
**Segunda parte:
Análisis sectoriales
y nacionales**

Equidad de género, política y cohesión social

Resumen:

El artículo presenta una panorámica sobre aspectos principales de la política de igualdad de oportunidades en la UE como elemento de cohesión social. Una argumentación sobre la presencia equilibrada de hombres y mujeres en el poder político como derecho a la igualdad, como elemento de renovación de la democracia y de mejora de algunas dimensiones de la cohesión.

Palabras clave:

Igualdad de género, transversalidad de género, paridad, cohesión social, Unión Europea, América Latina

Abstract:

The paper deals with key issues of the EU policy on Equal Opportunities for Women and Men, as a social cohesion element. Balanced representation of women and men in political power is argued as a right to equality, as a renovating strategy for democracy and, as an improvement of some social cohesion dimensions.

Keywords:

Gender equality, mainstreaming, parity, social cohesion, European Union and Latin America

Resumo:

O artigo apresenta um panorama sobre os aspectos principais da política de igualdade de oportunidades na UE como elemento de coesão social. Coloca, além disso, uma argumentação sobre a presença equilibrada de homens e mulheres no poder político como direito à igualdade, como elemento de renovação da democracia e de melhora de algumas dimensões da coesão.

Palavras chave:

Igualdade de gênero, transversalidade de gênero, paridade, coesão social, União Européia, América Latina

M^a Teresa Gallego Méndez

Universidad Autónoma de Madrid

Equidad de género, política y cohesión social

En cualquier país del mundo las mujeres se encuentran en una posición de desventaja en relación con los hombres. Esta realidad ya no es objeto de discusión y generalmente se acepta la idea de que es necesario tomar medidas para avanzar en la igualdad de las mujeres. Esta cuestión es un componente central del cambio de valores en las sociedades postindustriales, pero ofrece amplios contrastes en algunos contextos, marcados por el nivel de desarrollo o por influencias religiosas en las normas sociales. La igualdad entre los sexos o los derechos de las mujeres es el aspecto que más separa los puntos de vista, mucho más que la aceptación o no de la democracia, la libertad religiosa, o la justicia, como pone de manifiesto el análisis de Norris e Inglehart¹. Sin embargo, en ningún lugar de nuestro planeta debe considerarse legítimo rechazar la igualdad de la especie humana en razón de su sexo biológico.

Hablar de género es hablar de las dos caras de una moneda, de que las expectativas sobre las mujeres sólo se entienden en relación con las expectativas sobre los hombres; el género es de carácter relacional e implica poder. El conjunto de personas que ejercen de representantes políticos como parlamentarios en todo el mundo (considerando los sistemas unicamerales y la cámara baja en los bicamerales) suman un total de 37.159 personas, y de ellas 6.421 son mujeres. A la vista de estos datos no es necesario decir que las restantes 29.952 personas son hombres (no figura el sexo de 786 representantes), no ancianos, o desempleados, o ingenieros, o parte de cualquier otra categoría social². En relación con la igualdad de género carece de sentido hablar de las mujeres como una minoría o un grupo oprimido, comparable a otros grupos oprimidos, y argumentar que si se introducen medidas para incorporar más mujeres a

la toma de decisiones otros pueden pedir lo mismo, como los ancianos, los discapacitados, los desempleados, etc.³ Es obvio que la desigualdad de género atraviesa cualquier otra forma de desigualdad porque todos los grupos humanos están formados por hombres y mujeres, y de igual modo las mujeres también forman parte de grupos con poder e incluso opresores. La asimetría de género en todos ellos nos enseña los problemas a resolver.

No es necesario recordar aquí alguna de las múltiples definiciones del concepto género, que supone identificar normas, valores, símbolos, etc. que construyen en cada sociedad y época la normatividad de lo masculino y lo femenino, que incluye especificidades en relación con el ciclo de vida de las personas y, por supuesto, en relación con la clase social, etnia, religión, cultura, etc. Las relaciones de género son relaciones básicas de poder que pueden ser analizadas en las diferentes estructuras en las que operan: familia, trabajo remunerado, política, sexualidad, cultura, violencia masculina (S.Walby 1990). Entender que la jerarquización de los sexos se expresa no en una sola estructura (patriarcal) sino en varias, permite constatar cómo es posible avanzar hacia relaciones más igualitarias en un ámbito, al tiempo que en otros no se producen cambios o incluso se dan retrocesos.

Desde la creación de Naciones Unidas se planteó en su seno la preocupación por la situación de las mujeres, como no podía ser

menos en un contexto de afirmación de la democracia en el que ellas estaban excluidas de los derechos de ciudadanía en muchos países, algunos de ellos europeos. La Convención de los Derechos Políticos de las mujeres, de 1952, fue seguida de otras medidas bien conocidas como la Década de la Mujer, la Convención contra toda forma de discriminación contra la Mujer, de 1979, la creación de organismos especializados (INSTRAW, UNIFEM, etc.) o las Conferencias mundiales, de modo especial la cuarta celebrada en Beijing en 1995, cuya Plataforma para la Acción constituye la más amplia referencia de las medidas a tomar en todos los campos para acabar o al menos reducir progresivamente las desigualdades por razón de sexo. Hace tan solo doce años que los derechos de las mujeres de todo el planeta fueron reconocidos como derechos humanos.

Además de las acciones desarrolladas por Naciones Unidas, es en el marco de la Unión Europea, como es bien sabido, donde mayor número de medidas se han tomado para favorecer el acceso de las mujeres a la igualdad de oportunidades. Desde el art. 119 del Tratado de Roma de 1957 hasta la actual Hoja de Ruta 2006-2010 para alcanzar los objetivos fijados en la Cumbre de Lisboa en el año 2000. En estas páginas se quiere sostener el siguiente argumento: la *voluntad política* de quienes toman decisiones, que afectan a toda la sociedad, es imprescindible para avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres; los órganos

que deciden deben conformarse en paridad, con presencia equilibrada de ambos; la UE proclama la igualdad de género, como objetivo y como derecho, y como principio irrenunciable de la cohesión social, pero se necesitan instrumentos más adecuados para lograr que los estados miembros actúen con eficacia en ese sentido.

I. Políticas para la igualdad en la UE

El Tratado de Roma introdujo la obligación para los estados miembros de garantizar el principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo. Este principio estaba incluido ya en la Convención de la OIT desde 1951, y constituyó un objetivo fundamental para los movimientos feministas desde hace medio siglo pero aún hoy, en 2007, no ha sido logrado. Las mujeres, en general, obtienen un 30 y hasta un 40% menos del ingreso que obtienen los hombres por el mismo trabajo o por trabajo de igual valor. En la UE-25 esta diferencia oscila entre un 5 y un 25%⁴.

No es objeto de estas páginas el recorrido exhaustivo por las diversas medidas que las instituciones comunitarias han producido, a lo largo de los últimos cincuenta años, para promover la igualdad entre hombres y mujeres, pero sí señalar que durante las cuatro primeras décadas el mayor énfasis se situó en el ámbito del empleo. Tres Directivas sentaron las bases

para regular y aplicar en los estados miembros derechos básicos de las mujeres trabajadoras: la de 1975 sobre aplicación de igual remuneración, la de 1976 sobre el principio de igualdad de trato, la de 1978 sobre aplicación de la igualdad de trato en la Seguridad Social. La Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 de refundición, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, actualiza la regulación de estas materias. La Unidad de Igualdad de Oportunidades fue el primer organismo de la UE creado precisamente en la DG V, de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión, y en esta DG se mantiene la política de igualdad de género.

La legislación específica comunitaria en materia de igualdad en el empleo para las mujeres, señalada brevemente en el apartado anterior, nos obliga a reflexionar sobre la distancia real que aún existe en el ejercicio de los derechos entre hombres y mujeres. La UE, desde su constitución, estuvo integrada por democracias avanzadas, que reconocían la igualdad de derechos para ambos sexos, pero la permanencia de múltiples formas de discriminación obligó a tomar medidas en los años setenta y obliga a hacerlo en la actualidad. Las feministas del siglo XIX lucharon por la igualdad de derechos, en la segunda mitad del siglo XX y en el XXI han de luchar por alcanzar las posibilidades de ejercicio de sus derechos ya

reconocidos. El eje de las medidas europeas fue y sigue siendo el empleo pero no son suficientes para avanzar en la igualdad.

A partir de los años ochenta los movimientos feministas alcanzaron una mayor madurez y diversificación. Comenzaron a institucionalizarse los estudios de las mujeres, estudios feministas y estudios de género en universidades y centros de investigación de todo el mundo, produciendo desafíos teóricos, aportando una gran cantidad de información y análisis de gran pertinencia tanto para argumentar las demandas como para el diseño de nuevas políticas. Desde posiciones feministas se criticaron las insuficiencias de las Directivas para la igualdad en el empleo, precisamente porque sólo se abordaban los síntomas y no las causas, se actuaba en el ámbito público ignorando la situación de las mujeres en el privado.

También en la década de los ochenta, algunos países, sobre todo del norte de Europa, incluidos o no todavía en la UE, incrementaron significativamente el porcentaje de mujeres en sus parlamentos y en sus gobiernos, lo que propició una mayor intervención de éstos en relación con la igualdad. Se puso de manifiesto que no era posible avanzar generando medidas sólo en el ámbito laboral, que era imprescindible desarrollar políticas de mayor alcance en otros ámbitos, fundamentalmente en el de la familia.

Todo ello empujó al crecimiento institucional y normativo de la UE para la igualdad de

género. Así, en 1981 se creó el Comité Consultivo sobre Igualdad de Oportunidades y en 1990 el Lobby Europeo de Mujeres, (que incluía a unas cuatro mil asociaciones de mujeres europeas antes de la última ampliación). Y entre 1982 y 2005 se han desarrollado cinco Planes de Acción para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres⁵. Igualmente en la Carta Social Europea de 1989 se afirmó la Igualdad de Oportunidades y de Trato, y en los años noventa se produjeron nuevas Directivas. Es decir, medidas legislativas o no, de transposición obligatoria para los estados miembros o voluntaria, medidas de distinto alcance fundamentalmente dirigidas al ámbito del empleo de las mujeres, de la remuneración, de la igualdad de trato, de igualdad de trato en la seguridad social, de permiso materno o paterno, de salud de la embarazada, del acoso en el trabajo, de la inversión de la carga de la prueba, una continua atención o actualización de las medidas sobre el ámbito laboral que no han dejado de ampliarse, hasta el presente, a otros ámbitos.

En 1996, en el cuarto Plan se introdujo el *mainstreaming* de género, recogido en la Plataforma para la Acción de Pekín que apela a los gobiernos y otros actores a considerar, en todas las políticas y programas, los efectos para hombres y mujeres. Y tal como lo definió el Grupo de Expertos del Consejo de Europa⁶, se refiere a la incorporación en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, de una perspectiva de igualdad de género. Lo que

supone adoptar una variedad de estrategias para eliminar la desigualdad entre los sexos. Se trata de un enfoque global, de una perspectiva que no atañe sólo a los problemas de las mujeres, integrado en el marco de la financiación, especialmente en los Fondos Estructurales, y potenciando la estructura institucional para la igualdad. A partir de la estrategia del *mainstreaming* la UE reconoce como uno de sus objetivos la igualdad entre hombres y mujeres (Tratado de Ámsterdam, artículo 2)⁷, y entre múltiples aspectos incluye el acceso de las mujeres a las instituciones y procesos de toma de decisiones y, en definitiva, a la democracia paritaria, lo que quiere decir presencia equilibrada de los dos sexos.

La aplicación del *mainstreaming*, sin embargo, no asegura la igualdad de oportunidades para las mujeres y en ocasiones puede llevar a confusión. La perspectiva de género proyectada en todas las acciones de la agenda política es imprescindible para evitar impactos de género no deseados, para generar conciencia sobre el problema de la discriminación, también en aquellas áreas consideradas más neutras, pero no es suficiente para eliminarla⁸. Aún se requiere elaborar políticas públicas concretas para atajar problemas de desigualdad en los diferentes ámbitos en que el género marca la posición de las personas. Pero no cabe duda de la eficacia de esta estrategia que obliga a evaluar *ex - ante* cualquier medida de gobierno, lo que a su vez fuerza a reunir la

información necesaria para elaborar los informes de impacto de género⁹.

La UE ha desarrollado una amplia gama de medidas para incrementar la igualdad entre hombres y mujeres, especialmente en el momento presente, con la activación de su plan de trabajo 2006-2010. En este plan se contempla un recorrido por los argumentos ya conocidos para actuar: que la violencia contra las mujeres es la violación de derechos humanos más difundida, sin limitaciones geográficas, económicas o sociales y que a pesar de todos los esfuerzos realizados es muy alarmante el número de mujeres que son víctimas de violencia. Y otro tanto ocurre con el riesgo de pobreza que también afecta especialmente a las mujeres, incluidas las trabajadoras, en situaciones agravadas por las diferentes formas de discriminación que aún persisten. Pobreza y violencia son dos enormes problemas de la mayoría de las sociedades en relación con las mujeres, y obviamente no pueden ser ignorados porque son problemas que impiden el desarrollo y el avance tanto en sentido material como de integración psicológica de las personas en el ámbito en que viven.

El último Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, de febrero de 2007 citado en la nota 4, pone de manifiesto que, pese a todas las insuficiencias, sobre todo relacionadas con el cumplimiento por parte de los estados miembros, las medidas sobre igualdad en el empleo han obtenido logros relevantes. Desde

la Estrategia de Lisboa del año 2000, de los ocho millones de empleos creados, seis millones han sido ocupados por mujeres. La tasa de empleo femenina subió en 2005 al 56,3, con un crecimiento continuado en los últimos doce años, y debe crecer todavía mucho más para acercarse al objetivo del 60% en 2010. La Cumbre de Lisboa planteó incrementar las tasas de actividad de los países miembros, a fin de lograr que sus economías resulten competitivas en el escenario globalizado, y ello pasa por incorporar más mujeres a la actividad productiva porque ellas constituyen su mejor “ejército de reserva”, interés coincidente con el de las propias mujeres para lograr su autonomía económica, aunque ellas tienen empleos peor remunerados, mayores tasas de desempleo y de empleo parcial y temporal. Existe una amplia y autorizada literatura sobre mercados de trabajo y mujeres¹⁰, tema que no es objeto de estas páginas. Los datos anteriores se mencionan para subrayar que cuando existe voluntad política para avanzar en un objetivo éste es alcanzable.

El Plan de trabajo para la igualdad entre mujeres y hombres 2006-2010 de la UE (propuesta de resolución del Parlamento Europeo PR629296ES.doc) quiere establecer *“un ciclo coherente de programación, aplicación, control y evaluación (...) a la Comisión que enfoque la política de igualdad no sólo como una prioridad de la EU, sino también, y sobre todo, como una exigencia imprescindible de respeto de los derechos de la persona”*. Por ello el respeto de

los derechos de la mujer es un requisito fundamental para los países miembros y para los países candidatos. Y en el marco de la Unión, esta propuesta pide a la Comisión, primero como proyecto piloto, la integración de la perspectiva de género en su presupuesto general, en los programas comunitarios como los Fondos estructurales y en los Programas marco de investigación, de salud pública, de salud y protección del consumidor. Y mantiene el énfasis en las medidas relativas al mercado laboral, especialmente en la igualdad de retribución, así como la revisión de las políticas de conciliación entre vida familiar y vida profesional.

II. Equidad de género y cohesión social

Es evidente que además de la acción de Naciones Unidas y sus agencias especializadas, la UE se ha constituido en la organización supranacional más firme en la defensa de la igualdad entre hombres y mujeres. A comienzos del siglo veintiuno en la mayor parte del mundo tal igualdad es aceptada, al menos retóricamente. Los organismos internacionales, las universidades y centros de investigación de Europa y América, junto a otras regiones, han generado en las últimas décadas, y más intensivamente en los últimos años, una cantidad ingente de conocimientos sobre la desigualdad de las mujeres, en gran medida asequibles a todo el mundo a través de Internet¹¹.

En un periodo histórico de gran incertidumbre (globalización económica, fragmentación de los mercados de trabajo, aumento de las desigualdades y de la exclusión social, desequilibrios demográficos, terrorismo...) es posible percibir, gracias a las oportunidades de comunicación de la red más o menos globalizadas, una gran sinergia intelectual, al menos en el tema que ocupa estas páginas sobre la igualdad de género. Es patente la disponibilidad de la información, de los conocimientos no sólo sobre la situación de las mujeres, como género aún subordinado, sino sobre todo en lo que se refiere a la comprensión de que es imprescindible articular un conjunto coherente de políticas públicas para mejorar la situación de las mujeres y así mejorar las sociedades en su conjunto. No es casual que tras los efectos del "tsunami neoliberal" organismos internacionales, Unión Europea y agentes sociales críticos hayan adoptado el referente de la cohesión social para afrontar los desafíos del siglo veintiuno¹².

La noción de cohesión social puede entenderse en un sentido muy amplio y escasamente definido, como la apelación a un resultado deseable frente al debilitamiento de valores de convivencia y solidaridad y al individualismo a ultranza. La falta de cohesión puede relacionarse también con "la erosión de las instituciones y mecanismos de representación, de la distancia entre élites y ciudadanos, de la debilidad de los partidos políticos, del aumento dramático de las desigualdades y la exclusión social de

grandes capas de la sociedad' (K. Bodemer, 2007)¹³. Es obvio que estos problemas guardan estrecha relación con los ataques a la protección social como supuesto impedimento para el crecimiento económico, que más allá de la supresión de derechos sociales básicos logró un gran éxito en términos retóricos e ideológicos. Bodemer llama la atención sobre el hecho de que en la UE había trece países con gobiernos socialdemócratas en 1999 y tan sólo cuatro en 2005. Aún así se puede sostener, sin entrar en las diferentes tipologías de una Unión de 27 países, que existe un modelo social europeo y que "la cohesión social no es sólo un objetivo en sí mismo sino también un medio para el desarrollo económico y que éste debe a su vez asegurar la base material del modelo social europeo"¹⁴.

No existe el modelo perfecto, ni se trata de ofrecer el modelo europeo como el mejor producto, pero sí de subrayar el valor de un largo aprendizaje sobre algo poco discutible: que la UE ha comprendido que la igualdad de oportunidades para las mujeres es el punto de partida para su crecimiento, para ampliar la ciudadanía y para rectificar un grave error de la teoría liberal clásica. Ésta definió lo público como el ámbito de la política, del prestigio y del valor, y lo privado como la sociedad civil. Y olvidó lo doméstico, el lugar donde se reproduce la vida y también la fuerza de trabajo, que asignó a las mujeres en exclusiva privándolas de derechos. Gratis para el estado, gratis para el capitalismo.

Las mujeres lucharon en el siglo XIX por su derecho a la educación, al trabajo, al voto, y en el XXI puede decirse que sólo han obtenido grandes logros en la educación, ya que tienen mejores cualificaciones, pero están lejos de lograr la igualdad en el trabajo y en la política.

La cohesión social tiene una dimensión subjetiva que implica un sentido de pertenencia, no sólo en términos identitarios actuales, sino de participación en un horizonte de futuro. Y como "*dialéctica entre lógica sistémica y lógica de los actores*", cohesión implica la "*capacidad para asegurar bienestar a todos, minimizar disparidades y polarización, apoyos mutuos de individuos libres, medios democráticos*"... para lo cual el Estado de Bienestar es el referente (M. Hopenhayn 2007).

No es posible esperar un aumento del tiempo laboral de las mujeres, individual y colectivo, si no se toman medidas adecuadas: eliminar todas las formas de discriminación, facilitar y promover la empleabilidad de las mujeres sin olvidar sus derechos a la promoción, rectificando la segregación vertical y horizontal; poniendo todos los medios para que ni hombres ni mujeres tengan que elegir entre trabajo y familia, creando programas específicos para hacer posible la igualdad de oportunidades en todos los ámbitos. Y, por supuesto, es imprescindible la buena programación, la aplicación, el control y la evaluación. La estrategia del *mainstreaming* es irrenunciable porque impregna los procedimientos, todos, de perspectiva de género o de

alerta de la desigualdad, y es educativo, pero no puede sustituir a las diferentes políticas e instrumentos concretos para la igualdad²⁵, al menos en el medio plazo.

El modo de actuar en la UE en relación con la igualdad de género es encomiable, al menos como *estrategia retórica* aunque es mucho más que eso, y por tanto aplicable en cualquier región del mundo. Pero no se trata de una consideración autocomplaciente, sino del reconocimiento de su valor porque, más allá de sus particularidades, se nutre de contenidos válidos para todo el planeta establecidos en la Plataforma para la Acción de Pekín. Merece la pena subrayar, por tanto, que en la Unión Europea como en América Latina, son conocidos los diagnósticos y son conocidos los instrumentos necesarios, adecuados a las prioridades, para avanzar en la igualdad de género. Y también es sabido que son las élites políticas quienes toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad. Las élites políticas latinoamericanas deberán entender que la cohesión social es un fin, pero antes funciona como un medio para dar respuesta al alto nivel de incertidumbre, pobreza y desigualdad. La democratización de los Estados es un paso ineludible, porque en el mundo de la economía globalizada sólo los estados pueden gestionar el *bien común*, el medio y el largo plazo y garantizar derechos de ciudadanía para cohesionar sus sociedades.

Parece evidente, desde mi punto de vista,

que en la dimensión material de la cohesión social el progreso pasa por el incremento y la sostenibilidad de los derechos sociales, al menos con el binomio flexibilidad-seguridad en el contexto mundial de la globalización, lo que no supone renunciar a derechos con carácter universal sobre la base de la ciudadanía, que difiere totalmente de los modelos asistenciales. Hopenhayn en su explicación conceptual de la cohesión señala que *“permite vincular dimensiones heterogéneas en las dinámicas del desarrollo: la política social y el valor de la solidaridad difundido en la sociedad; las sinergias entre equidad social y la legitimidad política; la transmisión de destrezas y el ‘empoderamiento’ de la ciudadanía...”*¹⁶ Me parece pertinente relacionar esta dimensión del empoderamiento con el modelo de democracia deseable y con el análisis de género, recordando que las relaciones de género-relaciones primarias de poder operan en diferentes estructuras, y una de ellas es la política, que a su vez es comprendida en la estrategia del *mainstreaming*.

III. Género, política y sociedad cohesionada

En la UE comenzó a difundirse la discusión sobre la paridad a partir de la Declaración de Atenas, surgida de la reunión de ministros de 1992, y con la creación de la Red Europea de expertos sobre

mujeres en la toma de decisiones. La Recomendación 96/694 fue el documento de referencia para que los estados miembros y las instituciones comunitarias desarrollaran sus medidas para incorporar mujeres a todos los órganos de toma de decisiones, en todos los niveles de la vida política, económica, social, económica y cultural. Se trata de actuaciones voluntarias, que hasta mayo de 2007 han dado lugar a que las mujeres ocupen el 23'1% de los escaños parlamentarios (unicameral y cámara baja, en la UE-27). Sólo dos países de la Unión (Suecia y Finlandia) tienen una representación paritaria, es decir ningún sexo está representado menos del cuarenta ni más del sesenta por ciento, la paridad significa representación equilibrada y no necesariamente el 50/50. En América Latina la media es del 19'9, (diecinueve países)¹⁷.

Desde la década de los setenta se implantaron cuotas de distinto tipo en algunos países europeos y en los últimos años se han generalizado y están vigentes actualmente en noventa y siete países del mundo. La presencia de mujeres en ellos alcanza el 19'2%¹⁸, cuando la media mundial de representación femenina es del 17'3%¹⁹. Existen cuotas de muy diferentes tipos: de carácter constitucional, legislativas, de partido, que pueden coexistir en los diferentes sistemas políticos. Estas últimas han sido más frecuentes y han constituido una de las estrategias de los partidos políticos para incorporar más mujeres en la selección de candidatos. La información exhaustiva sobre las cuotas que

ofrece la página quotaproject.org permite comprobar que si la penalización del incumplimiento no es drástica pueden quedar en *papel mojado*. Y aún así las cuotas son objeto de debate y de rechazo por dos motivos fundamentales, porque se contraponen cuota a mérito y porque se asocia la categoría género a otras múltiples categorías que conforman grupos minoritarios. Por todo ello puede decirse que el resultado, en términos generales, de la aplicación de cuotas es bastante insatisfactorio.

Los derechos políticos de las mujeres fueron logrados siempre con posterioridad a los de los hombres, tras largas luchas, y aún hoy parecen enfrentar grandes obstáculos. Es comúnmente aceptado que las mujeres están infrarrepresentadas en el poder político. ¿Representadas? La democracia es un sistema para articular la representación de intereses heterogéneos presentes en cualquier sociedad, y es también un sistema de distribución del poder. La democracia, y todos los sistemas políticos, se han constituido sobre relaciones de género y han actuado para el mantenimiento de esas relaciones desiguales por razón de sexo-género. La noción de ciudadanía plena de Marshall²⁰ también invisibilizó las relaciones de género: las mujeres no tuvieron derechos civiles en el siglo dieciocho, ni derechos políticos en el siglo diecinueve y escasamente alcanzaron los derechos sociales a finales del veinte. Y aún en la segunda mitad del siglo pasado se discutió si las mujeres podían tener intereses propios para ser representados.

Las teorías sobre la representación democrática no han abordado seriamente esta cuestión, siguen operando con conceptos cristalizados sobre la neutralidad de la ley, la unidad del electorado, la soberanía, etc. (]. Sevilla 2004). Cuando se apela a la representación descriptiva de nuevo se tiende a confundir a las mujeres con uno más de los grupos a representar. Pero en todo caso, si lo que importa es la confianza y el rendimiento de cuentas (*accountability*), ¿a quién le importa el sexo del representante? Es decir, ha de importar el *qué* y no el *quién*²¹. No es realmente importante discutir esta cuestión, sobre quién representa a quienes, porque debemos partir del supuesto que cuando en un parlamento el ochenta o el noventa por ciento de sus miembros son hombres, éstos no representan sólo a los hombres, por la misma razón que no debemos pensar que las mujeres tengan que representar sólo a las mujeres. Creo que esta discusión carece de sentido en relación con el género. Un problema diferente es el de la participación de las mujeres como representantes, como participantes en las decisiones que afectan a toda la sociedad, y es aquí donde se dan dos dimensiones a tratar: a) si es necesario o no tomar medidas específicas (como las cuotas, por ejemplo, para acortar el desequilibrio en menos tiempo) o por el contrario mantener normas ciegas (supuestamente neutrales) al género de las personas candidatas; b) si una presencia equilibrada de mujeres y hombres puede cambiar ciertas decisiones, si

puede reducir la falta de confianza de la ciudadanía y puede potenciar la cohesión social.

Sobre la primera cuestión se ha producido bastante literatura en la teoría feminista, sobre todo en el terreno de la ciudadanía, en relación con el universalismo o la ciudadanía diferenciada. Y no resulta fácil resolver todos los problemas desde una u otra posición. A este hecho aludió C. Pateman con una expresión muy ilustrativa: el “*dilema Wollstonecraft*”²². Si se mantiene la supuesta neutralidad de la ley, en relación con la toma de decisiones, los resultados son inaceptables. Si se introduce la acción positiva, hay que buscar alguna razón para ello: ¿Por justicia entre los sexos? ¿Porque las mujeres tienen intereses que defender? ¿Porque son menos participativas, tienen menos poder, pero son más morales y por ello aportarán algo diferente a la política?²³.

La democracia tiene una deuda con las mujeres. El sexo fue elevado a categoría política para excluir a las mujeres y de nuevo esta categoría debe ser tenida en cuenta para incluirlas. La técnica de las cuotas abre el camino, permite poner en la agenda el problema del déficit democrático. En términos cualitativos la única fórmula posible es la paridad, no como algo tangencial a las instituciones políticas sino como requisito esencial de la democracia, de los sujetos individuales con sexo, los hombres y las mujeres. Ocurrió en la historia de la democracia, un largo proceso por el que cada vez más grupos masculinos fueron incorporándose

a través del derecho al sufragio, tanto activo como pasivo, hasta que pudo hablarse del “sufragio universal”. Este es un nuevo proceso de ensanchamiento democrático. Pero si no se toman medidas, y aún tomándolas, los resultados son contundentes: sólo Ruanda (cámara baja), Suecia y Finlandia superan el 40% de mujeres en sus cámaras legislativas; Costa Rica se aproxima a ese porcentaje, y entre el 35 y el 40% sólo se encuentran Noruega, Dinamarca, Holanda, Cuba, España y Argentina. El transcurso del tiempo y la educación, por sí solos, no resuelven el problema.

La paridad en el ejercicio del poder, conceptualmente, supone cuestionar la vida política y el funcionamiento de las instituciones. Pero no supone defender ninguna clase de diferencia esencial de las mujeres y tampoco negar la evidencia del debilitamiento de los estereotipos identificadores y la consecuente individualización de las formas de relación entre hombres y mujeres. En la inmensa mayoría de las sociedades, y en todas las estructuras de relaciones de género, de la familia a la cultura en sentido amplio, la desigualdad entre hombres y mujeres es extraordinariamente ostensible e inaceptable. Algunas feministas han dicho también que las mujeres llegan siempre tarde, por ejemplo llegan a los parlamentos cuando el poder real ya no está allí. La defensa de la paridad (y de las cuotas) ha recibido críticas feministas por entender que sólo afecta a un número muy reducido de mujeres,

de aquellas que accederán a los puestos de poder político, y lo ven como una demanda de intereses corporativos, de apoyo mutuo entre élites. Se olvida, entonces, que el Parlamento sigue siendo el órgano de la representación popular y que la política, en tanto que instrumento para organizar la convivencia, es el ámbito para decidir sobre el bien común, para cohesionar la sociedad.

Sobre la segunda cuestión señalada más arriba, en relación con el posible beneficio que pueda aportar una mayor presencia de mujeres, en principio no hay ninguna razón, ni tiene que haberla, para pedir o esperar de las mujeres un comportamiento diferente en todos los casos. ¿Por qué habría de esperarse un comportamiento más moral o más bondadoso de las mujeres, como si ello fuese un rasgo esencial de las mujeres, de todas las mujeres? ¿Por qué se habría de suponer que las mujeres representarían sólo a las mujeres? En tanto las mujeres no sean reconocidas como sujetos individuales de derechos iguales, serán consideradas por su genérico en cualquier lugar del mundo y asimiladas a los diferentes grupos oprimidos, de los que ellas mismas forman parte. La representación paritaria no resuelve todas las desigualdades, sólo la desigualdad de género, pero este es un paso fundamental para mejorar las democracias y además guarda relación con los “problemas candentes de la cohesión social” que señala Hopenhayn²⁴.

La democracia tiene, además, otro proble-

ma serio. Los representados se sienten lejos de sus representantes, existe un problema de confianza. La representación la organizan los partidos políticos y estos son la institución menos valorada por los ciudadanos, similar a la que hacen de los políticos y a distancia de otras, tanto en la UE como en AL. Así lo pone de manifiesto la *Encuesta Social Europea*, el *Eurobarómetro* y el *Latinobarómetro*, aunque entre 1996 y 2005 la satisfacción de los ciudadanos con la democracia aumentó ocho puntos en quince países de la UE, y disminuyó diez puntos en dieciocho países de AL²⁵. La imagen social de la política es masculina, los modelos de comportamiento son masculinos porque aún el poder político es el dominio de los hombres. A la ciudadanía le importa lo *que* se hace y *quién* lo hace. ¿Por qué las mujeres siguen fuera de las élites políticas?. Algunos estudios sobre posible discriminación en el seno de los partidos políticos²⁶ no pudieron constatarla y concluyeron que el problema era de oferta, que las mujeres no se muestran disponibles para ser seleccionadas²⁷, como se recoge en el trabajo pionero de Lovenduski y Norris de principio de los años noventa. Actualmente estas cuestiones suscitan mayor interés en la investigación politológica, pero sigue resultando difícil identificar los obstáculos en los ámbitos de decisión de los partidos políticos ajenos a sus canales formales.

Sin duda el problema de la desconfianza en los partidos políticos ha de ser abordado en

múltiples aspectos que tienen que ver con la financiación, con la organización interna, etc. Pero abrir los partidos a una mayor participación de las mujeres puede mejorar la situación y ofrecer mayor credibilidad, aunque ello pasa por introducir cambios en las prácticas de la organización. Ampliar la afiliación, renovar la composición sociológica e incorporar otras voces puede deparar una imagen más aceptable del partido político ante la sociedad. Y naturalmente los partidos políticos han de elaborar sus estrategias en respuesta a este posible cambio. Las mujeres siempre han tenido y tienen obstáculos para la participación política directamente relacionados con los diferentes usos del tiempo, en la división sexual del trabajo, en el acceso a la estructura de oportunidades, de selección de élites. La cuestión de las cuotas puede reducir la polémica, que aún provoca, si el sexo es simplemente uno más de los criterios de selección. En tanto que primera medida, y cuando son respetadas, producen cambios importantes²⁸.

Se trata de combinar dos necesidades: la renovación de las élites políticas y el acceso de más mujeres al poder político, ya que sólo son el 23% y el 20% , respectivamente, entre representantes parlamentarios en la UE y en AL. Y recuérdese que las mujeres son, al menos, la mitad de las poblaciones indígenas, bastante más de la mitad de los desempleados, de los pobres, de los que tienen empleos precarios, etc. Y, aún sin constancia empírica, creo que se

puede afirmar que una imagen del poder más feminizada empodera a las mujeres en general. Se requiere tomar en serio la igualdad de género. Es perfectamente posible esperar que una masa crítica de mujeres en la toma de decisiones, en el ámbito nacional y en el internacional, abra el camino a otro tipo de decisiones, y esto ya es algo que vale la pena intentar. Pero en todo caso, el hecho de que más mujeres se incorporen a las cámaras parlamentarias, a los gobiernos, a los tribunales, puede incrementar notablemente el grado de integración social, el grado de cohesión y el sentido de pertenencia en cualquiera de nuestras sociedades. Y no se cuenta con estudios sobre este supuesto, porque no existe experiencia histórica de la paridad real en un número significativo de países, más allá de ejemplos muy limitados entre los que cabe señalar los recientemente iniciados en algunos países africanos como Ruanda, donde las parlamentarias son casi el 50%, o los países escandinavos. Algunas indagaciones en el campo empresarial y otro tipo de organizaciones muestran que cuando las mujeres cuentan con “masa crítica” para decidir, las reglas cambian en sentido positivo. Será necesario averiguar qué ocurre en la política cuando exista una responsabilidad equilibrada entre hombres y mujeres.

La *Encuesta Mundial de Valores* (Norris e Inglehart 2004) también muestra que en muchas naciones más mujeres que hombres se posicionan ideológicamente en la izquierda, y

que acerca de la relación Estado/mercado ellas son más defensoras del papel del estado y de la intervención social. A partir de los años ochenta también se observan diferencias sobre valores postmaterialistas, las mujeres valoran más la acción de gobierno y la igualdad de género. Aunque, como es lógico, hay diferencias entre las generaciones. Por otro lado, en general, las mujeres son menos activas en política, pero se dan notables diferencias en relación con la edad, el empleo y el nivel educativo. El cambio cultural y las reformas institucionales en el reclutamiento de los partidos políticos, combinados, favorece el avance de la participación. En las sociedades democráticas han cambiado más los valores pero no ha cambiado el poder de las mujeres. La igualdad de género se construye con la ley y también con la opinión pública y el cambio cultural.

Compartir poder (responsabilidad) en los partidos políticos como canal de acceso a los órganos del poder político pasa por incorporar cultural y legalmente el derecho a la igualdad. Como señala Vogel Polsky²⁹ se da una disfunción en las herramientas conceptuales en la cultura legal dominante en relación con la igualdad ante la ley, igual trato en la ley e igualdad de oportunidades, e igualdad de resultados. En el ámbito de la UE no se han obtenido los objetivos propuestos hasta ahora porque la igualdad no se ha reconocido como un derecho autónomo básico. Le interesa, a la autora citada, resaltar esta idea relacionada con la paridad y el

valor sustantivo de la igualdad para todos los individuos, orientada a poner fin a la división sexual en el ejercicio y la aplicación del poder.

La igualdad, pese a todos los diferentes discursos, sigue siendo un ideal a promover pero no un derecho real aplicable y protegido. *“El reconocimiento del derecho básico a la igualdad de las mujeres y los hombres, como un derecho separado, no existe en ningún lugar del mundo”*³⁰. No existe aún en la Unión Europea en términos satisfactorios. Pero es innegable que la igualdad como derecho fundamental está incorporada al discurso.

La igualdad ha de ser entendida como un derecho fundamental, como el derecho individual a no sufrir menoscabo en las oportunidades sociales, a participar de los bienes colectivos, y a contribuir en el ejercicio de las responsabilidades y de las decisiones que afectan a todos, hombres y mujeres. Este principio enlaza, en toda lógica, con el concepto de cohesión social entendido en sus dos dimensiones fundamentales: como inclusión social en sentido material y como sentido de pertenencia, en su orientación psicológica. La equidad de género tiene una relación directa con todos los objetivos-medios de la cohesión social, no se puede dar una sin la otra. Y la equidad de género en el poder político no tiene que ser el resultado final, puede ser un buen principio, o más razonablemente pueden reforzarse dialécticamente para introducir cambios en realidades sociales que exigen una nueva orientación.

La UE ha logrado notables avances en igualdad de género y en cohesión social, pese a la permanencia de situaciones totalmente asimétricas de hombres y mujeres en ámbitos políticos, laborales, económicos, etc. El actual Plan de Trabajo de la UE 2006-2010 (COM(2006)0092), y la Hoja de Ruta para los objetivos de la Cumbre de Lisboa despliegan una variedad de recursos, de todo tipo, extraordinarios. El Plan contiene seis áreas prioritarias: conseguir la misma independencia económica para las mujeres y los hombres, conciliar la actividad laboral con la vida familiar, promover la participación paritaria de las mujeres y los hombres en la toma de decisiones, erradicar la violencia de género y la trata de seres humanos, eliminar los estereotipos sexistas de la sociedad y promover la igualdad de género fuera de la UE.

Se trata, sin duda, del mejor ejemplo pero le falta un elemento importante: ser suficientemente conocido por la ciudadanía, porque sin una ciudadanía con derechos, con conciencia de ellos y con agencia y autonomía para ejercerlos no se acorta la distancia con las instituciones políticas. Los conocimientos sobre la situación desigual de las mujeres y sobre las políticas para reducirla progresivamente son enormes, tanto en la Unión Europea como en América Latina pero deben ser transmitidos para crear conciencia de ciudadanía, para romper moldes de género que limitan a hombres y a mujeres y para avanzar en la aceptación de

que la igualdad es un derecho fundamental. Expandir los estudios de género al sistema educativo tiene valor político y es necesario para acabar con la jerarquización construida entre los sexos.

Para concluir, y a título de ejemplo del compromiso de la UE con la igualdad entre hombres y mujeres como derecho fundamental, al menos en el discurso de las altas instituciones, cabe citar los primeros puntos de la declaración de mayo de 2007, de las Presidencias de Alemania, Portugal y Eslovenia (que ocuparán un período de dieciocho meses), por su novedad y valor simbólico: "Nosotros, el primer Trío de Presidencias... reconocemos la necesidad de una declaración común y la presentamos...1. Reafirmamos que la igualdad de género es un derecho fundamental, un principio fundamental de la Unión Europea contenido en el Tratado EC, así como uno de los objetivos de la UE... 2. Reconocemos que las políticas de igualdad de género son instrumentos esenciales para la cohesión social, el crecimiento económico, la prosperidad y la competitividad y es necesario implementarlas a través de medidas específicas y del mainstreaming... 3. Por tanto señalamos y reconocemos la necesidad de que los estados miembros integren la perspectiva de género en respuesta a un tiempo de cambio demográfico y del conjunto de desafíos y oportunidades que ello supone..."³¹.

Referencias bibliográficas

- Astelarra, J: *Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*, CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo, 57.
– Seminario sobre Género y Cohesión Social.
www.cofi.net.
- CEPAL. *Cohesión Social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*.
Coordinado por Ana Sojo, enero 2007.
- Durán M.A.: El Futuro del Trabajo en Europa. En
Cohesión Social, políticas conciliatorias y
presupuesto público. Una mirada desde el
Género. GTZS-UNFPA, México 2005.
- *El valor del tiempo. ¿Cuántas horas te faltan al día?* Espasa-Calpe, 2007
- Elósegui, M: *Las acciones positivas para la igualdad de oportunidades laborales entre hombres y mujeres*. Universidad de Zaragoza-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.
- GTZ-UNFPA. *Cohesión Social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada al género*.
México, 2005.
- Morant, i. (dir): *Historia de las mujeres en España y América Latina*, vol. IV. Cátedra, 2006
- Rossilli, M. G.: *Políticas de Género en la Unión Europea*. Narcea, 2001.
- Sevilla, J: *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*. IUED-Universidad de Valencia, 2004.

Notas

- 1 P. Norris y R. Inglehart: *Rising Tide. Gender Equality an Cultural change around the World*. Cambridge University Press, 2004.
- 2 Unión Interparlamentaria (IPU), 31 de julio de 2007.
- 3 La Ley Orgánica de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres (BOE 71, 23-3-2007), de España, ha sido recurrida por el Partido Popular, alegando precisamente que “la protección a la mujer por si sola no es razón suficiente para justificar la diferencia...si fuese aceptada por la Constitución Española que la mitad femenina se refleje obligatoriamente en las candidaturas, con igual razón podrían exigir ese beneficio oras categorías o segmentos sociales: los ancianos, los jóvenes, los discapacitados... y así sucesivamente”. *El País*, 26 de junio de 2007.
- 4 Informe de la Comisión COM(2007)49 final, de 7-2-2007
- 5 Los cinco planes han sido analizados por Judith Astelarra junto con los informes al CEDAW de algunos países de América Latina. *Políticas de Género en la UE*, CEPAL Serie Mujer y Desarrollo número 57, 2004.
- 6 Consejo de Europa, Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de “buenas prácticas”. Informe final. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer, Serie Documentos, número 28. Madrid 1999.
- 7 Un análisis de la estrategia se encuentra en Emanuela Lombardo: “El mainstreaming de género en la Unión Europea”, en Aequalitas. Revista Jurídica de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres. Vol. 10-15, mayo-diciembre 2003.
- 8 Ver el informe sobre Mainstreaming de Género en las Políticas de Empleo, presentado en Julio de 2007 por el EU Expert group on Gender, Social Inclusion and Employment (EGGSIE) http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/docs/2007/gend_mainstro7_en.pdf
- 9 En la web del Instituto de la Mujer www.mtas.es/mujer/ se puede consultar una Guía de aplicación práctica, para la elaboración de Informes de Impacto de Género para la legislación española, obligatoria a partir de la Ley 30/2003.
- 10 María-Angeles Durán: El futuro del trabajo en Europa, en GTZ-UNFPA Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género. Reunión de Expertas. Ciudad de México, 2005.
- 11 El Seminario Género y Cohesión Social, dirigido por Judith Astelarra, ofrece valiosas aportaciones sobre los temas antes mencionados, objeto del Plan actual de la UE. www.COFI.net
- 12 La Cumbre UE-América Latina, celebrada en Guadalajara en 2004, en Viena en 2006, por ejemplo. En la Declaración de ésta se incluyó la necesidad de desarrollar políticas públicas con perspectiva de género y se aludió a la utilidad de la experiencia en la UE para AL.
- 13 Klaus Bodemer: “Cohesión social, capital social y democracia. Lecturas en América Latina y Europa”. Ponencia preparada para el Forum Europe-Latin America. European and Latina American Social Models: pressing challanges. Celebrado en Estocolmo en abril de 2007.
- 14 Ibidem, pág. 10.
- 15 El mainstreaming ha sido analizado en el proyecto europeo www.mageeq.net Para el caso de España María Bustelo et al.: “Las políticas de Igualdad de Género en España y Europa: un análisis de marcos interpretativos”. Este trabajo obtuvo el Premio Angeles Durán para la innovación científica en Estudios de Género convocado por el IUEM-UAM, segunda edición, 2006.
- 16 M. Hopenhayn: Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración. CEPAL, Colección Documentos de Proyecto.
- 17 Medias a partir de datos de IPU, mayo de 2007, excepto Francia e Irlanda que se han incluido elecciones de junio.

- ¹⁸ Toda la información en www.quotaproject.org
- ¹⁹ Datos de www.IPU.org al 31 de mayo de 2007
- ²⁰ Marshall: Clase social y ciudadanía, 1949
- ²¹ Ann Phillips: Democracy and Representation: or, why should it matter who our representatives are? En *Feminism and Politics*, Oxford University Press, 1998.
- ²² Carol Pateman: El Contrato Sexual. Ed. Anthropos, 1995.
- ²³ Ann Phillips: The Polititics of Presence. Clarendon Press-Oxford, 1995.
- ²⁴ M. Hopenhayn: Cohesión social: una perspectiva en proceso de elaboración. En CEPAL. Colección documentos de proyectos. Cohesión Social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones. El análisis más completo sobre el tema con la relación exhaustiva de los problemas múltiples y complejos que impiden avanzar en la cohesión en todas sus dimensiones.
- ²⁵ Martín Hopenhayn: Cohesión social: un puente entre inclusión social y sentido de pertenencia. Ponencia presentada en el Seminario sobre Género y Cohesión Social, págs. 9-10. www.COFI.net
- ²⁶ J. Lovenduski y P. Norris: Gender and Political Parties, Sage, 1993.
- ²⁷ M.A. Durán: La conciliación de la vida familiar y vida política. Informe sobre países europeos para las Cortes Generales de España, 1999.
- ²⁸ T. Verge: Mujer y partidos políticos en España: las estrategias de los partidos y su impacto institucional, 1978-2004. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, 115. julio-septiembre 2006.
- ²⁹ E. Vogel-Polsky: Democracia paritaria en Europa. En M.G. Rossilli, ed.: Políticas de Género en la Unión Europea. Narcea, 2001.
- ³⁰ E. Vogel-Polsky, ibidem.
- ³¹ En el consejo de la UE celebrado en la primavera de 2007 se estableció el nuevo Pacto por la Igualdad de Género, y en la reunión informal de Ministros para la Igualdad de

Género y de la Familia, celebrada los días 15-16 de mayo de 2007 se produjo la citada declaración. En el original: "*We, the first Trio of Presidencies –Germany, Portugal and Slovenia- recognise the need for a common declaration and present it... 1. We reaffirm that the gender equality is a fundamental right, a fundamental principle of the European Union enshrined in the EC Treaty, as well as one of the EU objectives... 2. We recognise that gender equality policies are essential instruments for social cohesion, economic growth, prosperity and competitiveness and need to be implement through specific measures and by mainstreaming... 3. We therefore identify and acknowledge the need for Member States to integrate a gender perspective in responses to times of demographic change and its set of interrelated challenges and opportunities...*"