

12.

MECANISMOS PARA EL AVANCE DE LAS MUJERES: LAS MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA

Sra. Dña. María del Mar Ramírez Alvarado

Universidad de Sevilla

Las diferencias en la realidad de mujeres y hombres se manifiestan en distintos ámbitos afectando todas las áreas de la vida pero, sobre todo, estos desequilibrios inciden en el ejercicio de los derechos de las mujeres y, por ende, el funcionamiento democrático de la sociedad. Todavía hay una gran distancia entre las leyes que garantizan sus derechos y la aplicación de las mismas y, en ocasiones, aunque se hayan promulgado nuevas leyes, éstas son desconocidas por las mujeres e, incluso, por el conjunto de la sociedad. Es obvio que las democracias han garantizado una libertad generalizada, la igualdad constitucional y, en tal sentido, una atmósfera de equidad fundamentada en los valores de libertad e igualdad. Pero el caso es que el perfeccionamiento del sistema democrático constituye una de las grandes tareas pendientes de las sociedades actuales.

Las evidencias demuestran que siguen existiendo mecanismos de exclusión que confieren características especiales al ejercicio del poder en los sistemas democráticos y las mujeres continúan encontrando para dificultades acceder a puestos clave de dirección y liderazgo. Esta situación ha llevado al planteamiento de medidas correctivas, llamadas de discriminación positiva, que buscan favorecer la presencia de mujeres en la vida pública. Porque, en ese camino de perfeccionamiento, la Democracia debe alcanzar alguna virtud añadida: la representación de las mujeres en igualdad de condiciones en los órganos de gobierno.

Aunque es cierto que diversos gobiernos han adoptado este tipo de acciones positivas para promover el acceso de las mujeres a puestos de poder, los análisis efectuados, las noticias que llegan cada día a través de los medios de comunicación y las estadísticas a nivel mundial coinciden en señalar que la situación ha variado muy poco en estos últimos años. Lejos se está aún del *mainstreaming* o “empoderamiento” de las mujeres que fue uno de los ejes transversales propuestos en la IV Conferencia celebrada en Beijing celebrada en el año 1995. Esta conferencia se diferenció de las anteriores en que promovió el diseño de un proyecto de acción común que salvaba diferencias étnicas, culturales y religiosas y que comprometía a los gobiernos, a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales a trabajar en una serie de propuestas prácticas.

A tal efecto, se definieron doce áreas de especial interés que exigían la adopción de medidas concretas por parte de los gobiernos y la sociedad civil. Dichas áreas iban desde la pobreza que pesa sobre las mujeres, el acceso desigual a la educación y la salud, pasando por la violencia contra las mujeres, los efectos de los

conflictos armados, la economía, los derechos humanos, los medios de comunicación, el medio ambiente y la situación de las niñas. Otras dos áreas de acción muy importantes tenían que ver precisamente con la desigualdad en el ejercicio del poder y toma de decisiones (área 7), y con la falta de mecanismos institucionales consolidados para promover el avance de las mujeres (área 8)¹. Son éstas a las que nos referiremos en este artículo.

La Plataforma de Acción hizo énfasis en la importancia de la participación activa de las mujeres en política, economía y toma de decisiones para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz. A tal efecto, los objetivos definidos en el área 7 (ejercicio del poder) estaban orientados a incrementar la capacidad de las mujeres para ejercer el liderazgo y a poner en marcha medidas para asegurar el acceso igualitario y su plena participación en las estructuras de poder.

También la Plataforma de Acción de Beijing reafirmó la necesidad de la perspectiva de género en la definición de políticas y programas para lograr equidad y desarrollo económico sostenible. Por ello los objetivos estratégicos en el área 8 (mecanismos institucionales) se dirigían al diseño de mecanismos gubernamentales que se ocupasen de los avances de las mujeres y a la integración de la perspectiva de género en la legislación, en la política y en los proyectos públicos y privados.

LUCES. Un repaso por las medidas de acción positiva a nivel internacional: ejercicio del poder y mecanismos de avance institucionales.

Son diversos los mecanismos de acción positiva que se han puesto en marcha en los últimos años para garantizar el acceso de las mujeres a puestos de decisión. Uno de los más empleados ha sido por ejemplo el sistema de cuotas adoptado por muchos países, algunos de los cuales incluso han cambiado sus constituciones para garantizar la paridad². Según demuestran las evidencias, donde se ha instaurado el sistema de cuotas se ha incrementado la participación política de las mujeres y el acceso a puestos clave.

En todo el mundo se han realizado cumbres diversas en las que se ha puesto de relevancia la necesidad del liderazgo de las mujeres. Aunque las carteras ministeriales adjudicadas a mujeres han sido siempre del mismo orden, poco a poco el

¹En junio del 2000, transcurridos cinco años desde la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing, Naciones Unidas organizó un período de sesiones celebrado en Nueva York bajo el lema "La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz en el siglo XXI". El período extraordinario de sesiones brindó a los gobiernos y la sociedad civil la oportunidad de intercambiar las prácticas aconsejables y examinar los retos y obstáculos para aplicar la Plataforma de Acción de Beijing. Recientemente, del 28 de febrero al 11 de Marzo del 2005, la Comisión sobre el Estatus de la Mujer de Naciones Unidas condujo la revisión y evaluación de los diez años de la Plataforma de Acción de Beijing (Beijing +10) y conmemoró el trigésimo aniversario de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer llevada a cabo en México en 1975.

²En marzo del 2000 el pleno del Parlamento Europeo aprobó una enmienda pactada por los socialistas y los populares que declara "razonable" el objetivo de participación femenina del 40% y constató (aunque no aprobó) que el uso de cuotas "como medida transitoria" contribuye a mejorar el equilibrio político entre los sexos. En eso oportunidad la Eurocámara rechazó el denominado "sistema cremallera" que consiste en alternar mujeres y hombres en las listas electorales.

abánico se ha ido ampliando más allá de “asuntos sociales” y “cultura” a economía, medio ambiente, telecomunicaciones, relaciones exteriores y sanidad. En algunos gobiernos nunca habían sido tantas las mujeres en los gabinetes ministeriales.

Muchas investigaciones efectuadas en los últimos años han demostrado que las mujeres ejercen el poder de una forma menos corrupta y que, cuando llegan al gobierno, promueven que los temas de género figuren en las agendas de trabajo y propician una mayor sensibilidad de los gobiernos ante temas como la violencia, la discriminación laboral, el desempleo, la pobreza, el desarme, etc.

En otro sentido, han sido bastante efectivas las coaliciones de mujeres que forman parte del gobierno con líderes de ONGs, de asociaciones de mujeres y representantes de diversos sectores como la universidad, la judicatura, los sindicatos, los partidos políticos, etc. En algunos casos estas plataformas han ejercido presión sobre la ejecución de presupuestos orientándolos a los temas de género.

De igual forma, se han puesto en marcha diversos proyectos, muchos de ellos promovidos por ONGs lideradas por mujeres: los llamados programas de “feminización de los gobiernos locales”, organizaciones que facilitan el contacto de las mujeres con las personas que legislan, foros para tratar temas de política, talleres y cursos de liderazgo y toma de decisiones, programas para la promoción del liderazgo en chicas jóvenes, entre otros. También se han llevado a cabo campañas de comunicación que promueven la participación política de las mujeres a través de imágenes positivas de liderazgo femenino.

Son muchos los países que han avanzado en la puesta en marcha de mecanismos e instituciones destinados a garantizar la no discriminación de las mujeres y a velar por la incorporación de la perspectiva de género en las políticas de igualdad. Para tal fin se han creado ministerios, institutos de la mujer y comités de la mujer para canalizar acciones y promocionar la igualdad. En España, por ejemplo, se creó a nivel nacional el Instituto de la Mujer, organismo autónomo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Secretaría General de Políticas de Igualdad. Se creó por Ley 16/1983, de 24 de octubre y se reestructuró en mayo de 1997. En el ámbito autonómico, en 1990 se creó el Instituto Andaluz de la Mujer actualmente inserto en la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social.

Esta diversificación en las instituciones que velan por los intereses de las mujeres ha influido a su vez en el incremento de organismos locales de a través de las cuales las mujeres reciben una rápida atención e información sobre sus derechos así como servicios legales, psicológicos, médicos y sociales. Para lograr objetivos de este tipo, algunas naciones han aumentado su asignación en el presupuesto nacional para programas destinados a las mujeres y otras han elaborado presupuestos detallados de costes anuales para proyectos de avance de las mujeres divididos en subprogramas, actividades y con metas concretas y calendarios de ejecución establecidos.

En muchos países se ha producido un eficaz entendimiento entre los organismos de igualdad y los gobiernos (con la colaboración de ONGs) para la defini-

ción de estrategias conjuntas que garanticen la integración de la perspectiva de igualdad de oportunidades en el diseño de actuaciones. El *mainstreaming* propuesto en la Plataforma de Acción de Beijing como una de las políticas más importantes para alcanzar la igualdad, se ha visto formalizado con la interlocución de estos organismos a través de diversos convenios y tratados. Naciones Unidas prepara una nueva versión de una base de datos e indicadores de las mujeres que incluye asuntos tales como salud reproductiva y derechos, Sida, violencia contra las mujeres, así como nuevos indicadores de violencia sexual, causas de muerte, educación y comunicación, estado civil y familia.

En el ámbito de la legislación internacional, a lo largo del siglo XX, pero en especial durante la segunda mitad, muchos gobiernos han ratificado tratados internacionales para la eliminación de la discriminación de las mujeres y son diversos los convenios internacionales que se han suscrito con el fin de promocionar y proteger los derechos de las mujeres. Para ello se han emprendido reformas legislativas con el fin de derogar disposiciones discriminatorias hacia los derechos de las mujeres en muchos campos: ámbito político, económico y laboral, todas las formas de violencia, matrimonio, herencia, etc.

SOMBRAS. ¿Por qué son necesarias las medidas de acción positiva?

Las medidas de acción positiva son importantes, en el contexto que nos ocupa, porque la representación femenina en órganos de poder es aún excesivamente pobre. Son contados los países en todo el mundo que tienen más de un 30% de mujeres en sus parlamentos y la mayoría había alcanzado este objetivo antes de la Conferencia de Beijing.

En España, aunque la evolución ha sido ciertamente positiva, por ejemplo en la legislatura 2000-2004 el porcentaje seguía siendo desigual: era de 31,73% de escaños femeninos en el Congreso de los Diputados y de 23,15 en el Senado.

Legislatura	1982-1986	1986-1989	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004
TOTAL DIPUTADOS/AS(*)	392	394	389	407	409	416
% Mujeres	5,87	8,38	13,88	15,97	23,96	31,73
TOTAL SENADORAS/ES (*)	266	287	294	299	308	324
% Mujeres	4,51	4,88	11,56	12,37	13,96	23,15

Fuente: Elaboración propia del Instituto de la Mujer a partir de datos del Congreso de los Diputados

En algunos países la representación política de las mujeres incluso ha retrocedido en los últimos años (como en Europa del Este) y en ciertos casos los gobiernos no han demostrado voluntad o se han opuesto abiertamente al establecimiento de mecanismos que mitiguen esta tendencia. A mediados de 1999

sólo siete mujeres eran jefas de Estado y tres presidentas de gobierno. En uno de cada cuatro gobiernos del mundo no participan mujeres y más de 90 países tienen menos de un 10% de escaños parlamentarios ocupados por mujeres.

En los análisis que se hacen de esta situación destaca la falta de acceso a la educación como uno de los principales factores que impiden a las mujeres acceder a puestos de responsabilidad así como el que las mujeres deban cumplir con sus obligaciones laborales y familiares lo que les resta tiempo y energía para dedicarse a la política. En muchas sociedades las mujeres deben superar prejuicios culturales para ser líderes o políticas, como el ser solteras, jóvenes o madres y, en ocasiones, se aprecia una tendencia a nombrar a mujeres para cargos que se consideran “apropiados” para ellas.

También se habla del llamado “techo de cristal” como de aquella barrera invisible que permite a las mujeres escalar sólo hasta determinadas posiciones ejecutivas y de poder. También se ha puesto de manifiesto el alto coste de las campañas políticas como una de las principales dificultades de las mujeres para hacerse elegir. Por increíble que parezca, todavía en algunas naciones las mujeres no pueden ejercer el voto (de hecho, la historia del derecho al voto -que parece un derecho adquirido hace ya mucho tiempo en nuestro contexto- muestra de manera clara la discriminación de las mujeres por el hecho de serlo).

La falta de presupuesto y de recursos en muchos países constituye uno de los principales obstáculos para el desarrollo de mecanismos institucionales que garanticen la igualdad de las mujeres. Muchas de las instituciones creadas con el tiempo carecen de financiamiento, personal y recursos. Como causa de esta situación puede mencionarse el apoyo insuficiente de los líderes políticos que en oportunidades utilizan los “temas de mujeres” como reclamo electoral y luego se olvidan de ellos.

Por otra parte, la desorganización y falta de información estructurada hace que las políticas de género se vean obstaculizadas en su definición y desarrollo ya que se nutren de datos inadecuados o carecen de los mismos. Por ello quizá se dificulta también el seguimiento y la evaluación. En algunas naciones las oficinas o ministerios de asuntos de la mujer han sido reemplazados por oficinas o ministerios de asuntos de la familia con la idea de que los temas de interés para las mujeres sean cubiertos por estos nuevos organismos. En otros países los vínculos entre las distintas dependencias del gobierno y con los organismos de igualdad presentan serias complicaciones en cuanto a comunicación y definición de estrategias conjuntas. Muchas veces fallan también los nexos con las ONGs y con otras instancias de la sociedad civil.

Constitucionalidad de las medidas de acción positiva en el contexto español

En España se consiguió el voto para las mujeres durante la II República y en la actual Constitución española todos los ciudadanos y ciudadanas españolas tienen igual derecho a elegir y ser elegidas. Sin embargo, la realidad demuestra que

aún las mujeres encuentran dificultades para acceder a puestos de gobierno, a posiciones claves en las instituciones públicas y en las empresas.

Esta circunstancia, entre otras, ha impulsado la promoción de las denominadas "medidas de acción positiva" que son aquellas medidas específicas, de carácter temporal, que tienen como objetivo favorecer la igualdad de oportunidades, eliminando barreras, actuando sobre situaciones discriminatorias y estimulando la participación de las mujeres. A través de estas medidas amparadas constitucionalmente, se reconoce que a los poderes públicos les corresponde promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sean reales.

Desde el punto de vista constitucional, son dos los artículos que dan amparo a estas medidas. En el Capítulo segundo de la Constitución Española de 1978 (de los Derechos y Libertades) se lee que: "Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Asimismo, en el Artículo 9.2 también de la Constitución de 1978 se contempla explícitamente que:

Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

También el Estatuto de los trabajadores (Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo) contempla en su artículo 17.1 la no discriminación en las relaciones laborales:

“Se entenderán nulos y sin efecto los preceptos reglamentarios, las cláusulas de los convenios colectivos, los pactos individuales y las decisiones unilaterales del empresario que contengan discriminaciones desfavorables por razón de edad o cuando contengan discriminaciones favorables o adversas en el empleo, así como en materia de retribuciones, jornada y demás condiciones de trabajo por circunstancias de sexo, origen, estado civil, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa y lengua dentro del Estado español“.

El mismo artículo, en su punto 3, estipula el desarrollo de medidas de acción positiva al señalar que: "el Gobierno podrá otorgar subvenciones, desgravaciones y otras medidas para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores desempleados que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo". En el artículo 28 se prevé la igualdad de remuneración por razón de sexo: "El empresario está obligado a pagar por la prestación de un trabajo de igual valor el mismo salario, tanto por salario base como por los complementos salariales, sin discriminación alguna por razón de sexo".

Asimismo, existen otras disposiciones normativas de acción positiva hacia las mujeres, como por ejemplo el Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre, por el que se crea el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. (BOE nº 251, de 19/10/00) o la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida laboral y familiar de las personas trabajadoras (BOE nº 266, de 6/11/99).

Desde un punto de vista general, la Convención de Naciones Unidas sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer sólo excluye del concepto de discriminación dos tipos de medidas: "las medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de *facto* entre el hombre y la mujer" (art. 4.1, es decir, medidas de acción positiva), así como las de protección de la maternidad (art. 4.2).

La acción positiva aparece en la normativa comunitaria en la Directiva 76/207, apartado 4 del art. 2º, referente a la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en lo que se refiere al empleo, a la formación y a la promoción profesional, donde se señala que "la presente Directiva no obstará a la adopción de medidas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular las dirigidas a corregir las desigualdades de hecho que afecten a las oportunidades de las mujeres en las materias contempladas en el apartado 1 del art. 1º".

Asimismo, Consejo de la Unión Europea, en su Recomendación 84/635 sobre la promoción de acciones positivas en favor de la mujer, contempla que "las normas jurídicas existentes sobre la igualdad de trato son insuficientes para eliminar toda forma de desigualdad de hecho si paralelamente no se emprenden acciones por parte de los Gobiernos y de los interlocutores sociales y otros organismos competentes, tendentes a compensar los efectos perjudiciales que resultan para las mujeres de actitudes, comportamientos y estructuras de la sociedad".

Conclusiones

Hoy por hoy los valores feministas han impregnado en mayor o medida el tejido social. Las mujeres han irrumpido en todos los ámbitos del desarrollo y los valores de los que son portadoras las mujeres cada vez se corresponden más con los perfiles deseados para acceder a cargos públicos, a posiciones de responsabilidad, a puestos clave en el mundo empresarial, a posiciones prominentes en la sociedad civil, etc. Como contrapartida, se han visto invadidas por obligaciones crecientes, multiplicadas geométricamente en la medida en que se ha incrementado su deseo personal de incidir sobre las decisiones que les afectan.

Las dificultades de las mujeres para acceder a cargos públicos se deben en gran medida a que los sistemas democráticos en teoría garantizan la igualdad, pero se hacen la vista gorda cuando aparecen dificultades. La democracia constituye por definición el gobierno (*cratos*) de todo el pueblo (*demos*), pero sin embargo sabemos que existe una distancia entre este significado y la realidad. De allí preci-

samente términos como el de déficit democrático o de democracia a perfeccionar (o precisamente el de acciones positivas que hemos mencionado en este artículo), que tienen que ver de gran manera con las dificultades a las que se enfrentan las mujeres en todo el mundo.

En esencia, se produce una confusión entre los deberes que se nos imponen y los derechos de los que deben ser beneficiarias las mujeres. En su obra *La democracia vital. Mujeres y hombres hacia la ciudadanía*, Elena Simón señala que:

“...las democracias, tintadas de liberalismo económico, han generalizado los derechos, la representatividad y la justicia, pero en el fondo han inclinado la balanza hacia la hegemonía de los fuertes. Con quienes nunca han tenido poder se cuenta poco, de manera casi simbólica y porque es políticamente correcto, pero no se les allanan los escollos para que avancen. Si no lo hacen, se argumenta, debe de ser porque no quieren, no pueden o no saben, dado que el sistema lo permite”.

Para afrontar esta situación, Elena Simón propone el concepto de “democracia vital” que permita, por una parte, personalizar la democracia y, por otra, democratizar la vida personal. Este vitalismo de la democracia debe fundamentarse en valores que el feminismo ha insuflado a las sociedades modernas, como son la paridad y la soridad. Dichos valores han venido a reforzar otras nociones fundamentales en democracia como son la autonomía y la solidaridad, surgidos de la unión entre la libertad, la igualdad y la fraternidad.

En un artículo publicado en la revista *Meridiam* del Instituto Andaluz de la Mujer, titulado “Del voto a la Voz”, Elena Simón afirmaba lo siguiente:

“Las mujeres hemos de aprender a saber, querer y poder desarrollar conciencia personal y colectiva de ciudadanía, convenciéndonos de que el ámbito de lo público sí que es nuestro y multiplicando para las más jóvenes los modelos de actuación pública. Por otra parte hemos de lograr suficiente representación de nuestras dirigentes y que nuestras propuestas políticas logren prioridad, sin que tengan que ser travestidas, mixtificadas ni pospuestas sine die, porque así no hacemos ni haremos ciudadanía ni obtendremos representatividad cualificada.

A todo este proceso llamo yo Democracia paritaria. Con carácter cualitativo, con voz propia, contundente y leal con nosotras mismas, para poder destruir los simbólicos patriarcales de impotencia, ignorancia y falta de interés en los asuntos públicos. No olvidemos que no hace tanto tiempo las mujeres éramos aún conceptualizadas como no válidas para la vida social y política por considerarse que nuestra naturaleza nos ponía en el lado de la fiera o de la muñeca caprichosa, más que en el ámbito del comportamiento ético y civilizado. Por eso cuesta tanto ver a las mujeres como representantes activas y como ciudadanas de pleno derecho. Por eso nos cuesta tanto a nosotras mismas entrar pisando fuerte”.

En consecuencia, de los diversos caminos que se abren ante los ojos de las mujeres uno puede generar frutos reconocibles a corto y mediano plazo: el de la negociación de una Democracia Paritaria en la que mujeres y hombres compartan deberes y derechos en igualdad de condiciones constituye una tarea primordial de los partidos políticos, el gobierno, los grupos de poder y de todas aquellas personas que creen en la Democracia como en el mejor sistema de convivencia posible.

Referencias bibliográficas

- European Women's Lobby (2003)** *Annual Report 2003*. Bruselas, European Women's Lobby.
- (2005) *Beijing+10. 1995-2005: Review of the Implementation of the Beijing Platform for Action by the European Union*. Bruselas, European Women's Lobby.
- Peleteiro, I. y Gimeno, A. (1999)** *La situación de la mujer en la toma de decisiones*. Madrid, Instituto de la Mujer.
- Simón, E. (2000)** *La democracia vital. Mujeres y hombres hacia la ciudadanía*. Madrid, Editorial Nancea.
- "Del voto a la voz", en: *Meridiam*, número 15, primer trimestre, año 2000.
- Touraine, A. (2000)** *Igualdad y diversidad: las nuevas tareas de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Unifem (2000)** *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*. New York, United Nations Development Fund for Women.
- (2004): *Not a Minute More: Facts and Figures*. New York, United Nations Development Fund for Women.
- United Nations (2000)** *World's Women 2000: Trends and Statistics*. New York, UN
- Department of Economic and Social Affairs.
- (2003) *Ageing Populations: Opportunities and Challenges for Europe and North America*. New York, UN - Economic Commission for Europe.
- (2003) *Putting Gender Mainstream into Practice*. New York, UN - Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- (2005) *Special Report of the World's Women 2005: Progress in Statistics*. New York, UN
- Department of Economic and Social Affairs.
- Uriarte, E.** *Mujeres en Política*. Universidad del País Vasco. Ed. Ariel