julio (FF JJ 6 y 7); 229/1992, de 14 de diciembre (FJ 2); 12/2008, de 29 de enero.

El principal mecanismo utilizado actualmente en las políticas de igualdad actuales para conseguir la democracia paritaria es el de las cuotas electorales, que pretenden asegurar un mínimo de representación política femenina en las elecciones parlamentarias. Dentro de las cuotas de género podemos encontrar medidas que persiguen el establecimiento de *cuotas voluntarias* que se autoimponen los partidos políticos para equilibrar la composición por sexos de sus candidaturas³³ así como aquellas medidas que instauran *cuotas legales* de género en el ámbito de la participación política para aumentar la presencia de mujeres directamente en los sistemas electorales. Este es el caso de España tras la aprobación de la LOIEMH, que establece el principio de presencia equilibrada en las candidaturas electorales y que añade el art. 44 bis a la LOREG, disponiendo que las candidaturas deberán de estar conformadas por un mínimo del 40% y un máximo del 60% de cualquiera de los sexos.

El modo en que se adopten estas medidas de acción positiva depende de numerosos factores, como por ejemplo la forma en que estén configurados los sistemas electorales y de partidos donde van a ser implementadas. Pero respecto a las alternativas de la medida de acción positiva como tal, sería interesante analizar el modo en que ésta se entiende y sobre qué aspectos despliega sus efectos. En este sentido, el uso de los *sistemas cremallera* en las cuotas de género garantiza en mayor medida la representación femenina en los parlamentos, al organizar las listas de candidatos alternativamente ordenadas por ambos sexos.

Pero además del sistema de cuotas electorales para la representación parlamentaria, una estrategia integral para el empoderamiento de las mujeres ha de considerar otras medidas de acción positiva aplicables al acceso a órganos y puestos de poder en la toma de decisiones fuera del sistema electoral. Así, podemos pensar en actuaciones para el establecimiento de cupos o cuotas para la composición de determinados órganos colegiados de toma de decisiones en el ámbito público y que persiguen la finalidad de exigir una representación mínima de ambos sexos en tales órganos. Nos referimos fundamentalmente al acceso a órganos administrativos, es decir, medidas relacionadas con el acceso a la función pública o a la promoción en la carrera funcionarial, pero también son extensibles a consejos de administración de determinadas empresas, partidos políticos y sindicatos y otro tipo de organizaciones que ejercen influencia en la toma de decisiones en el ámbito público o político.

³³ En este sentido, resulta interesante el análisis llevado a cabo por Verge sobre las medidas de igualdad de género desarrolladas dentro de los principales partidos políticos españoles. Señala que ya en la década de los 90, tanto PSOE como IU establecen diversas estrategias para incorporar las cuotas de género en la composición de sus listas y en el reparto de sus órganos ejecutivos (T. Verge, *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos políticos españoles, 1976-2006*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2007).

Con esta idea, serían también relevantes aquellas medidas de acción positiva dirigidas a asegurar el equilibrio de género en designaciones llevadas a cabo para cubrir puestos decisorios de carácter unipersonal³⁴.

6.2.2.- Control de instituciones y organismos

Dentro de esta categoría de medidas se incorporarían actuaciones dirigidas a controlar el comportamiento de instituciones y organismos respecto de la participación de las mujeres. Así por ejemplo, se trata de acciones para vigilar la presencia de mujeres en los distintos órganos administrativos y políticos o la supervisión de la política de nombramientos, esto es, la revisión de los criterios de contratación y nombramientos de miembros con responsabilidad decisoria, el seguimiento de las convocatorias de selección para evitar posibles discriminaciones o la vigilancia de las formas de promoción dentro de un organismo o institución.

En la LOIEMH hay una medida expresamente dirigida al control de la participación de las mujeres en instituciones y organismos, en aplicación del principio de presencia equilibrada de la ley. Sin embargo, solamente se refiere a la obligación dirigida a todos los Departamentos ministeriales y organismos públicos a remitir información desagregada por sexo especificando la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones, al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y al de Administraciones Públicas. El PEIO 2014-1016 plantea un objetivo dirigido a velar por la aplicación del principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres en el ámbito público, conforme a lo establecido por la LOIEMH. Pero, nuevamente, las medidas se concretan fundamentalmente en recogida y sistematización de información sobre presencia femenina. Pensamos que son necesarias medidas más concretas que tengan como efecto directo no solo el seguimiento y control sino en las que se prevea mecanismos de rectificación o mejora de las posibles situaciones de infrarrepresentación sobre las que se informe.

A pesar de que estas medidas no tienen sentido sino como complemento de otras, parece importante analizarlas por separado, dado que, sobre todo en los primeros años de diseño de políticas de género a nivel comunitario y/o nacional, muchas de las medidas adoptadas en los distintos documentos políticos que se aprobaron

³⁴ En este sentido, también se ha manifestado el Tribunal Constitucional sobre el debate suscitado en torno al establecimiento de este tipo de medidas al vulnerar supuestamente el artículo 14 CE, los principios de mérito y capacidad contenidos en el artículo 103.3 CE y afectar al contenido esencial del artículo 23.2 CE. Al respecto, ha señalado el TC que, en cumplimiento del mandato constitucional de promoción de la igualdad efectiva del artículo 9.2 CE, siempre que el legislador asegure el mérito y la capacidad “no puede apreciarse infracción del artículo 103.3 CE” (STC 13/2009 de 13 de febrero (FJ 5)).

quedaron en una mera declaración de intenciones al no acompañar tales acciones de un sistema de control y vigilancia de la presencia de las mujeres en las distintas instituciones con la finalidad de detectar y eliminar la discriminación de las mujeres respecto a su participación en distintas esferas políticas y públicas.

Su alcance y sentido dependerá del grado de compromiso que hayan adquirido las políticas en las que se integran con el empoderamiento político femenino. De esta forma, según sea la asunción de responsabilidades hacia el logro del empoderamiento por parte de los poderes públicos, la sensibilización hacia la actuación y, también, el carácter vinculante o no de otras acciones con el mismo fin, la detección de posibles irregularidades o discriminaciones en el acceso, nombramiento o selección para puestos de toma de decisiones, irá acompañada de la protocolización de la denuncia de tales incumplimientos y/o irregularidades, de sanción administrativa a tales órganos o incluso de la nulidad de tales actos.

6.2.3.- Sensibilización y concienciación para la eliminación de situaciones de discriminación en las estructuras sociales

Esta categoría de medidas presentaría idéntica estructura que las de fomento de la sensibilización más arriba explicadas. Se contemplan pues variables dirigidas al ámbito educativo o a la formación, así como la sensibilización de actores específicos y de la ciudadanía en general y acciones dirigidas a obtener, recabar y ordenar información. Sin embargo, separamos las tareas de sensibilización dirigidas al fomento de la igualdad de éstas de concienciación por su sentido negativo, esto es, su orientación hacia la eliminación de situaciones discriminatorias en los roles y estructuras sociales establecidos. Ahora tratamos de concienciar eliminando de la estructura social aquellos estereotipos preexistentes que son discriminatorios. En este sentido, por ejemplo, establecer medidas claras que permitan eliminar el sexismo presente en la publicidad, en los medios de comunicación o en los libros de texto de los centros educativos, además de fomentar situaciones igualitarias en estos contextos, se torna fundamental. Así se ha contemplado en los planes de igualdad desde los inicios del Instituto de la Mujer en 1985. Sin embargo, tales situaciones continúan vigentes en la actualidad³⁵.

³⁵ En este sentido, el Instituto Vasco de la Mujer publicó en 2015 un informe sobre el sexismo en el tratamiento informativo y publicitario en periodos electorales así como herramientas para su detección, que va en la misma línea que las medidas que se plantean (Emakunde, *Sexismo en el tratamiento informativo y publicitario de las elecciones europeas. Herramientas para su detección*, Emakunde Vitoria-Gasteiz, 2015).

6.2.4.- Otras medidas dirigidas a eliminar la discriminación

Además de actuaciones orientadas a eliminar la discriminación como la puesta en funcionamiento de acciones positivas, las medidas de sensibilización o el control en la actuación de diversos órganos e instituciones, podríamos hablar de otras actuaciones vinculantes que, sin entrar dentro de las categorías señaladas, pueden influir también en la eliminación de la discriminación en el ámbito de la participación política femenina. Se trata, como en las otras, de hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, que sólo puede lograrse con la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo. Pero dentro de esta categoría incluimos ahora algunas actuaciones que, siendo vinculantes y estando dirigidas a eliminar la discriminación por razón de género, necesitan de un análisis independiente de las otras dos para su mejor comprensión. Por otra parte, estudiar esta categoría de medidas de forma autónoma nos sirve de cajón de sastre para no dejar sin contemplar ninguna acción necesaria para la eliminación de la discriminación por posibles problemas de encuadre en las otras categorías.

Por tanto, las acciones ahora contempladas tienen diverso alcance, de modo que podemos encontrar desde actuaciones relacionadas con la creación de mecanismos de actuación o acuerdos estatutarios que establezcan objetivos vinculantes, la eliminación de posibles contenidos discriminatorios y estereotipos sexistas incluidos en las normas o la revisión de los sistemas electorales, así como los propios de contratación y de nombramiento en la Administración Pública.

Como en otras categorías de medidas, las actuaciones aquí planteadas pueden tener un alcance que va más allá de la mera participación política de las mujeres, pero que, sin embargo, tiene también influencia directa sobre la misma. Así, pensamos en numerosas actuaciones dirigidas a eliminar la discriminación en el ámbito laboral que tienen trascendencia en el empoderamiento político, como la eliminación de discriminaciones en las retribuciones salariales, la prohibición de despido en caso de embarazo o el acoso por razón de sexo. El acoso por razón de sexo, entendido como un comportamiento que persigue degradar u ofender a una persona en razón de su sexo, puede manifestarse de múltiples formas y en cualquier lugar, momento o contexto laboral. Entendemos que existe una situación de acoso por razón de sexo en todos aquellos supuestos en los que pueda humillarse a una mujer por el hecho de serlo, o cuestionar sus capacidades por el mismo motivo, ignorarla o dirigirse a ella de forma ofensiva. Esta idea es relevante aquí dado que, aquellas mujeres interesadas en participar en los asuntos públicos o políticos de su comunidad o aquellas que se dedican a ello profesionalmente, se enfrentan, en numerosas ocasiones (máxime por la exposición a la opinión pública que el cargo o la actividad

requiere) a situaciones de acoso por razón de sexo que se derivan, otra vez, de esa discriminación o desigualdad estructural de origen histórico que ha de tratar de superarse con medidas directamente orientadas a la eliminación de esas situaciones, y que también son objeto de análisis aquí.

6.3.- Supervisión de la eficacia y aplicación de las políticas de igualdad sobre participación política de las mujeres

Son medidas para el impulso, la coordinación y el seguimiento de las actuaciones planteadas en las otras dos categorías analizadas. Se trata ahora de establecer actuaciones que permitan comprobar si las medidas de promoción de la igualdad de participación política y de eliminación de situaciones discriminatorias en este mismo ámbito están provistas de acciones de seguimiento y de evaluación para su eficacia y aplicación. Por tanto, esta categoría de medidas resulta fundamental para el éxito de las políticas dirigidas al empoderamiento femenino en un determinado periodo, no sólo para evaluar el grado de eficacia de las mismas sino también para que los resultados puedan ser utilizados como argumento para la modificación o mejora en el desarrollo de futuras políticas de empoderamiento. Nos referimos, pues, a actuaciones en basadas en acciones como la elaboración de informes de evaluación periódica, intermedios y finales, evaluaciones realizadas por instituciones y organismos externos a aquellos que ejecutan las políticas puestas en funcionamiento. Importante es, en este sentido, diferenciar entre el carácter vinculante o no de las medidas, tanto respecto a su desarrollo mismo como respecto a la obligación de presentar resultados y publicarlos.

7.- CONCLUSIONES

Al igual que otras problemáticas relacionadas con la desigualdad de género, la menor participación política de las mujeres y la consiguiente falta de ciudadanía activa a la que se reduce su estatus como ciudadanas en determinadas ocasiones, obliga a replantearnos estrategias de acción en ámbitos muy diversos. La solución no puede reducirse a la implementación de acciones en el ámbito institucional o dirigidas a la mejora de la infrarrepresentación política femenina, dado que la falta de ciudadanía activa afecta a estructuras sociales, políticas y económicas. El empoderamiento político femenino es una estrategia de acción que combina la modificación en la esfera personal, desde los primeros años en el sistema educativo hasta la edad adulta, (a partir de la adquisición de habilidades, la educación y la información y sensibilización) con el cambio de estructuras y contextos que propicien un ejercicio activo de la ciudadanía, atendiendo principalmente las mayores dificultades a las que las mujeres se ven abocadas.

A lo largo del trabajo se ha pretendido diseñar una clasificación de medidas que responda a un plan integral para la participación política y la ciudadanía activa de las mujeres. En cambio, si no se adoptan de manera conjunta, seguiremos viendo que el esfuerzo invertido en las actuaciones planteadas en las políticas públicas acaba en nada. Tanto las medidas de promoción de la participación política como las de eliminación de situaciones discriminatorias o desiguales serán verdaderamente eficaces si se adoptan de manera combinada en una estrategia de acción conjunta. A modo de ejemplo, de nada sirve plantear medidas de acción positiva si no hay una sensibilización y una formación en este mismo sentido. No serán eficaces las medidas de fomento en la contratación en puestos decisorios si no establecen acciones de control y seguimiento de las actuaciones. Si la ciudadanía activa no se fomenta desde la escuela y no se eliminan los estereotipos sexistas en este espacio, estaremos albur de adoptar medidas de fomento que sólo funcionarán parcialmente. Del mismo modo, adoptar medidas que obliguen a supervisar y controlar que las otras dos categorías se desarrollan adecuadamente, es una condición sine qua non para cualquier planificación política.

Es obvio que el desarrollo de cada una de las categorías propuestas dependerá, en cualquier caso, del diagnóstico de la situación de partida en la que se pretenda actuar. Cualquier acción política descontextualizada en tiempo y espacio resultará una pérdida de tiempo y recursos. De igual modo, las categorías de medidas son lo suficientemente amplias como para que sirvan de marco de acción en un plan a nivel nacional, autonómico o local. Así, la concreción de las actuaciones a desarrollar va a depender justamente del nivel estratégico de planificación.