



FACULTAD DE DERECHO

MÁSTER UNIVERSITARIO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

2010 – 2011

REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES.

Experiencias en España y Perú.

Tutora: Blanca Rodríguez Ruíz

Alumna: Diana Carolina Portal Farfán

Sevilla, noviembre de 2011

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	
CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA. ¿DÓNDE UBICAMOS A LAS MUJERES?	8
1.1. El origen del Estado: el contrato social frente a las mujeres	8
1.1.1 La división de los espacios público y privado	14
1.1.2 Exclusión del contrato social: efectos en la ciudadanía de las mujeres	19
1.2 Democracia: representatividad real de todos y todas	24
1.2.1 Democracia: ¿poder de <i>todo</i> el pueblo?	24
1.2.2 Acceso al poder, los desafíos de la representación	30
1.3 Aspectos críticos sobre la construcción del Estado democrático y representativo	34
CAPÍTULO II	
IGUALDAD EN EL ÁMBITO POLÍTICO. RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LAS MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA Y LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA	41
2.1. La construcción de las medidas de acción positiva	41
2.1.1. Punto de partida: dimensiones de la igualdad	41
2.1.2. Las medidas de acción positiva: concreciones terminológicas.	44
2.1.3. Reconocimiento internacional de las medidas de acción positiva	51
2.2. Cuotas en el ámbito de la representación política: ¿acciones positivas o resignificación de la democracia representativa?	57
2.2.1. De la igualdad formal a la paridad.	59
2.2.2. Las cuotas y la paridad frente a la representación unitaria	63
2.3. La igualdad política en el ámbito español. Principio de presencia equilibrada	69
2.3.1. El principio de igualdad en la Constitución española	69
2.3.2. Marco jurídico normativo en España	73

2.3.3	Debate sobre la constitucionalidad de la presencia equilibrada. Alcances sobre igualdad material	75
2.3.4	Oportunidad para redefinir el espacio público. Considerando la representación política en términos de paridad, más allá de las cuotas electorales	77
CAPÍTULO III		
CASO PERUANO: LEY DE CUOTAS, UNA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA A LOS DERECHOS DE LAS MUJERES		82
3.1.	Marco contextual de la participación política de las mujeres en Latinoamérica	82
3.2.	Marco contextual de la participación política de las mujeres en el Perú.	89
3.2.1.	Inicios de la República del Perú y exclusión de ciudadanía	89
3.2.2.	Avances preliminares para el voto de las mujeres	91
3.2.3	Voto restrictivo. Inclusión de las mujeres.	94
3.3.	Marco normativo de la Ley de Cuotas en el Perú	95
3.3.1.	La participación política como derecho fundamental	95
3.3.2.	Incorporación de la Ley de Cuotas	98
3.4.	Caso Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	100
3.4.1.	El caso: aplicación restrictiva de la cuota de género	100
3.4.2.	Más allá de la anécdota: desigualdad persistente	107
CONCLUSIONES		110
BIBLIOGRAFÍA		116

*A mi papá Jeremías Ciro y mi mamá María Jesús,
gracias por todo su amor e impulso para alcanzar mis sueños.*

INTRODUCCIÓN

La Democracia tiene como uno de sus elementos clave la representación política, a partir de la participación de la ciudadanía como integrantes del conjunto social, *el pueblo*, que es la base sobre la que se construye. Por ello es importante analizar el acceso y el ejercicio de las mujeres en estos espacios de poder político, quienes constituyen la mitad de la población. Sin embargo, desde la construcción misma del concepto de Estado, ellas no han estado presentes de manera real, ni han sido consideradas como sujeto de derechos, iguales y libres, para participar de la constitución de la manifestación de la voluntad general que constituye el acuerdo o pacto social que define la convivencia y fundamenta el poder político de los Estados.

El principal objetivo de este trabajo es analizar la situación de la participación política de las mujeres, en condiciones de igualdad y presencia equilibrada de representantes con los varones, a través del mecanismo de acción positiva denominado “sistema *de cuotas electorales*”.

Para ello partimos de un análisis del marco teórico sobre el Estado y la democracia, así como el principio de igualdad y no discriminación, en tanto justifican la aplicación de medidas de acción positiva. En este análisis consideramos los aportes de la teoría feminista, que nos permite ubicar a las mujeres en estas construcciones teóricas e identificar los *nudos* o aspectos que no son considerados en el análisis jurídico de la aplicación de este tipo de medidas. Nos detendremos en las experiencias española y peruana, para a través de sus propias particularidades evaluar si este mecanismo incide o no en una promoción de la participación de las mujeres en los espacios de poder, particularmente de representación política.

Es en este marco, en el que planteo el tema de mi tesis de investigación, pues en una esfera tan importante como es la representación política, las mujeres han estado y están aún excluidas. Esto sucede no solo por las limitadas oportunidades de participación en estos ámbitos, sino que se agudiza por la profunda discriminación y desigualdad que las rodea, categorizándolas como *ciudadanas de segunda categoría*.

Las interrogantes que nos han motivado llevar a cabo esta investigación se encuentran vinculadas al tema de paridad democrática, desarrollado por nuestra tutora Blanca

Rodríguez Ruíz en las clases del Máster; es a partir de este concepto que nos preguntamos ¿son las cuotas adecuadas para promover la igualdad política de las mujeres?, ¿qué aspectos se encuentran sobre la base misma de la construcción de los Estados democráticos?, ¿se encuentran en los mismos consideradas las mujeres?

En suma, nuestra investigación se vincula con la inquietud de saber si las cuotas – como mecanismos de afirmación, tendientes a atender a un grupo social discriminado – basta para modificar, de forma legítima y constitucional, la situación de discriminación y exclusión en la que se encuentran las mujeres en el ámbito político; o si es necesario ir más allá de esta medida, en aras de una sociedad y un Estado verdaderamente democráticos que apuesten por la paridad.

Nuestro trabajo consta de tres capítulos, el primero de ellos parte de un análisis teórico de la construcción del Estado y la Democracia; de esta manera repasamos los conceptos, pero desde una perspectiva de género, que nos permite evaluar el papel que han jugado las mujeres en estas construcciones teóricas. Este análisis, evidencia la situación de subordinación a las que se nos ha sometido, colocándonos en el espacio privado, que es considerado de menor importancia que el público; esta asociación se produce sobre la base de las características reproductivas de las mujeres, tiene efectos en el ejercicio de la ciudadanía y sus limitaciones en la participación política.

El segundo capítulo consta de dos ejes importantes, el primero el origen y justificación de las medidas de acción positiva, para ello, hacemos una revisión del principio de igualdad y no discriminación y su relación con estas medidas. En este mismo apartado, consideramos el marco jurídico internacional tanto a nivel del sistema universal de protección de los derechos humanos, como de la Unión Europea, para mostrar los avances en esta materia y la adopción de instrumentos jurídicos que evidencian la situación de las mujeres y justifican la necesidad de que los Estados apliquen estas medidas. En este punto analizamos de manera general las experiencias en Francia e Italia, donde se ha aplicado medidas de acción afirmativa como las cuotas, para lo cual se ha modificado sus constituciones; esta revisión nos permitirá enriquecer luego el debate sobre la constitucionalidad de estas medidas.

Otro eje, en este mismo capítulo, se refiere a la experiencia en España en la aplicación de cuotas, tendientes a una representación equilibrada, tanto a nivel del gobierno central como de las Comunidades Autónomas. Para ello, hacemos una revisión de la normatividad

vigente, así como de las sentencias del Tribunal Constitucional español que ha evaluado la constitucionalidad de estas medidas, a partir de su finalidad, su vinculación con los derechos fundamentales de la igualdad y sobre todo el reconocimiento constitucional de España como un Estado social de derecho que busca remover los obstáculos tendientes a impedir el efectivo goce de los derechos fundamentales, sobre la base del sexo como característica sospechosa de discriminación sustentada en el art 14 de la Constitución Española.

Terminamos este apartado con una clasificación de los argumentos a favor y en contra de la adopción de medidas de acción positiva –cuotas- que buscan una representación equilibrada, este debate nos permite evidenciar que estas medidas son complejas en sí mismas, pero que además provocan una serie de suspicacias cuando desde la ley se obliga a los partidos políticos a considerar un determinado número de candidatas o candidatos. En este punto, relevamos la igualdad material, dimensión reconocida constitucionalmente, como justificación de estas medidas; sin embargo, el marco teórico analizado en el capítulo primero y el debate suscitado en España, nos permite revelar que las medidas de acción positiva propuestas son insuficientes para atender la discriminación contra las mujeres que se produce y señalar la necesidad de considerar cambios más estructurales que resignifiquen la democracia.

En el capítulo tercero, analizamos el caso peruano y la aplicación de la ley de cuotas. Partimos de una revisión del contexto latinoamericano de la participación de las mujeres en política, así como del propio contexto peruano, lo que nos permite mostrar el largo y lento proceso social e histórico que tuvo que pasar, para que las peruanas tuvieran derecho al voto y sean reconocidas como ciudadanas.

En el Perú es en el año 1997 se modificó la Ley Orgánica de elecciones y la Ley de elecciones municipales, para introducir las cuotas, así, se establecía un mínimo del 25% de representación de mujeres u hombres en las listas parlamentarias y municipales, en el 2000 se incrementó al 30%. Este tipo de medida no generó mayor debate a nivel de su constitucionalidad, sin embargo, la aplicación de la misma en la práctica nos demostró lo lejos que se encontraba de cumplir con su finalidad, reconocer el derecho de las mujeres a tener iguales oportunidades en el acceso a cargos de participación política.

De esta manera un aspecto clave de este capítulo, es el análisis del caso *Janet Espinoza feria vs Perú*, caso Nro. 12- 404 presentado por candidatas a las elecciones del año 2001,

denunciando al Perú ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. En este caso concreto se evidencia que aún permanece en el imaginario social y político que las mujeres no son importantes para la participación política. En este caso el Jurado Nacional de Elecciones hace una interpretación restrictiva de la norma, señalando que es difícil interpretar el 30% en los escaños elegido y que por ello se debe “*redondear matemáticamente*”, disminuyendo con ello la elección de las candidatas y no considerando una interpretación acorde con los fines de la ley y la Constitución.

Con este análisis y el examen de las experiencias, podremos concluir con algunos alcances y respuestas a las preguntas que nos motivaron la investigación, sobre todo el paso de las medidas de acción afirmativa a la paridad; en tanto que el recorrido teórico y práctico de las cuotas nos brindan una serie de elementos que nos permite reflexionar sobre este ideal y la realidad en la que nos encontramos.

Finalmente, en las conclusiones y reflexiones finales, hacemos un recorrido desde lo analizado en el primer capítulo, es decir de las bases teóricas del Estado democrático y representativo, hasta las experiencias concretas de España y Perú en la aplicación de cuotas. Esto nos permite considerar la ubicación de las mujeres en estos conceptos, desde un análisis feminista, evaluar la viabilidad de las cuotas en aras del reconocimiento de la igualdad de las mujeres e identificar las posibilidades de una democracia paritaria, que considere fundamental la transformación del espacio público de la representación política, integrando a las mujeres como ciudadanas activas.

Sevilla, noviembre de 2011

CAPÍTULO I

CONSTRUCCIÓN CONCEPTUAL DEL ESTADO Y LA DEMOCRACIA: ¿DÓNDE UBICAMOS A LAS MUJERES?

El análisis de la participación política de las mujeres exige partir de una revisión de conceptos claves como Estado, democracia e igualdad; con ello, tendremos un marco teórico que nos permita evaluar el lugar que han ocupado las mujeres en estas construcciones conceptuales, para que de esta manera podamos considerar estos elementos en la situación actual de los derechos y la ciudadanía de las mujeres.

Analizar la desigualdad en el ámbito político exige un análisis previo y crítico de la construcción teórica e histórica del Estado y la democracia, por ende, de teorías como las contractualistas y de la representatividad de las y los sujetos en este marco; con ello buscamos tener elementos claves que expliquen las medidas adoptadas para promover la igualdad de las mujeres con los varones, que nos permitan ir más allá de la norma legal y su aplicación en la realidad.

1.1 Origen del Estado¹: el contrato social frente a las mujeres

El Estado es una organización política, que ha tenido un proceso de formación a través de la historia, la misma que corresponde a Europa entre los siglos XII y XIX. El hito en este desarrollo se da con la Revolución Francesa en 1789, que pone fin al Estado Monárquico para dar paso al Estado Liberal. El *pensamiento ilustrado*, que acompaña esta revolución establece una nueva forma de justificar el poder, dejando de lado la razón divina y los privilegios establecidos para reconocer que el origen del poder se encuentra en el *pacto originario*, que es simbolizado con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

En este contexto social e histórico, se justificará el poder supremo político si se halla al servicio de la libertad. Se organizará dicho poder de forma que se halle limitado y no pueda violar los derechos y libertades particulares. El fin del Estado será proteger el natural desarrollo de la sociedad y de los ciudadanos². De esta forma se justifica la necesidad de

¹ El concepto de Estado que manejamos es aquel que surge en Europa con la modernidad, a partir del siglo XVIII, al que se ha denominado Estado Liberal, en el marco de la Revolución Francesa.

² GONZALEZ CASANOVA José Antonio. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. España: Vicens-Vives, tercera edición, 1984, p. 105.

reconocer la organización y el poder del Estado para garantizar el adecuado funcionamiento de la sociedad y la libertad de todos sus integrantes.

En este marco, John Locke señala que el poder político o civil nace del *consenso* y su fundamento se halla en un supuesto contrato social:

Ya que los hombres son, todos, por naturaleza, libres e iguales e independientes, nadie puede perder tal condición y estar sometido al poder político de alguien sin su consentimiento. La única forma de que uno se despoje de su libertad natural y se revista con los vínculos de la sociedad civil consiste en ponerse de acuerdo con los demás para unirse y reunirse en una comunidad³.

La regla fundamental de tal comunidad es la supremacía de la mayoría. El derecho fundamental que el Estado debe proteger es el derecho de *propiedad*. Tras el pacto social entre los individuos surge el pacto de los ciudadanos como unidad con los futuros gobernantes (pacto de sujeción), mediante el cual se delega en unos pocos el poder de todos y se establecen las condiciones en la que el gobierno deberá someter su ejercicio.

Locke establece la propiedad como derecho fundamental básico, por ello el Estado debe garantizar el orden social para que *los propietarios* puedan disfrutar de este derecho sin perturbaciones; en esta construcción teórica no se encuentra ubicadas las mujeres, pues ellas no tenían acceso a la propiedad.

En esta construcción conceptual, Rousseau tiene un papel preponderante cuando define el *contrato social*, señala:

Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por lo cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental, cuya solución es el Contrato Social⁴.

Uno de los aportes de Rousseau, según González Casanova⁵ es la justificación de la soberanía popular a través del pacto social. El punto de partida es que la soberanía reside en el conjunto de ciudadanos como tal, como conjunto, es decir que corresponde a la

³ Ibidem. p. 106.

⁴ ROUSSEAU Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Estudio Preliminar de Daniel Moreno. México: Editorial Porrúa, 2000, decimosegunda edición, p. 9.

⁵ GONZALEZ CASANOVA. Óp. Cit. p. 143.

voluntad general del pueblo, que se expresa mediante la ley. El soberano no es ya el monarca ni la comunidad política como tal, sino la población de un Estado en cuanto busca el interés general a través de las leyes.

Por otro lado, en este marco de la justificación racional del origen del poder, consideramos importante a Immanuel Kant⁶, quien sostiene la existencia de un *estado de naturaleza pura* que debe ser superado por un *contrato social*, con el fin de que sea establecido definitivamente el Estado, pasando los individuos a convivir en una República. Este *contrato originario*, evita la violencia general y da origen a la *Constitución Civil*, que permite que el pueblo otorgue poder al Jefe de Estado, sobre la base del consenso y el monopolio de la coacción.

Kant señala que el *estado civil* se funda en tres principios, que hacen posible el establecimiento del Estado:

- La libertad de cada miembro de la sociedad (hombre), cada persona puede buscar la felicidad como desee siempre que no cause perjuicio en la libertad de los demás;
- La igualdad con los demás (súbdito), nadie puede coaccionar a otro sino por medio de la ley pública, no existe privilegios innatos (crítica a la monarquía) y todos se hallan en igualdad jurídica;
- La independencia de cada miembro de la república (ciudadano), donde solo los *aptos* son quienes dictan las leyes, los súbditos deben obedecer aún si no son felices, no deben rebelarse contra este *statu quo*, pues ello convierte en insegura toda constitución jurídica e introduce el estado de anarquía.

Por ello, para Kant es indispensable contar con determinadas características para llegar a ser ciudadano, así, quien tiene dependencia económica de otra persona no tiene independencia y, por tanto, no puede participar del contrato social. Por lo tanto, el ciudadano será el que tiene derecho al voto, que tenga propiedad y sea independiente; situación que no se daba en el caso de las mujeres.

De la revisión de las teorías de Rousseau, Locke y Kant, podemos señalar que en la construcción teórica del pacto social como justificación racional del poder y del Estado, no

⁶ KANT Immanuel. *En defensa de la Ilustración*. Traducción de Javier Alcoriza y Antonio Lastra. Barcelona: Alba Editorial S.L. U. 1999, p. 244.

se reconoció a las mujeres como sujetos de derecho, con voz y voto en este consenso, al igual que los menores de edad y las/os esclavos.

Esta situación ha sido señalada por diferentes autoras⁷, entre ellas Rubio Castro, quien señala que, con el surgimiento del Estado Liberal, la burguesía ilustrada utiliza la igualdad como rasgo de identificación frente al poder establecido y a los privilegios dominantes, considerando suficiente para su consagración y mantenimiento, la simple positivización de este principio. Con la proclamación de la igualdad y la libertad en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, como principios inherentes a la naturaleza humana y concluido el proceso de construcción del Estado en 1793⁸, nada más había que hacer, sólo dejar que el orden jurídico y político, surgido del nuevo pacto, desplegara toda su potencialidad, protegiendo los derechos individuales y estableciendo el correcto orden social⁹.

La Declaración simboliza el pacto originario, el contrato llevado a cabo por los individuos que aceptan reconocerse como iguales en derechos y deciden someterse al poder político común establecido por ellos; de esta forma se establecen límites al poder legítimo del Estado y se garantiza los derechos de los ciudadanos, el orden social y la seguridad.

En este marco, se establece un nuevo origen del poder, que supone la construcción de un nuevo orden jurídico y político desde fundamentos diferentes al origen divino. Lo importante es *la razón*, la consideración del método adecuado para el descubrimiento de la verdad y de lo universal.

A partir de los presupuestos basados en la racionalidad y el método científico, se construye el pacto constituyente, un pacto mediante el cual los iguales se reconocen entre sí y establecen el nuevo poder. Como ha señalado Rubio¹⁰, el hecho de que las mujeres no formaran parte de este pacto, ni de este reconocimiento ha sido considerado de poca relevancia a la hora de enjuiciar la dimensión moral de los contenidos en él establecidos. Es decir, si las decisiones se toman con imparcialidad por parte de sujetos racionales no

⁷ Entre ellas: RODRÍGUEZ RUIZ Blanca, RUBIO MARIN Ruth, RUBIO CASTRO Ana, PATEMAN Carol, entre otras.

⁸ 1793 es el momento en el que Francia constituye la primera República francesa y con ella nace el primer Estado moderno en Europa.

⁹ RUBIO CASTRO Ana. Ciudadanía y sociedad civil: avanzar en la igualdad desde la política, en: RUBIO CASTRO Ana y HERRERA Joaquín (coordinación). *Lo Público y lo Privado en el contexto de la Globalización*. Andalucía: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, Junta de Andalucía, 2006, pp. 25 y 26.

¹⁰ *Ibidem*. p. 28.

tiene ninguna transcendencia que algunos grupos sociales no estén presentes en el momento de la decisión, para valorar su contenido moral.

Por ello, desde la propia construcción teórica de la justificación racional del Estado, se ha dejado fuera a las mujeres colocándolas en una situación de inferioridad y dependencia. Sobre este aspecto se ha pronunciado Carol Pateman, quien en su obra *el contrato sexual* analiza este marco teórico, para desentrañar el papel que ocupan las mujeres en esta justificación teórica; ella señala que:

Sólo hay un modo en que las mujeres, que tienen el mismo estatus como individuos libres e iguales que los varones en el estado de naturaleza, queden excluidas de la participación del contrato social. Deben ser excluidas para que el contrato sea sellado, pues mujeres racionales, iguales y libres no acordarían pactar que las subordinasen a los varones en la sociedad civil. El supuesto debe necesariamente ser que, cuando se selló el contrato social, todas las mujeres en la condición natural habían sido conquistadas por los varones y eran ahora sus subordinadas (sirvientas). Si algunos varones habían sido igualmente sometidos entonces también quedaban excluidos del contrato social. Sólo los varones que se reconocían unos a otros libres e iguales y amos de familias tomaron parte¹¹

El contrato sexual explica que las mujeres fueron pactadas fraternalmente por los varones y que dicho pacto las apartaba de los derechos civiles y políticos y las confinaba al territorio de lo doméstico. Al mismo tiempo, el contrato sexual reaparece en el Estado social en la forma de contrato de matrimonio y del nuevo ideal de feminidad. La quiebra de la universalidad ética, política y epistemológica no ha sido sólo una de las incoherencias de la ilustración, sino uno de los elementos más potentes de deslegitimación política de las democracias modernas, pues ha excluido de la lógica democrática y del principio de mérito a las mujeres y les ha aplicado la lógica estamental: democracia para los varones y régimen adscriptivo para las mujeres¹² Semejante operación requería construir una ontología inferior de las mujeres, diferente o complementaria; como no era conveniente reconocer el estatus de sujetos políticos a las mujeres, era necesario negarlas como sujetos de razón.

¹¹ PATEMAN Carol. *El Contrato sexual*. Traducción de María Luisa Femenias, revisada por María Xosé Agra Romero. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1995, p. 71.

¹² COBO Rosa. *Democracia Paritaria y Sujeto Político Feminista*. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Número 36, 2002, p. 34. Versión digital consulta el 05/10/11 en: http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36_2.pdf

Estas construcciones teóricas clásicas, no son sólo la evidencia del pensamiento ilustrado, la concepción de un individuo con carácter universal que es partícipe del acuerdo social para el establecimiento del Estado y el orden social se ha mantenido hasta la actualidad, prueba de ello es la concepción teórica que ha definido John Rawls en su *Teoría de la Justicia*.

De acuerdo con esta teoría, los individuos estarían bajo un velo de ignorancia, esto es, una situación en que las personas, sin conciencia de raza, sexo o clase social, generan unos principios abstractos y universales. Esta ficción crea dificultades añadidas, pues si las personas no tuvieran conciencia de estas características, la discriminación no se produciría y por ende no sería necesaria las medidas de acción positiva. Asimismo, si se ignora la existencia de razas y sexos, y por lo tanto las diferencias, se asimilan todas las personas a un único modelo y se olvida la influencia de la historia en la construcción de las propias identidades¹³.

Por su parte Pérez Luño, señala que esta construcción teórica de Rawls, reconocida por el propio autor, no le exime de críticas, por ello menciona que la experiencia se encarga de demostrar el carácter inviable de la situación originaria. Los hombres nacen en contextos histórico-sociales definidos que condicionan desde el principio sus opciones y los esfuerzos por la consecución de la igualdad surgen precisamente de la experiencia de esas circunstancias y son inimaginables y carentes de sentido tras “un velo de ignorancia”¹⁴.

De eso se trata justamente, la realidad nos demuestra que aún hoy las mujeres se encuentran en condiciones de exclusión y desigualdad en la participación política – así como en otros ámbitos de su desarrollo- lo que genera desde la posición feminista críticas a este modelo teórico del Estado. Se trata de analizar la relación teórico – práctica de la consideración de las mujeres, desde su condición de ciudadanas, en este marco conceptual del Estado. Este análisis nos permitirá tener mayores elementos para evaluar las medidas de acción positiva en la participación política de las mujeres, no solo desde su consideración de política pública destinada a fomentar la igualdad, sino desde el origen mismo del marco

¹³ DEMA MORENO Sandra. *A la igualdad por la Desigualdad. La acción positiva como estrategia para combatir la discriminación de las mujeres*. Oviedo: KPK ediciones, 2da edición, 2008, p. 121.

¹⁴ PÉREZ LUÑO Antonio Enrique. *Dimensiones de la igualdad*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Fundación El Monte, Dykinson, 2007. 2da edición, p. 66.

teórico de la ciudadanía de las mujeres y las construcción culturales y sociales en que se encuentran inmersas.

1.1.1 La división de los espacios público – privado

La perspectiva de género, como un instrumento de análisis nos permite evidenciar las diferencias que se construyen socialmente entre hombres y mujeres, asignándole roles específicos y ubicándolas en una posición de subordinación. Así mismo analiza las relaciones de poder que se establece entre ambos, permitiendo identificar las causas de la discriminación y limitación del ejercicio de sus derechos. Esta construcción cultural del género se basa en las diferencias sexuales, teniendo repercusiones en la construcción teórica e histórica del Estado y la ciudadanía.

En este sentido, es necesario resaltar el aporte de la teoría feminista, desde sus propias premisas constitutivas:

- a) El sistema sexo- género referido a la constitución simbólica e interpretación socio-históricas de las diferencias anatómicas entre sexos. El sistema sexo – género es la red mediante la cual el *self* desarrolla una identidad *incardinada*, determinada forma de estar en el propio cuerpo y de vivir el cuerpo. A su vez, este sistema es la red mediante la cual las sociedades y las culturas reproducen a los individuos incardinados¹⁵

- b) Los sistemas sexo-género históricamente conocidos han colaborado en la opresión y explotación de las mujeres. La tarea de la teoría crítica feminista es develar este hecho, desde un análisis *explicativo-diagnóstico* de la opresión de las mujeres a través de la historia, la cultura y las sociedades, y articulando una *crítica anticipatoria - utópica* de las normas y valores de nuestra sociedad y cultura actuales, como proyectar nuevos modos de relacionarnos entre nosotros y con la naturaleza en el futuro¹⁶.

Este aporte de la teoría feminista critica el período calificado como la Ilustración europea y el surgimiento del Estado liberal, como se ha mencionado antes, en este contexto se ha

¹⁵ BENHABIB Seyla. El otro generalizado y el otro concreto: La controversia Kohlberg-Gilligan y la Teoría feminista, en: *Teoría Feminista y Teoría Crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de capitalismo tardío*. Edición a cargo de Seyla Benhabib y Drucilla Cornell. Traducción de Ana Sánchez. España: Edicions Alfons El Magnanim – Institutíó Valenciana D'Estudis I Investigació, 1990, p. 125.

¹⁶ *Ibíd.* p. 126.

excluido a las mujeres, sobre la base de la existencia de una supuesta desigualdad natural y ontológica entre hombres y mujeres. Como señaló Rousseau¹⁷, la naturaleza de las mujeres determina su educación:

En la unión de los sexos, concurre cada uno por igual al fin común, pero no de la misma forma; de esta diversidad surge la primera diferencia notable entre las relaciones morales de uno y otro. *El uno debe ser activo y fuerte, y el otro pasivo y débil.* (...) Establecido este principio, se deduce que *el destino especial de la mujer consiste en agradar al hombre.* Si recíprocamente el hombre debe agradar a ella, es una necesidad menos directa; *el mérito del varón consiste en su poder,* y sólo por ser fuerte agrada.

(...). *El destino de la mujer es agradarle al hombre y ser subyugada.* (...) *Demostrado que el hombre ni la mujer están constituidos del mismo modo en lo que respecta al carácter y al temperamento, se infiere que no se les debe dar la misma educación.* Siguiendo las directrices de la naturaleza, deben obrar acordes, pero no deben hacer las mismas cosas; el fin de sus tareas es común, pero son diferentes y, por consiguiente, los gustos que las dirigen.

Esta desigualdad natural se basaba, fundamentalmente, en la función reproductiva de las mujeres. Esta supuesta desigualdad natural servía para justificar el origen de las desigualdades sociales, económicas, culturales, políticas y económicas entre ambos sexos; colocando a las mujeres en roles de dependencia, maternidad, destinadas al ámbito familiar y de cuidado.

Esta asignación de roles, provoca que se haga una división del espacio donde se desarrollan las personas en: el ámbito público y privado; en el primero se desarrolla la política, la economía, el trabajo, la educación, etc. y el privado, es destinado al ámbito doméstico, de la familia, etc. De esta manera las mujeres y sus derechos fueron excluidos del ámbito público de la negociación democrática durante mucho tiempo.

En este sentido, Rodríguez Ruíz añade que nuestra posición en la sociedad ha estado marcada por la dependencia, articulada a través de nuestra relación de subordinación a los varones en el ámbito doméstico. Hasta bien entrado el siglo XX, las mujeres hemos carecido pues de las condiciones para el acceso a la ciudadanía civil – salvo que se nos permita

¹⁷ ROUSSEAU J. *El Emílio*. Madrid: EDAF, Traducción castellana de Luís Aguirre Prado, 1972, Libro V.

hablar de una ciudadanía civil subordinada e indirecta. Lo cual redundó también durante mucho tiempo en nuestra exclusión de la ciudadanía política. Concluye la autora *las mujeres hemos accedido a la titularidad de derechos civiles en igualdad de condiciones con los varones sólo en fechas recientes, y con frecuencia aún de forma incompleta*¹⁸.

El análisis de la división del espacio en público y privado tiene correlato con la teoría moral, construida a partir del feminismo, de Carol Gilligan; permitiendo comprender que la *subjetividad* que se construye a partir de esta separación, determina los roles de hombres y mujeres en la sociedad. En esta teoría, la autora distingue entre:

- *Ética del cuidado* (esfera de lo privado), se caracteriza por la comprensión del mundo como una red de relaciones, contiene un juicio de naturaleza contextual, que busca considerar el punto de vista de los otros, las relaciones con los demás, la preocupación por los detalles concretos de la situación a juzgar. Las actividades de cuidado y atención, son las que hacen seguro el mundo social, evitando el aislamiento e impidiendo la agresión¹⁹. Las mujeres tratan de conservar las relaciones, crean redes de seguridad, vinculan la moral con la conciencia de conexión, definiendo la persona moral como aquella que, al actuar, considera “seriamente las consecuencias de las decisiones para todos los interesados”²⁰; y
- *Ética de la justicia* (esfera de lo público), se caracteriza por la aplicación de principios morales abstractos, es necesario partir de los individuos como independientes, previo a las relaciones sociales y mirar al otro como otro genérico, prescindiendo de sus particularidades y del contexto. De esta manera se jerarquiza las relaciones, aparece el peligro ante la proximidad y la conexión, tal como es percibido por los varones²¹. Se ocupa de cómo llegar a unas reglas mínimas de convivencia, de marcar los procedimientos que se deben seguir para llegar a resultados justos, pero sin pronunciarse sobre el contenido de estos en sí mismos.

El análisis que Gilligan hace nos permite establecer la relación entre la determinación *natural* de las capacidades y habilidades de las mujeres y la vinculación que se les hace

¹⁸ RODRÍGUEZ RUÍZ Blanca. *Hacia un Estado Post – Patriarcal. Feminismo y Ciudadanía*. Revista de Estudios Políticos 149, julio – septiembre 2010. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 94.

¹⁹ GILLIGAN Carol. *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. Traducción de Juan José Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica, p. 80.

²⁰ *Ibíd.* p.98.

²¹ *Ibíd.* p. 77.

con el espacio doméstico y familiar. Tradicionalmente, se asocia a la familia con la esfera de lo privado, en griego *ἴδιον* – que significa lo que está separado, lo que no cuenta: de donde se teoriza la palabra “idiota”. Es a partir de los griegos cuando se teoriza la inferioridad de la familia en comparación con la esfera pública, aunque en realidad ello puede tener un origen más antiguo²².

La teoría – crítica feminista plantea la efectiva incorporación de las mujeres al espacio público – político de la ciudadanía y la democracia. Pateman, al plantear su teoría del contrato sexual, señala que las teorías del contrato se basan en una historia de la libertad, que permite a los participantes cambiar de un estado de las inseguridades de la libertad natural por una libertad civil, igual; que es protegida por el Estado. Sin embargo, las lecturas clásicas no mencionan que el contrato original constituye, a la vez, la libertad y la dominación, puesto que la libertad civil no es universal, es un atributo masculino y depende del derecho patriarcal.

Jónasdóttir²³ utiliza el término *patriarcado* o dominación masculina, para señalar un sistema de poder social y político. Su teoría parte de la idea que “el sexo/género” (hombres y mujeres como seres socio-sexuales) comprende una base material particular para generar y dar forma a la historia y a la sociedad. Señala que ciertos aspectos del proceso total de la vida y la sociedad tienen que ver con el hecho de que *somos seres sexuales*, conducidos por el deseo y la necesidad de otros. Estas necesidades y deseos nos permiten habilitarnos como seres humanos y crear a otros, como individuos y como especie. La autora, también señala que el patriarcado como un sistema político, juega un rol importante para denotar una característica amplia del dominio masculino, que evidencia el no reconocimiento del poder de las mujeres, colocándolas en un ámbito de *influencia*, es decir que puede existir, pero que no es manifiestamente reconocido como legítimo o de derecho.

De esta manera, la sociedad civil patriarcal se divide en dos esferas, pero la atención se dirige solo a una. La historia del contrato social es considerada como una explicación de la creación de la esfera pública de la libertad civil. La otra privada, no es vista como

²² VIANELLO VINO y CARAMAZZA ELENA. *Género, espacio y poder. Para una crítica desde las Ciencias Políticas*. Traducción de Jacqueline Cruz. Madrid: Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 2002, p. 123.

²³ JÓNASDÓTTIR ANNA G. *El poder del amor. ¿Le importa el sexo a la Democracia?* Valencia: Ediciones Cátedra, Universitat de València e Instituto de la Mujer, 1993.

políticamente relevante. El matrimonio y el contrato matrimonial son, por tanto, considerados también como políticamente irrelevantes²⁴

Las dos esferas de la sociedad civil son, a la vez, separadas e inseparables. El ámbito público no puede ser comprendido por completo, en ausencia de la esfera privada, y de modo similar.

El contrato se considera el paradigma del libre acuerdo. Pero las mujeres no han nacido libres, las mujeres no tienen libertad natural. El cuadro clásico del estado de naturaleza incluye también un orden de sujeción entre hombres y mujeres. Con la excepción de Hobbes, los teóricos clásicos sostienen que las mujeres carecen naturalmente de los atributos y de las capacidades de los "individuos". La diferencia sexual es una diferencia política entre libertad y sujeción. Las mujeres no son parte del contrato originario a través del cual los hombres transforman su libertad natural en la seguridad de la libertad civil. Las mujeres son el objeto del contrato. El contrato (sexual) es el vehículo mediante el cual los hombres transforman su derecho natural sobre la mujer en la seguridad del derecho civil patriarcal²⁵.

La relación dicotómica entre condición natural y civil, permite explicar el paso de un estado al otro, a través del contrato social; los dos términos adquieren su significado en la interrelación del uno con el otro; lo natural excluye lo civil y viceversa. Según Pateman, para explicar el cambio, debe tenerse en cuenta una doble oposición y dependencia entre "natural" y "civil". Una vez efectuado el contrato originario, la dicotomía relevante que se establece es entre la esfera "privada" y la esfera "civil" – una dicotomía que refleja el orden de la diferencia sexual en la condición natural, que es también una **diferencia política**. Las mujeres no participan en el contrato originario, pero no permanecen en el estado de naturaleza. Las mujeres son incorporadas a una esfera que es y no es parte de la sociedad civil. La esfera privada es parte de la sociedad civil, pero está separada de la esfera "civil"²⁶.

La esfera (natural) privada y de las mujeres, la esfera (civil) y pública masculina se oponen, pero adquieren su significado uno de la otra, y el significado de la libertad civil de la vida

²⁴ PATEMAN. Óp. Cit. p. 12.

²⁵ Ibidem. p. 15.

²⁶ Ibidem. p. 22

pública se pone de relieve cuando se lo contrapone a la sujeción natural que caracteriza el reino privado²⁷.

La esfera privada típicamente se presupone como fundamento natural y necesario para la esfera civil, la esfera pública, pero es considerada irrelevante en relación con los teóricos políticos. De esta manera se justifica la división del espacio y la asimilación de las mujeres al hogar, a la dependencia y la familia; de manera que social, cultural e incluso jurídicamente se torna natural que las mujeres no hayan estado involucradas en el espacio público, particularmente el político.

1.1.2 Exclusión del contrato social: efectos en la ciudadanía de las mujeres

La ciudadanía también es parte de un proceso histórico en construcción, dialéctico, heterogéneo que alude a los derechos y responsabilidades de las mujeres y los hombres que pertenecen a una determinada comunidad política; es la posibilidad que tienen los ciudadanos de contribuir en las vidas públicas de su comunidad mediante la participación política²⁸. Por ello, la ciudadanía refleja también los procesos históricos que se han vivido, las consideraciones sociales, jurídicas y políticas que se han planteado como requisito para su configuración. El reconocimiento de la ciudadanía permite analizar la situación social en que se han encontrado las mujeres, en el proceso de construcción de la misma.

Como señaláramos al inicio, la construcción teórica del Pacto Social ha determinado quiénes integran y quiénes son excluidos de la sociedad. De esta forma, Rousseau define la ciudadanía en función de su participación o no en el *contrato social*:

Este acto de asociación convierte al instante a la persona particular de cada contratante, en un cuerpo normal y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, la cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. (...) En cuanto a los asociados, éstos toman colectivamente el nombre de pueblo y particularmente el de ciudadanos como partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado²⁹.

Esta concepción y privilegio se vio reflejada en la realidad, cuando la burguesía francesa excluyó en 1793 al tercer Estado mediante el sistema electoral, pues estableció el voto

²⁷ Ibidem. p. 22.

²⁸ SÁNCHEZ OLVERA Alma Rosa. *El Feminismo en la construcción de ciudadanía de las mujeres en México*. Revista *Itinerario de las Miradas*, N°63, Acatlán, Coordinación de Investigación, abril de 2006, p. 1.

²⁹ ROUSSEAU Juan Jacobo. *Óp. Cit.* p. 10.

censitario, que no permitía participar a aquellos varones que no eran propietarios. Según Rubio, las mujeres burguesas no fueron excluidas del poder mediante una ley electoral, sino en un momento previo, en el tránsito del estado de naturaleza al estado social. Este hecho tiene extraordinarias consecuencias sobre la subjetividad y la ciudadanía de las mujeres. Al ser excluidas las mujeres del “*pacto*”, de la pertenencia al grupo de los iguales racionales, quedan abandonadas a la naturaleza³⁰.

El estado de naturaleza simboliza el caos, la violencia, el espacio donde se impone el más fuerte, la voluntad individual sin límites. Esta representación del estado de naturaleza está cumpliendo dos funciones: servir de fundamento al nuevo orden político y representar a las mujeres como seres no racionales y esencialmente reproductivos.

Con la razón como aspecto fundamental del orden y la ley, quienes quedan fuera del pacto pierden su capacidad de participar en los objetivos colectivos, de hacer uso de su voz, expresar sus intereses. Con esta representación, los sujetos de derecho, los ciudadanos son solamente los varones propietarios, quienes asumen su propia representación y la de sus familias, incluidas las mujeres.

De esta manera se mantiene excluido de la Política el orden conyugal, lo cual permite que lo doméstico-familiar quede fuera del debate racional sobre la justicia y el contenido de la ley, para quedar anclado en la naturaleza. La forma y el contenido del pacto social originario permiten establecer la estrecha conexión existente, aún en la actualidad, entre el ejercicio del poder, la autoridad y la masculinidad.

El pacto es el momento del consenso, de la unión de voluntades individuales, del reconocimiento entre sí de los iguales en poder y en autoridad. Es el momento en el que los sujetos conforman el grupo social y establecen el vínculo que dará nacimiento a la ciudadanía. Por consiguiente, si las mujeres son excluidas de esta pertenencia en un momento previo a la construcción de Ley, en el momento en que los iguales se identifican y se reconocen como miembros de la nueva comunidad política, no podrá un cambio legal, sin más, restituirles el lugar que por justicia les corresponde, ni otorgarles una subjetividad y ciudadanía plenas³¹.

³⁰ RUBIO CASTRO Ana. Óp. Cit. p. 35.

³¹ RUBIO CASTRO Ana. Óp. Cit. p. 36.

La construcción moderna de la ciudadanía civil presentó un desafío fundamental a la subjetividad tradicional, pero no la sustituyó totalmente. Al contrario, ni siquiera los exponentes primitivos más radicales de la “sociedad civil” imaginaron que ésta abarcara toda la sociedad, ni vieron a todos los seres humanos como “individuos”. Las mujeres, por supuesto, fueron excluidas durante siglos de la ciudadanía civil (y política) independiente, y no había acuerdo sobre qué grado de ciudadanía debía otorgarse a los pobres y siervos. En consecuencia, la sociedad civil no se vio sino como un sector dentro de la sociedad, en una relación compleja y simbiótica con otros³².

Las mujeres necesitan una subjetividad y ciudadanía real, para ser reconocidas como sujetos racionales y con autoridad, tanto en la forma jurídica como en la política. Situar a las mujeres en la política re-significa la ciudadanía y desarrolla la democracia. Esta incorporación permitiría superar el “universalismo” sobre el que se basa el pacto social, para construir un modelo de ciudadanía en el que lo doméstico, la vida misma no quede excluida de la política, ni las mujeres como sujetos racionales.

Considerando estos antecedentes, podemos entender a la *ciudadanía* como el medio por el cual todo ser humano goza de los derechos y las libertades reconocidas y reconocibles, en razón de su propia naturaleza y sin discriminación alguna³³. La ciudadanía es el vínculo jurídico entre las y los individuos y el Estado, es la identidad jurídica que se les otorga, haciéndoles miembros de la sociedad. Sin ella, las personas quedan excluidas del ámbito activo o de la capacidad de ejercer sus derechos, se convierten y limitan a ser objeto de protección, sin ningún tipo de reconocimiento jurídico para participar en los espacios de decisión política.

La *ciudadanía* se refiere a la intervención activa de las mujeres y los hombres en la vida pública, se materializa en la participación, propuesta y construcción de nuevos derechos, a la vez que exige condiciones y recursos para ejercer los históricamente logrados. Esta ciudadanía activa, presenta diversos ámbitos de expresión, en los escenarios políticos: en lo individual se manifiesta como participación; como responsabilidad, solidaridad, cooperación e la esfera público-social; y en el ámbito político, como exigencia, fiscalización

³² FRASER N, GORDON L. *Contrato versus caridad: consideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social*. Isegoría, núm. 6, noviembre, 1992, p. 71.

Consultado el 25/09/11 en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/324>

³³ CIURLIZZA Javier. Elementos jurídicos e históricos para la construcción de un concepto de ciudadanía en el Perú. En: E.BARDALES, M. TANAKA, A. ZAPATA (Eds.) *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, p. 307.

y rendición de cuentas de lo público-político, pero además como propuesta, intervención, creación de leyes y de políticas públicas que beneficien a la comunidad³⁴.

Por ello, el ejercicio de una ciudadanía plena ha sido limitado para las mujeres en función de la evolución que han tenido los derechos y el papel que se les ha asignado en el ámbito jurídico y de reconocimiento de derechos.

Concordamos con Rodríguez Ruiz cuando señala que la construcción social, el género define nuestro lugar en el Estado como ciudadanos o como ciudadanas, adjudicándonos a unos y a otros roles diferenciado dentro de él. El Estado se apoya en dos modelos de ciudadanía:

- a) La ciudadanía masculina, se construye sobre la base de la noción de autonomía entendida como independencia. Citando a Marshall, señala que el modelo de ciudadano es el individuo trabajador, que distingue tres fases de acceso a la ciudadanía en el Estado, vinculado al reconocimiento de tales derechos: civil, política y social. La crítica a esta periodización es que se centra en teorizar el acceso a la ciudadanía de una parte de la población: varones, blancos, trabajadores; dejando fuera a otros grupos de población, como las mujeres.
- b) La ciudadanía femenina tiene una evolución contraria a la masculina, los derechos civiles fueron los últimos en ser reconocidos, y aún en forma incompleta. Los derechos sociales tuvieron prevalencia, por el rol asignado a las mujeres como receptoras de un Estado protector y sujetas a mayores niveles de control. La definición de las mujeres como seres dependientes de los varones y/o el Estado, nos consagraba como titulares de una ciudadanía pasiva, excluyendo los derechos civiles y políticos vinculados a la ciudadanía activa³⁵.

En este marco, la autora propone un modelo de ciudadanía como *ciudadanía*, basado en la idea que englobe el derecho a cuidarnos y a que nos cuiden. Los rasgos principales de este son³⁶:

³⁴ SÁNCHEZ OLVERA. Óp. Cit. p. 2.

³⁵ RODRIGUEZ RUIZ Blanca. *Hacia un Estado Post – Patriarcal. Feminismo y Ciudadanía*. Revista de Estudios Políticos 149, julio – septiembre 2010. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 95.

³⁶ RODRÍGUEZ RUIZ. Op. Cit. p 99 y ss.

- a) Se aproxima al individuo como un ser, no aislado sino relacional, cuya identidad es dinámica y donde la autonomía es el resultado de un proceso discursivo creativo en su contexto social, desde dentro de sus relaciones y a través de ellas;
- b) La visión relacional de las personas informa así la dimensión civil de la ciudadanía, nuestra capacidad de interactuar autónomamente con los demás. Así mismo, nuestra ciudadanía política está necesariamente mediatizada por algunas de las relaciones que nos definen como seres autónomos, ampliando y diversificando nuestras instancias de representación (ciudadanía diferenciada); en la ciudadanía social, el Estado debe garantizar las condiciones para que ciudadanos y ciudadanas nos podamos relacionar autónomamente, dejando de lado relaciones de poder que puedan afectar la autodeterminación de algunos de sus integrantes;
- c) La concepción relacional del individuo se corresponde con una concepción relacional de sus derechos, que permiten preservar las relaciones que informan nuestra autonomía, acentúa su dimensión participativa en la toma de decisiones;
- d) Concebir a las personas como seres relacionales e interdependientes implica elevar la dependencia a elemento constitutivo de nuestra autonomía junto con la independencia;
- e) La *cuidadanía* nos invita a repensar el Estado desde el prisma de la sociedad civil, trascendiendo la separación de lo público y lo privado, apoyando la idea de expansión de la democracia más allá de las instituciones democráticas representativas.

Se pasa así de un modelo de ciudadano trabajador, a un modelo de ciudadano/a interdependiente, cuidador/a y receptor/a de cuidados. La autora destaca tres aspectos de este modelo:

- a) Su punto de referencia es la persona real en su experiencia cotidiana, en el contexto de sus múltiples relaciones sociales, renunciando a visiones estereotipadas;

- b) La *cuidadanía* sienta las bases para erradicar la discriminación grupal, en la medida en que renuncia a erigir atributos personales concretos en definitorios del ciudadano modelo, suprimiendo la relación de subordinación a quienes no encajan en dicho modelo; y
- c) Responde a las críticas del modelo clásico (visión individualista de los derechos), enfatizando el lugar del cuidado en la construcción de la ciudadanía.

En este marco teórico, considerando el aporte de Rodríguez Ruíz, compartimos con ella la necesidad de ahondar en un modelo de Estado social que considere nuestra individualidad, pero como seres relacionales, que asuma nuestra autonomía, pero como personas contextualizadas, que facilite la integración de las dimensiones públicas y privadas y se haga eco de nuestra INTERDEPENDENCIA³⁷.

Por ello, se plantea la necesidad de superar estos modelos dicotómicos de ciudadanía activa – pasiva (base de independencia – dependencia), así como el mito de la independencia en el contrato social; este planteamiento se relaciona con la noción de “contrato sexual”, que Pateman desarrolló, evidenciando la dicotomía de las esferas pública (independencia) y privada (gestión de la dependencia); solo así se podrá asumir la realidad de nuestra interdependencia como elementos definitorios de nuestra autonomía.

Este reconocimiento tardío de la ciudadanía para las mujeres tiene relación directa con la construcción del Estado, las teorías contractualistas y la división del espacio en público y privado; la sujeción de las mujeres responde a una justificación – que desde una perspectiva de género se evidencia- racional, basada en la exclusión y la desigualdad, que nos coloca en un modelo de *ciudadanía pasiva*, configurándonos como dependientes y receptoras de tutela.

1.2 Democracia: representatividad real de todos y todas

1.2.1 Democracia: ¿poder de *todo* el pueblo?

La participación política de las mujeres se encuentra directamente relacionada con la DEMOCRACIA como forma de gobierno que garantiza la igualdad y el reconocimiento de todos sus ciudadanos y ciudadanas. Por ello, consideramos fundamental revisar el

³⁷ Ibidem. p. 117.

contenido conceptual de la misma, para evaluar cuáles son sus elementos, cómo ha sido construida y el rol que ha tenido o que se les ha dado a las mujeres en la misma.

La Democracia tiene su origen en la antigua Grecia. La Polis griega era una pequeña ciudad, su democracia era una democracia sin Estado y sin territorio como lo concebimos actualmente. La palabra griega *Demokratia* se compone de dos raíces *demos*, que quiere decir “pueblo” y de *kratos*, que quiere decir “poder”; por lo que traducida significa “*poder del pueblo*”, que el poder pertenece al pueblo.

Para Sartori ciertamente el concepto de democracia se presta a la multivocidad y a la dispersión. Lo cual se debe, entre otros motivos, a que la democracia es hoy en sentido amplio el nombre de una civilización o, mejor, del producto final (hasta la fecha) de la civilización occidental (...) la teoría de la democracia consiste en una corriente de discurso que se remonta a Platón y Aristoteles³⁸.

A diferencia de la Grecia antigua, donde se ejercía una *democracia directa*, es necesario considerar que en las épocas actuales las democracias son a gran escala, por lo que no se puede pretender que se mida con los mismos parámetros que en una democracia a pequeña escala. El autor señala que en las sociedades modernas lo que existe es la *democracia representativa*, que es compleja, distingue tres aspectos³⁹:

- a) La democracia como un *principio de legitimidad*, la legitimidad democrática postula que el poder deriva del *demos*, del pueblo, es decir que se basa en el consenso verificado (no presunto) de los ciudadanos. La democracia no acepta auto-investiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder está legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres y periódicas;
- b) La democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder, “Es inútil engañarse: la democracia “en grande” ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia

³⁸ SARTORI Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. España: Cuarta reimpresión, Alianza Universidad, 2005, p. 21.

³⁹ SARTORI Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Versión de Ma. Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial, 2005, p. 30 y ss.

directa – como el referéndum y la iniciativa legislativa popular – no obsta para que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes”; y

- c) La democracia es un ideal. En gran medida esto es la democracia como autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona sobre sí mismo: Así es la democracia igualitaria, es decir, reducida a un ideal generalizado de progresiva mayor igualdad.

Junto a este marco conceptual, podemos señalar de manera general que el concepto de Democracia se refiere a:

Una forma de gobierno, de organización del Estado, en la que las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes. La democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Aspectos claves como poder, titularidad, pueblo, representatividad y contrato, son esenciales en el concepto de democracia, pues constituyen la base de esta forma de organización social. Por ello, definir el concepto de Democracia es problemático y complejo:

- De un lado, una experiencia democrática se desarrolla entre el *deber ser* y el *ser*, a lo largo de la trayectoria marcada por unas aspiraciones ideales que siempre van más allá de las condiciones reales. El problema de definir la democracia es doble, porque exige ambas definiciones, la descriptiva y la prescriptiva. Una no puede existir sin la otra. Por tanto, es necesario considerar que: a) el ideal democrático no define la realidad democrática y, viceversa, una democracia real no es ni puede ser una democracia ideal; y b) que la democracia resulta de, y es conformada por, las interacciones entre sus ideales y su realidad, el empuje del *deber* y la resistencia del *es*. Las tensiones entre hechos y valores son constitutivos de la democracia⁴⁰.
- Por otro lado, el marco conceptual de la democracia se asienta en las ideas e ideales formados y seleccionados (conservados o descartados) por la *corriente principal del discurso* que se inició en la antigua Grecia y fue transmitiéndose selectivamente de

⁴⁰ SARTORI. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Óp. Cit. p. 27.

generación en generación mediante las palabras (conceptos), que son los recordatorios de la experiencia⁴¹.

Considerando esta última idea de Sartori, resaltamos que la complejidad de la democracia no sólo se encuentra en los propios elementos que la integran, sino que éstos han tenido diversos contenidos dependiendo del contexto histórico en el que han sido definidos. De esta manera, como señala Cerdas⁴², la noción de *pueblo* no solo ha tenido significados distintos, por aquellos individuos a quienes incluía, en atención a riqueza, sexo, etnia o edad; sino que políticamente se han ensayado definiciones que excluían a sectores sociales enteros por su ubicación en el proceso productivo o por su actitud política.

En la mayoría de las Constituciones de Estados democráticos del siglo XIX existían cláusulas de exclusión o requisitos distintos a la capacidad racional y moral para elegir o ser electo; se ha exigido según la época y el lugar, tener cierta cantidad de capital, propiedad o educación; se ha excluido a las mujeres por su condición de tales hasta muy avanzado el siglo XIX. Frecuentemente, además, tales exclusiones de tipo electoral han ido acompañadas de otras graves restricciones y violaciones al libre ejercicio de los derechos fundamentales⁴³.

De acuerdo a esta posición, las personas debían cumplir determinados requisitos para ser considerados ciudadanos/as con plena vigencia de sus derechos políticos y de representación. Por su parte, Kelsen señala que las limitaciones a integrar de manera activa *el pueblo* para el caso de las mujeres, con participación en el poder, no limita la democracia:

(...) el pueblo, como conjunto de los titulares de estos derechos, representa, aún una democracia radical, solo un pequeño sector de la totalidad de los sometidos a la ordenación política, o sea del pueblo como objeto del poder. Ciertos límites naturales, como la edad, la capacidad mental y moral, se oponen a la generalización de los derechos políticos y restringen al pueblo en el sentido activo, en tanto que para el concepto del pueblo en el sentido pasivo no existe restricción alguna. Es característico en la ideología democrática quepan las mayores restricciones del pueblo como conjunto de partícipes en el poder. **La exclusión de los esclavos y la**

⁴¹ SARTORI. Óp. Cit. p. 16.

⁴² CERDAS Rodolfo. Democracia y Derechos Humanos, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. San José – Costa Rica: IIDH, 1994, Serie Estudios de Derechos Humanos, Tomo I, p. 295, 296

⁴³ CERDAS. Ibidem, p. 296.

que hoy subsiste todavía para las mujeres en el disfrute de los derechos políticos no impide que se considere democrática la ordenación política⁴⁴.

De esta manera, las mujeres no ocuparon un lugar en el concepto de pueblo, de ciudadanía y en la toma de decisiones en el marco democrático de los Estados.

En este sentido también se ha manifestado Young, cuando señala que hubo un tiempo de castas y clases, cuando la tradición establecía que cada grupo tenía su lugar, y que algunas personas nacen para mandar y otras para servir. En este tiempo de oscuridad, la ley y a las normas sociales, definían los derechos y los privilegios de manera diferente según los distintos grupos, que se distinguían por características de sexo, raza, religión, clase u ocupación.

La desigualdad social era justificada por la Iglesia y el Estado sobre la base de que las personas tienen distintas naturalezas, y algunas son mejores que otras. Sin embargo, más tarde surgió la Ilustración, anunciando una concepción revolucionaria de la humanidad y de la sociedad. Todas las personas son iguales, declararon los revolucionarios, en la medida que todos tienen la capacidad para la razón y el sentido moral. El derecho y la política por tanto debían garantizar a todas las personas iguales derechos políticos y civiles⁴⁵.

Sin embargo, en aras de estos avances lo que se ha logrado es más bien construir un **ideal de asimilación**, es decir que el ideal de justicia definido por la corriente liberal supone trascender la diferencia de grupo. Sobre ello Young menciona que este ideal promueve normalmente la igualdad de trato como un principio fundamental de justicia; sin embargo, los movimientos sociales de grupos oprimidos de los últimos años cuestionan este ideal⁴⁶.

Young caracteriza a la democracia como un espacio de deliberación en la toma de acuerdos y decisiones, la denomina como *Democracia Deliberativa*, en la que se presume la igualdad de los actores políticos, sobre la base de la igualdad económica y libertad política. Este modelo asume que el debate es neutral culturalmente y al mismo tiempo universal, se caracteriza por ser elitista y exclusivo, dejando fuera a las personas con diferencias culturales, como el caso de las mujeres.

⁴⁴ KELSEN Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Barcelona – Buenos Aires: Labor S. A. Colección LABOR. Traducción de la 2da edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz y Lacambra, 1921, p. 33.

⁴⁵ YOUNG Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Traducción de Silvina Álvarez. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 1990, p. 263 y 264.

⁴⁶ *Ibíd.* p. 265.

Por ello, postula la diferencia como recurso, es decir, no es posible reducir todas las posiciones contenidas en el debate democrático a una noción de bien común, es necesario ampliar los márgenes de legitimación para incluir a todos y todas en este debate y construcción de un bien común o varios *bienes comunes* desde una perspectiva de democracia plural e inclusiva.

Estas diferencias en la participación en la democracia postulada por Young, calza con la situación de las mujeres; son justamente las diferencias sociales y culturales las que las limitan expresar su voz en los debates políticos; se las considera como menos racionales, por lo que su participación en el ámbito político no sería adecuada.

El Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se ha pronunciado sobre esta situación:

Ningún régimen político ha conferido a la mujer el derecho ni el beneficio de una participación plena en condiciones de igualdad. Si bien los regímenes democráticos han aumentado las oportunidades de participación de la mujer en la vida política, las innumerables barreras económicas, sociales y culturales que aún se le interponen han limitado seriamente esa participación. *Ni siquiera las democracias históricamente estables han podido integrar plenamente y en condiciones de igualdad las opiniones y los intereses de la mitad femenina de la población.* No puede llamarse democrática una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones. El concepto de democracia tendrá significación real y dinámica, además de un efecto perdurable, sólo cuando hombres y mujeres compartan la adopción de decisiones políticas y cuando los intereses de ambos se tengan en cuenta por igual⁴⁷.

La Democracia indica una entidad política, una forma de Estado y de gobierno. Contiene dentro de su ámbito conceptual los principios de soberanía popular, el principio de la mayoría y el respeto por los derechos del individuo. De acuerdo con ello, un sistema democrático debe representar la voluntad de la mayoría, que es determinada por sus representantes políticos. Si bien es cierto como ha señalado Kelsen, el “pueblo” no existe como una uniformidad de conglomerado de hombres, sino que es un sistema de actos

⁴⁷COMITÉ CEDAW – Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. *Observación General N°23*, 16° período de sesiones, 1997, U. N. Doc. A/52/38 Párrafo 14.

individuales regida por la ordenación jurídica del Estado⁴⁸, lo cierto es que en este conjunto de opiniones individuales que representa a todo el conjunto social, no estaban realmente representadas todas las opiniones ni personas que son parte del mismo, en particular me refiero a las mujeres como ciudadanas.

1.2.2 Acceso al poder, los desafíos de la representación

Desde que se comprendió que el fundamento y la legitimidad de las competencias y los poderes del Estado residen en la voluntad general del pueblo, se suscitaron inconvenientes de significativa relevancia al momento de sustentar y configurar el modo en el que debía manifestarse y articularse el principio democrático al interior del Estado.

Fue el propio Rousseau quien, en su *Contrato Social*, sostuvo —bajo la premisa de que la soberanía del pueblo no podía ser representada (convencido de que ello devendría en su pérdida y la consecuente sumisión popular a la voluntad de los representantes)— que, dada la diversidad de condiciones necesarias para conseguirla, jamás existiría una verdadera democracia. Incluso hoy se acepta que, dada la complejidad del Estado moderno, es imposible que éste pueda desenvolverse, exclusivamente, a través de mecanismos de democracia directa. Considerar que en las sociedades modernas los ciudadanos tienen la capacidad de deliberar y decidir sobre la cosa pública, sin la participación de intermediarios elegidos para tal efecto, es simple ficción.

Sin embargo, es la teoría de la representación (ordinaria y extraordinaria) de Sieyès, expuesta en su obra *¿Qué es el Tercer Estado?*⁴⁹, la que concede posibilidad de materialización práctica al principio democrático, bajo la figura de un concepto ideal de Nación, del sufragio (restringido) y de unos representantes que no son la traducción específica de la voluntad de los representados, sino que expresan la voluntad política ideal de la Nación.

En este marco, en la actualidad no podemos referirnos a la democracia, como una democracia directa, como la que existía en la antigüedad ateniense, sino más bien a una democracia representativa. A este tipo de democracia se la podría definir como aquella en la que los ciudadanos no ejercen directamente el gobierno de la comunidad o del Estado,

⁴⁸ KELSEN Hans. Óp. Cit. p. 31.

⁴⁹ SIEYES Emmanuel. *¿Qué es el tercer Estado?* España: Edicomunicación, 2003.

sino que se sirven de unos representantes a los que eligen para que éstos lleven a cabo el ejercicio – que no es la soberanía, pues ésta sigue residiendo en los representados- de dicho gobierno. Dichos representantes, si bien no están sometidos a mandato imperativo alguno y no son delegados de sus representados, serán responsables ante sus representados, los cuales ejercerán sobre ellos un control⁵⁰.

En palabras de Asensi, el régimen representativo es aquel en el que *el pueblo no se autogobierna directamente sino a través de sus representantes (...)* este es cabalmente el sentido de la democracia representativa: la sociedad se gobierna a sí misma por medio de sus representantes. Debido a esto, señala que *la democracia es el gobierno del pueblo ejercido a través de un grupo de representantes salidos del pueblo o de la ciudadanía*⁵¹.

La representación se puede entender normativamente, como la relación jurídico política, entre representante y representados, pero también descriptivamente, o sociológicamente, como reproducción política de la realidad social⁵².

En este marco, destacamos el principio de unidad de representación, así la representación ya sea nacional o popular, no consiste en un mandato particular o “fraccionado”, aunque el representante sea claramente identificable en términos de ideología o interés. Los elegidos para ejercer el poder público representan a todo el pueblo y (anteriormente, toda la nación) y adoptan las decisiones en su nombre, en un marco institucional también unitario. La unidad de representación constituye un requisito necesario para garantizar la unidad de acción y la unidad de personalidad del entramado público, indispensables a su vez, para el despliegue de la igualdad política, para la protección de la libertad individual, y en último término, para la preservación de la convivencia en el seno de la comunidad⁵³.

Esta justificación de la representación, alude a que los representantes políticos actúen y decidan en nombre de todo el pueblo, por tanto, sus decisiones – aunque sólo mayoritarias

⁵⁰ RAMÍREZ NÁRDIZ Alfredo. *Democracia Participativa. La democracia participativa como profundización de la democracia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010, p. 101 y 102.

⁵¹ ASENSI SABATER J; ELIZALDE J. M.; MEDINA R. *Iniciación a la Constitución*. Alicante: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, 1982, p. 149 -153. Citado en: RAMÍREZ NÁRDIZ. *Op. Cit.* p. 102.

⁵² LÁZARO Ángel. Los principios de discriminación positiva y protección de las minorías como fundamento de una representación política específica de las mujeres; en: RIDAURA MARTINEZ María Josefa y AZNAR GÓMEZ Mariano (Coordinadores). *Discriminación versus Diferenciación (Especial referencia a la problemática de las mujeres)*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 172.

⁵³ *Ibidem.* p. 173.

y no unitarias, por falta de unanimidad- son las decisiones de un sujeto único, un sujeto ficticio, denominado “pueblo”.

La legitimidad de la democracia, pasa por que los representantes respondan a los intereses de *todos y todas* las personas representadas. Sartori ha señalado al respecto que hablamos de democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolado, ni dominada por una oligarquía cerrada restringida, donde los gobernantes “responden” ante los gobernados. Habrá democracia en la medida que exista una sociedad abierta donde la relación entre gobernantes y gobernados se base en la premisa de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, de que el gobierno existe para el pueblo y no viceversa⁵⁴.

Para Bobbio la representación no se agota en los parlamentos, afirma que un *Estado representativo es aquel en el que las principales deliberaciones políticas son tomadas por los representantes elegidos, sin importar que estos órganos sean el Parlamento, el presidente de la república, el Parlamento en unión con los consejos regionales etc.*⁵⁵. Es decir que el principio de representación debe considerarse en todos los ámbitos políticos, de decisión del gobierno.

Por su parte, Kelsen señala que un *gobierno es representativo cuando y en la medida en que sus funcionarios reflejan, mientras se encuentran en el poder, la voluntad del cuerpo de electores y son responsables ante dicho cuerpo*⁵⁶

A partir de estos supuestos, debemos considerar que cuando nos referimos a una democracia representativa, ésta debe reflejar la diversidad de sus representados, es decir deben responder a los intereses de las ciudadanas y ciudadanos que las y los eligen; sin embargo, este marco teórico deja de lado algunas tensiones y desafíos a los que se enfrenta la representación democrática, analizada desde una perspectiva de género.

En este sentido, Rodríguez Ruíz ha destacado la tensión que existe entre los conceptos de *representación y democracia*, señala que mientras que la representación es una ficción, la democracia aspira a ser una realidad. Añade que la representación sólo existe, en la medida en que es aceptada como tal, y para aquellas/os por quien es aceptada como tal, en la

⁵⁴ SARTORI Giovanni. *¿Qué es la democracia?* España: Taurus. Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomon y Miguel Ángel Ruíz de Azúa, 2007, p. 39.

⁵⁵ BOBBIO Norberto. *El futuro de la Democracia*. Barcelona: Plaza y Janés, 1985, p. 57.

⁵⁶ KELSEN Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, p. 343.

medida, esto es, en que cuenta con la autorización expresa o implícita de quien permanece a la sombra como persona representada⁵⁷. Sin embargo, tal como la propia autora señala, la construcción formal de la representación, mediante el sufragio censitario en el Estado Liberal, ha dejado fuera a las mujeres. Citando a Pitkin, la autora destaca que en este tipo de representación, solo un grupo de representados (en concreto, los ciudadanos varones funcionalmente independientes, gracias a su posesión de un cierto nivel de educación y/o renta) tiene autoridad para elegir a los representantes quedando el resto de la población conceptualizado como civilmente dependientes y políticamente incapaces, como menores de edad, sin subjetividad política, excluidos/as de la ciudadanía activa y reducidos/as en el mejor de los casos a la categoría de representados virtuales⁵⁸.

Tal como hemos señalado antes, en este modelo, las mujeres aparecemos consideradas como incapacitadas para representar, quedamos excluidas de la ciudadanía activa. El derecho al voto fue una de las primeras formas de reconocimiento de las mujeres en el espacio público, en que los Estados nos consideraron como ciudadanas con capacidad, no sólo de goce sino también de ejercicio; pero en realidad se trata sólo de un reconocimiento formal de la ciudadanía, pues se nos permite participar en la elección de las y los representantes políticos, pero con los mismos límites en la participación para ser representantes, es decir, en el aspecto activo del derecho al sufragio.

Retomando lo señalado por Rodríguez Ruíz, se plantea la cuestión de ¿cómo un sistema representativo democrático puede ser legítimo, si una parte – la mitad – de los mismos no participan en la representación? Al respecto la autora señala que la introducción del principio democrático en el modelo representativo, nos obliga a matizar las ficciones que sustentan la representación política para acercarla al ideal del autogobierno. De un lado que la representación política es un instrumento, que aún imperfecto e insuficiente, necesario para canalizar la realización práctica del autogobierno; y de otro lado, que la democracia representativa es necesariamente un proyecto incompleto, siempre en proceso de adaptación a realidades sociales diversas, complejas y en constante transformación.

De esta manera plantea aspectos importantes a considerar en la representación política⁵⁹:

⁵⁷ RODRÍGUEZ RUIZ Blanca. *Representación, género y democracia*. Texto inédito, Universidad de Sevilla, 2011, p. 1.

⁵⁸ RODRÍGUEZ RUIZ. Óp. Cit. p. 2.

⁵⁹ RODRÍGUEZ RUIZ. Óp. Cit. p. 4 y 5.

- La diversidad social, el compromiso de la democracia y el autogobierno nos obliga a predicar la unidad de representación, no de cada representante, sino de cada institución representativa en su conjunto, obligándonos a ampliar y a diversificar en lo posible la composición de las instancias políticas representativas.
- Se hace necesario sustituir el modelo liberal clásico de representación unitaria por un modelo que sea llamado “ciudadanía diferenciada” (Young, 1989) o de “universalismo diferenciado” (Lister, 1997). Este modelo se construye sobre la base de la tensión creativa entre universalismo y diferencia, donde el universalismo, lejos de presumirse, se convierte en el objetivo al que constantemente aspiramos en el contexto de diferencias sociales siempre en flujo. Se trata de considerar la tensión entre identidad y variedad, entre nuestra diversidad y nuestra identificación como integrantes de una comunidad social, política y jurídica, convirtiendo la heterogeneidad en la verdadera prueba de fuerza de la ciudadanía (Dahrendorf, 1994).
- Corregir en origen las presunciones constitutivas del Estado nos obliga a corregir la construcción del espacio público/privado como un medio definido en masculino. Este es el objetivo de la paridad electoral.

Estas consideraciones se relacionan con lo que hemos venido planteando antes, es decir, que la construcción teórica del Estado democrático ha dejado de lado las diferencias, para a partir de la concepción de un tipo de ciudadano – el que participa en el contrato social- se origine un universalismo en la representación política, que contiene a todos y todas las integrantes de la sociedad, a los que se les aplica las leyes que son debatidas en el ámbito público. El desafío se plantea en tanto que la realidad nos demuestra que esta presunción del modelo de representación en el Estado moderno, no permite la participación de las mujeres y consolida los obstáculos estructurales que han sido elementos sobre los que se ha construido la base teórica del pacto social y nos ha relegado al ámbito privado y doméstico.

1.3 Aspectos críticos sobre la construcción del Estado democrático y representativo.

Las palabras reflejan la realidad, la visión que se tiene de la misma, por ello un análisis desde la perspectiva feminista nos permite ampliar el análisis y a través de ella reflexionar sobre las construcciones teóricas acerca del Estado, la Democracia y su relación con las mujeres, el lugar o espacio que ocupa en ellas. Esto se hace necesario, además, porque a

partir de esta revisión conceptual podremos considerar, en el siguiente capítulo, la necesidad de las *leyes de cuotas*, su justificación y si son adecuadas para promover la participación de las mujeres en la representación política.

En este marco podemos señalar los principales aspectos críticos de la construcción teórica del Estado democrático:

● *Definición del estatus de las mujeres en función de su naturaleza reproductiva.*

Tal como hemos visto, la promesa de igualdad que se elaboró en el marco de la construcción del Estado liberal, no se cristalizó; sino que a partir de la consideración de diferencias naturales (sistema sexo-género) se jerarquizó y se dio valor a un tipo de individuo, independiente, propietario; dejando de lado a las mujeres, vinculadas a la naturaleza y a la dependencia.

La diferencia sexual no es irrelevante como tampoco lo es la subordinación de las mujeres: ambas son centrales en la construcción de la moderna teoría política. La tesis de Pateman es, precisamente, que los teóricos sociales y políticos operan con categorías patriarcales y, en concreto, insiste en que: “uno de los legados del pasado más importante y complejo es la construcción de un “individuo” universal dentro de la distinción privado-público”⁶⁰.

Esta concepción binaria del mundo y la realidad, que divide el espacio en público/privado, independiente/dependiente, civil/natural, coloca a las mujeres en situación de desventaja y las aísla de la participación del poder y de la representación política. Desde una perspectiva feminista lo privado y lo público, lo social y lo político tienen que ser reconceptualizados; tal como ha señalado Rodríguez Ruíz en su teoría sobre *cuidanía*, la relación de ambos espacios es fundamental para la deconstrucción desde el género de los roles sociales asignados a varones y mujeres, para reconocer la interdependencia de todos y todas, apuntando a una sociedad más inclusiva y justa.

⁶⁰ PATEMAN. Óp. Cit. p. IX.

- Concepción de un sujeto universal independiente en la construcción teórica del Estado. Si lo privado y lo público tienen que ser reconceptualizados, “el individuo universal” no lo ha de ser menos, puesto que de su análisis se deduce que sólo los varones son individuos, portadores de derechos y libertades. La diferencia sexual marca la línea divisoria entre libertad y subordinación.

Tal como han señalado las autoras Benhabib, Young y Rodríguez Ruíz, la construcción de la Teoría del Contrato Social está basada en un modelo de contratante, que es un hombre, blanco, propietario y heterosexual, dejando de lado y excluyendo a los grupos sociales diferentes como las mujeres.

Kant menciona el *contrato originario*, sobre el que los hombres fundan una constitución civil, legítima para todos y que establece la República. En este estado el legislador debe dictar sus leyes como si *podieran* haber emanado de la voluntad unida de todo un pueblo⁶¹. Esta posición Kantiana define un *statu quo* que una vez constituido no es posible modificar, pues lo contrario significaría volver al estado de naturaleza. Por ello, la exclusión de las mujeres es parte de la situación original que no podría ser modificada.

Young crítica la posición de los teóricos que consideran el ideal de una construcción neutral del pacto o contrato social, señala que, si abandonamos el ideal de imparcialidad, no habrá ya justificación moral para los procesos no democráticos de toma de decisiones relativas a la acción colectiva. En lugar de un contrato ficticio, necesitamos estructuras participativas reales con la gente real, con sus diferencias geográficas, étnicas, de género y ocupacional.

Por otro lado, comparto con Benhabib, cuando señala que incluir las experiencias de las mujeres, permite criticar las teorías morales universalistas desde una perspectiva feminista. De esta manera, propone un análisis de las *Teorías Universalistas Tradicionales del contrato social*, que en el ámbito de la justicia considera solamente las relaciones de negociación entre hombres independientes, excluyendo a las mujeres que no existen en el discurso ni en la historia.

⁶¹ YOUNG Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Traducción de Silvana Álvarez. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 1990, p. 268 y 269.

De esta manera la mujer como individuo no existe, o es en base a la negación de lo que el hombre es, vinculada al ámbito de lo privado, gestionando la producción y la independencia de los varones; es decir que permanece en la esfera del cuidado y de la intimidad, estática y atemporal, fuera de la idea de justicia y de la historia.

- Dualidad pública/privado que afecta la ciudadanía. En la teoría Kantiana, sólo determinadas personas son *ciudadanos* y participan del *contrato originario*, es decir sólo los varones y propietarios, dejando fuera a los/as niños/as, **las mujeres** y los/as esclavos/as, considerados que no tienen *cualidad natural* para el voto y ser ciudadano.

Una de las críticas que desde la posición de la teoría feminista se hace a la teoría de RAWLS es la concepción de una igualdad formal, que coloca sólo a determinados ciudadanos como iguales y que son ellos los que constituyen el Estado civil, que a través del contrato social determinarían la voluntad general para apostar por el bien común y la conformación social del Estado. En esta configuración, no se considera las diferencias, las desigualdades y a aquellos sujetos que no encajan en el denominado “ciudadano”, es decir las mujeres y los niños.

Young critica el ideal de justicia que define la liberación como el trascender la diferencia de grupo, ideal que se convierte en un ideal de asimilación. Este ideal promueve normalmente la igualdad de trato como un principio fundamental de justicia. Los movimientos sociales de grupos oprimidos de los últimos años cuestionan este ideal⁶².

El ideal de asimilación asume que la igual categoría social de todas las personas requiere tratar a todas ellas de acuerdo con los mismos principios, reglas y criterios. Una política de la diferencia sostiene, en cambio, que la igualdad como participación e inclusión de todos los grupos requiere a veces un tratamiento diferente para los grupos oprimidos o desaventajados. Sostiene que, para promover la justicia social, las políticas sociales deberían acordar a veces un tratamiento especial a los grupos⁶³

Así las mujeres son ubicadas socialmente como ciudadanas pasivas, dependientes y en subordinación del modelo de ciudadano masculino; de lo que se trata es de

⁶² YOUNG. Ob. Cit. p. 265.

⁶³ YOUNG. Ob. Cit. p. 266.

superar la visión dicotómica de la sociedad que coloca en jerarquía los conceptos, prevaleciendo los aspectos y valores relacionados con los varones, discriminando a las mujeres. Así, como Guilligan ha señalado, cuando postula los conceptos de la ética del cuidado frente a la ética de la justicia, de lo que se trata es de valorar de igual forma ambos modos de relacionarse, de socializar y de pensar.

Frente a ello, Behabib evidencia que la construcción teórica del Estado se ha hecho sobre abstracciones del Otro *generalizado*, que no permite contextualizar a las personas y sus diferencias, homogenizando las experiencias y asimilando a todos y todas en una sola experiencia, una sola forma de ser, la masculina. En diálogo con esta posición Young propone la *Democracia Comunicativa*, es decir incluir en la construcción de la política y el Estado las diferentes formas de comunicación, más allá de los argumentos racionales, considerando las diferencias culturales y las diferentes posiciones sociales.

Otro elemento importante es el que aporta Jónasdóttir, que señala la importancia de reconocer el sexo como elemento de poder en las relaciones sociales del sistema sexo/género, que coloca a los hombres en una posición de dominio frente a las mujeres, apropiándose de la capacidad de amar de las mujeres.

Como hemos mencionado, Rodríguez Ruíz, postula un nuevo modelo de ciudadanía al que denomina *cuidadania*, que se basa en el reconocimiento de la interdependencia y la solidaridad como aspectos básicos de la ciudadanía, cuestionando las dicotomías entre independencia-dependencia, ámbito público-privado, etc. De esta manera se superaría el contenido formal de la ciudadanía, para dotarla de elementos que respondan a la realidad que excluye a las mujeres.

- Exclusión de la diversidad en la representatividad. En opinión de Kelsen⁶⁴, los derechos políticos se reducen a un simple derecho de sufragio, sin embargo, el autor se refiere sólo a un aspecto de estos derechos; pues si bien éste es un momento en el que todos y todas participan en la elección de las autoridades, el otro aspecto es el derecho a ser elegidos, a participar del aparato público en la toma de decisiones y administración del Estado. Es en este último aspecto, que las mujeres han

⁶⁴ Señala el autor que la democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria, en la cual la voluntad colectiva que prevalece es la determinada por la mayoría de aquellos que han sido elegidos por la mayoría de los ciudadanos. Así, los derechos políticos – en los que consiste la libertad- se reducen en síntesis a un mero derecho de sufragio. KELSEN. Óp. Cit. p. 47.

encontrado serios obstáculos en su participación, los mismos que se encuentran relacionados con la concepción social de su rol como mujeres y la construcción teórica *clásica* de la ciudadanía y el Estado, que las excluye por su asociación con el ámbito privado y la naturaleza.

A este respecto, Young señala que es necesario la incorporación de nuevas voces en debates públicos y procesos de toma de decisiones atendiendo a su diferenciación social⁶⁵. De esta forma, la autora postula la *Democracia Comunicativa*, que es inclusiva, es decir que permite dar voz y expresión a quienes no comparten los términos y el lenguaje de una discusión política que privilegia ciertos modos de expresión de élites sociales que tienen una influencia decisiva en la adopción de las decisiones políticas, a costa de excluir la participación de grupos más desfavorecidos.

La concepción de Estado democrático surgió en Europa, con un contexto cultural homogéneo, que sin embargo dejó fuera a las mujeres; en el caso de Latinoamérica que adopta este modelo de Estado, la complejidad de la representación es aún mayor y este modelo no responde a esta realidad. Sumado a ello, las mujeres latinas fueron y aún son excluidas de los espacios de poder político; la diversidad cultural suma una característica más a este tipo de exclusión y discriminación.

- *Hacia una democracia paritaria.* Desde las teorías críticas feministas analizadas, se demanda un nuevo pacto social, una resignificación de la subjetividad y de la ciudadanía, construir un espacio social ampliado, donde se intercepte lo público y lo privado, la conciliación de los tiempos y espacios de vida. Para de esta manera, considerando el sistema sexo-género y sus efectos en la vida de las mujeres, podamos evaluar y reflexionar sobre la discriminación que nos afecta.

Considerando estas reflexiones, se postula como una respuesta adecuada a esta situación la *democracia paritaria*, es decir una democracia donde tanto mujeres como varones se encuentren en igualdad real de condiciones de acceder y participar en los espacios de representación política. La democracia paritaria supone el fin de todo sustrato natural que aún limita o condiciona la política. La democracia paritaria no garantiza mejores decisiones, pero sí supone fin a todas las servidumbres entre

⁶⁵ MARTINEZ Mária. Diferencia, justicia y democracia en Iris Marion Young, en: *Teorías Políticas Contemporáneas*. Máiz Ramón (compilador). Valencia: Tirant lo Blanch, 2009, 2da edición, p. 500.

los seres humanos, e impide que el poder pueda volver a concentrarse en uno de los sexos. La democracia paritaria hace visible a todos los sujetos y permite el control de todos los ámbitos y poderes, del poder explícito e implícito, por parte de la ciudadanía. La exclusión de las mujeres de la plena ciudadanía no se hubiese podido mantener en el tiempo sin instituciones y prácticas sociales capaces de reproducir dos naturalezas humanas diferenciadas en habilidades, actitudes y roles. Los arquetipos de feminidad y masculinidad con los que las sociedades democráticas socializan a los seres humanos, permiten mantener viva la hipótesis del “estado de naturaleza” y la creencia en dos biologías y racionalidades distintas⁶⁶.

Lo señalado por estas autoras me permiten avanzar hacia aspectos claves. Así, para la construcción de un Estado realmente democrático y sin discriminación es necesario cuestionar los roles tradicionalmente asignados a las mujeres en el sistema sexo/género, que condiciona su ubicación social, colocándonos en el espacio privado y dependientes de los hombres y del Estado, dispuestas a “amar y sacrificar” para llegar a ser personas completas y realizadas, en los términos tradicionales. Por ello, destacó la importancia del feminismo, pues permite cuestionar lo considerado esencial, lo determinante del Estado, evidenciando y desmontando construcciones sociales de género que nos aíslan de la participación en la toma de decisiones, en la ciudadanía activa y en el diálogo democrático.

Teniendo en cuenta la ubicación de las mujeres en la construcción teórica del Estado y en la democracia, podremos ahora analizar la formulación de las medidas de acción positiva, su finalidad, aplicación y evaluar si este tipo de medidas responden o no a la necesidad de remover la discriminación contra las mujeres y que tengan posibilidades reales de participar en política.

⁶⁶ RUBIO CASTRO Ana. Óp. Cit. p. 41

CAPÍTULO II

IGUALDAD EN EL ÁMBITO POLÍTICO. LAS MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA Y LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA

A partir del marco teórico examinado en el capítulo anterior, en donde consideramos que un Estado democrático debe contener la participación de las mujeres en los órganos de representación política, generando una presencia equilibrada; nos toca en este capítulo analizar las *medidas de acción positiva* sobre la participación de las mujeres como respuesta a esta necesidad planteada. En este marco, identificaremos su origen y justificación, los avances que esta medida ha tenido en el marco jurídico internacional, en particular en la Unión Europea.

Considerando este marco conceptual, analizaremos la constitucionalidad de la aplicación de la ley de cuotas en España, su aplicación, los argumentos a favor y en contra de esta medida, así evaluaremos la necesidad de su aplicación y si en el ámbito político español se encuentra acorde a los fines y objetivos enunciados en la primera parte.

2.1 La construcción de las medidas de acción positiva.

2.1.1 Punto de partida: Dimensiones de la igualdad

Los Estados deben garantizar a las ciudadanas y ciudadanos desarrollarse en condiciones de igualdad, es decir que el desarrollo de sus proyectos de vida no se vea perturbado por ningún tipo de discriminación, por factores como el sexo, raza, orientación sexual, condición social, entre otras⁶⁷; de manera que se respeten el ejercicio de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad.

El significado primigenio del principio de igualdad incide en la plena equiparación jurídica entre todos los miembros de la comunidad política⁶⁸. La cláusula de igualdad prohíbe las

⁶⁷ Estas características han sido definidas como *categoría sospechosa de discriminación*, que hace referencia a aquellas características reconocidas constitucionalmente como causas de la misma.

⁶⁸ A este respecto Bobbio señala que la igualdad primigenia no es sino: *la de que los hombres sean considerados iguales y tratados como iguales respecto de aquellas cualidades que, según las diferentes concepciones del hombre y de la sociedad, constituyen la esencia del hombre*, o sea la dignidad. BOBBIO Norberto. *Igualdad y libertad*. España: Paidós e I. C. E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2000, p. 69.

discriminaciones (en la ley o frente a ella), fundamentadas en determinadas características sociales o personales del individuo, pero tiene en cuenta las distinciones jurídicamente relevantes (de aquí el carácter relacional de la cláusula de igualdad⁶⁹), pero tan sólo si se aplican por igual en todos los casos (igualdad entre los iguales).

En suma, como cualquier derecho fundamental, el referido a la igualdad, tiende a asegurar un determinado *status* subjetivo, es decir una determinada esfera de intereses de los ciudadanos, aquí concretado en la garantía de paridad de trato y la consiguiente prohibición de una serie –no cerrada, ni exhaustiva- de discriminaciones.

El concepto de igualdad se torna así en complejo, que no se limita a la sola equivalencia de trato ante la ley, se trata de un derecho fundamental que posee dos dimensiones, las que deben ser consideradas en el respeto de los derechos de las y los ciudadanos en su plenitud, sólo así se podrá lograr el efectivo goce de este derecho. Las dimensiones de la igualdad son:

- IGUALDAD FORMAL. En su dimensión formal o jurídica la idea de igualdad suele referirse al principio de la igualdad ante la ley. Dicho principio supone el reconocimiento de la identidad del estatuto jurídico de todos los ciudadanos, lo que implica la paridad de trato en la legislación y en la aplicación del Derecho⁷⁰.
- IGUALDAD MATERIAL, Desde el punto de vista lógico, la igualdad *material* implica la toma en consideración de circunstancias de contenido en la delimitación significativa de la igualdad. Para la filosofía jurídico-política la igualdad material se identifica con la idea de equiparación y el equilibrio de bienes y situaciones económicas y sociales. La reivindicación de la igualdad material o igualitarismo ha supuesto históricamente una doctrina o práctica

⁶⁹ *La igualdad que se predica de un conjunto de entes diversos ha de referirse, por tanto, no a su existencia misma, sino a uno o varios rasgos o calidades en ellos discernibles (...) Toda igualdad es, por eso, siempre relativa, pues sólo en relación con un determinado "tertium comparationis" puede ser afirmada o negada*. RUBIO LLORENTE Francisco, "La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Introducción", a *El principio de igualdad en la Constitución española*. IX Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Volumen I, pp. 686-687. Citado por: LÁZARO Ángel. Óp. Cit. p. 185.

⁷⁰ PÉREZ LUÑO. Óp. Cit. p. 106.

que exige la igualdad del mayor número de individuos en el mayor número de bienes⁷¹.

El reconocimiento jurídico de la igualdad y su realización efectiva ha sido una preocupación constante a lo largo de la historia. Desde los orígenes de la Democracia en Grecia hasta la Revolución Francesa, este ideal ha sido un constante en la búsqueda de sociedades más justas. En los inicios, no se consideraba la diferencia entre igualdad jurídica e igualdad real; desde la igualdad formulada en términos de legalidad sólo podría lograrse la igualdad real si la sociedad fuera homogénea⁷².

Sin embargo, el concepto de igualdad ha tenido una evolución de acuerdo a los cambios sociales, de esta manera, de la formulación legal y reconocimiento formal de la igualdad ante la ley en el pensamiento revolucionario liberal se pasa a un concepto de igualdad material acorde con el surgimiento de los Estados Sociales de Derecho, en donde se reconoce que existe diferencias sociales, culturales que marcan el acceso al efectivo goce de derechos en igualdad de condiciones, que sobrepasa la dimensión formal de la igualdad.

En este contexto, la igualdad material tiene como objetivo que además del respeto de los derechos fundamentales ante la ley, el Estado promueva el acceso y ejercicio efectivo de los mismos, considerando las situaciones diversas de discriminación que las afecta y removiendo los obstáculos para que las y los ciudadanos los ejerzan de manera efectiva.

Pese a los avances del reconocimiento de derechos civiles, políticos y de la igualdad de las mujeres, no han existido avances en el acceso a la representación política; es en este contexto que se recurre al concepto de *igualdad material*, la que justifica la existencia de normas que otorguen tratos diferentes ante situaciones distintas, se trata del fundamento básico de las **medidas de acción positiva**.

Ello significa que la igualdad es distinta a la *uniformidad*, pues de un análisis objetivo y razonable que justifique un tratamiento formalmente desigual, puede admitir la adopción de medidas afirmativas o de la acción positiva, cuando ellas tengan por objetivo contribuir al logro de la igualdad real. De esta manera estamos ante una fórmula descriptiva del principio

⁷¹ PÉREZ LUÑO. Óp. Cit. p. 106.

⁷² FRASER N., & GORDON L. (1992). Contrato *versus* caridad: una reconsideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social. *Isegoría*, 0(6): 65-82 Consultado el 11/10/11, en <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/324/325>

de igualdad, adoptada por la normatividad y jurisprudencia de muchos países, que señala “tratar igualmente supuestos iguales, tratar diferenciada y adecuadamente supuestos desiguales”.

En este sentido, como ha indicado Dema: *Una desigualdad de trato que sea razonable, que esté objetivamente justificada en relación con la finalidad y los efectos de la medida considerada y siempre que exista una relación razonable entre los medios establecidos y la finalidad perseguida, no es discriminatoria*⁷³

De esta forma, la igualdad en su sentido material requiere de políticas igualitarias, que de algún modo puedan constituir limitaciones de las libertades individuales, que serán justificadas de manera legítima, adecuada y proporcionalmente, respetando los marcos constitucionales sobre los que se desarrollan. Es en este marco que se inscriben las medidas de acción afirmativa o positiva.

2.1.2 Las medidas de acción positiva: concreciones terminológicas.

Resulta necesario tener en cuenta dónde se ubican las cuotas, para lo cual es necesario definir un concepto, pues se tienen varias definiciones que se superponen. En este sentido encontramos términos como: ***discriminación positiva, discriminación inversa acciones positivas, acciones afirmativas, medidas de acción positiva o medidas de carácter temporal.***

Las diversas denominaciones tienen que ver con los contextos en que han sido utilizados; así como señala Dema Moreno⁷⁴ que los conceptos utilizando el sustantivo *discriminación*, ya sea inversa, positiva o favorable, proceden de la literatura de los años sesenta, momento en que la construcción jurídica del concepto de discriminación no era tan evolucionada como en la actualidad. En aquella época el concepto de discriminación no tenía un carácter negativo, sino que su referencia era a medidas que no eran entendidas como jurídicamente discriminatorias, por ello iban acompañadas de adjetivos positivos.

Durante un momento intermedio – segunda mitad de los años ochenta e inicios de los noventa- comienza a usarse ambos términos *discriminación* y *acción*. Este tratamiento tiene diferencias:

⁷³ DEMA MORENO Sandra. *A la igualdad por la desigualdad. La acción positiva como estrategia para combatir la discriminación de las mujeres*. P. 54.

⁷⁴ DEMA MORENO. Óp. Cit. p. 48.

- Las acciones positivas son medidas exclusivamente promocionales o formativas;
- La denominación *discriminación positiva*, son aquellas medidas que otorgan un trato preferente a los medios del grupo discriminado, en relación a la educación, empleo, promoción interna, etc. sobre miembros de otros grupos igual o mejor cualificados⁷⁵.

Sin embargo, para otros autores, como Alfonso Ruiz Miguel⁷⁶, las medidas de discriminación inversa son una clase específica de medidas de acción afirmativa caracterizadas por ser discriminatorias, no simplemente desiguales, en tanto se refieren a una desigualdad en función de rasgos como el sexo, la raza o similares.

Por su parte Pérez Luño⁷⁷ critica este tipo de medidas, pues según el autor sí se genera discriminación contra aquellos grupos sociales excluidos que no son favorecidos con las mismas. Así señala:

- Desde el punto de vista *jurídico*, la discriminación inversa supone un atentado directo a la igualdad de tratamiento de los ciudadanos, al comportar el establecimiento de auténticos privilegios (“leyes privadas”) a favor de determinadas personas o grupos. Conviene recordar que la igualdad ante la ley de todos los ciudadanos, consagrada en el art. 14 de nuestra Constitución es un principio básico del Estado de derecho y el establecimiento de cualquier tipo de privilegio supone una vulneración del derecho fundamental de los ciudadanos a ser tratados como iguales con independencia de sus circunstancias de sexo, raza, o cualquier otra condición personal o social.
- La igualdad real y efectiva, con la consiguiente remoción de obstáculos que a ello se opongan, es una tarea que incumbe a los poderes públicos respecto de todos los ciudadanos. Por eso, las medidas tendentes a asegurar la igualdad efectiva de algunos grupos a través del establecimiento de ventajas o privilegios, se traducirían en desigualdades reales y efectivas para otros grupos. En tal situación los ciudadanos o grupos no favorecidos podrían, a su vez, exigir de los

⁷⁵ DEMA MORENO, Óp. Cit. p. 50

⁷⁶ RUIZ MIGUEL Alfonso. Discriminación inversa e igualdad, en VALCARCEL Amelia (comp.) *EL concepto de igualdad*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1994, pp. 79 y ss.

⁷⁷ PÉREZ LUÑO. Óp. Cit. pp. 115 y 116.

poderes públicos la remoción de aquellas ventajas o privilegios en cuanto que para ellos supondrían obstáculos para su plena participación en los procesos políticos, sociales, económicos y culturales en situación de igualdad. En suma, la discriminación inversa y positiva para determinadas minorías no puede traducirse en discriminación directa y negativa para las mayorías”.

Por su parte, Barrére Unzueta, señala que la discriminación *inversa o positiva*, se refiere a una serie de actuaciones normativas *de favor* de carácter temporal o transitorio encaminadas a eliminar la discriminación-subordinación de origen histórico de determinados grupos o colectivos, y que se refleja en una desproporcionada menor presencia de los miembros de dichos grupos en los distintos ámbitos de participación social⁷⁸.

Las medidas de acción positiva surgen como estrategia destinada a combatir la discriminación o los efectos perjudiciales que se derivan de la discriminación de un colectivo determinado; este tratamiento debe hacerse a través de un tratamiento desigual. Esta aparente contradicción es la causa del debate que se genera en torno a estas medidas.

Para que una medida sea considerada discriminatoria, debe cumplir determinadas características:

- El carácter odioso de la discriminación, es decir que es inaceptable el criterio de diferenciación elegido, cuando es sobre la base de características personales o situaciones sociales del individuo discriminado, al margen de su responsabilidad personal; y
- La diferenciación de trato supone para ese individuo un perjuicio y una desventaja no deseable para él⁷⁹.

Además, tal como ha señalado Rodríguez Piñero y Fernández López, deben existir ciertos elementos que se dan en todo tipo de discriminación:

- Presupone una diferencia de trato frente a la norma estándar, que actúa contra el sujeto discriminado.

⁷⁸ BARRÉRE UNZUETA María Ángeles. *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*. Madrid: Civitas, 1997, p. 30.

⁷⁹ RODRÍGUEZ PIÑERO Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ María Fernanda. *Igualdad y Discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986, p. 108 y 109.

- Se traduce en una diferencia de trato jurídico
- La diferencia de trato se basa en una de las razones que contradicen el postulado de igual dignidad de los seres humanos, en la Constitución española estas razones se encuentran recogidas en el art. 14.2 de la CE.
- Mientras que los destinatarios de la discriminación son seres humanos – individualmente o el grupo- los sujetos activos pueden ser tanto sujetos privados como instancias públicas
- La discriminación debe tener un resultado específico, que consiste en la creación de una situación discriminatoria objetiva, que anule o menoscabe para el discriminado el goce de determinados derechos, ventajas o beneficios, que perjudique sus intereses o que agrave sus cargas⁸⁰

En el caso de las medidas de acción positiva – en particular las leyes que establecen cuotas- no aparecen ni el carácter odioso, ni el elemento de perjuicio no deseable, antes mencionado. De tal manera que de las medidas de acción positiva no sólo no reúnen los requisitos comunes a los supuestos de discriminación, sino que de tales requisitos pueden extraerse las limitaciones que justifican la utilización de estas medidas.

Las diferencias entre las distintas definiciones deben ser cuidadosamente analizadas. Si entendemos por discriminación todo trato diferenciador no suficientemente justificado, con base en el principio de proporcionalidad, hemos de concluir que las medidas de acción positiva no son discriminatorias, en tanto que estas medidas se encuentran justificadas, en la igualdad material, para realizar un trato diferenciado que busca garantizar el acceso al ejercicio de derechos de determinados grupos sociales afectados por la discriminación.

Este trato diferenciado puede afectar a individuos que no pertenecen a los grupos favorecidos, pero entonces, a este hipotético perjuicio no se le puede llamar discriminación. Se trata más bien de atender la discriminación grupal, y ésta no se refiere a la violación de toda igualdad, sino de la igualdad grupal. En este contexto intentar contraponer la discriminación grupal a la discriminación individual supone vaciar el contenido del Derecho antidiscriminatorio o, lo que es lo mismo, eliminar la hipotética virtualidad de la acción positiva⁸¹.

⁸⁰ RODRÍGUEZ PIÑERO y FERNÁNDEZ LÓPEZ. Óp. Cit. p 167 – 173.

⁸¹ BARRÉRE UNZUETA. Óp. Cit. p. 94.

La idea de que la acción positiva es discriminatoria está cediendo paso a argumentaciones más elaboradas. Casi nadie defiende esa postura extrema en el momento actual. Las razones son evidentes: las acciones positivas no tienen una finalidad excluyente y luchan contra las causas sociales que situaron a las mujeres en una posición de desventaja

Actualmente, la mayoría de los autores/as utiliza exclusivamente la denominación *acción positiva* o *acción afirmativa*. De esta manera, de las diferencias que se planteaban anteriormente y se utilizará el término *acción positiva* para englobar tanto a las medidas promocionales como a las que otorgan un trato preferente a las mujeres⁸² incluidas las denominadas erróneamente *discriminación inversa*, refiriéndose a ellas como un tipo especial de acción positiva que otorga un trato preferente a las mujeres, sin por ello ser discriminatorio.

Por ello, se recomienda no utilizar el término *discriminación positiva*, cuando nos refiramos a las medidas de acción positiva de carácter preferente; esto en concordancia con el criterio del Tribunal Constitucional español (SSTC 12/2008; SSTC 13/2009) que ha señalado que **estas medidas no son discriminatorias**.

En este sentido, al admitirse la *acción positiva* con el objeto de conseguir la igualdad real de los colectivos socialmente discriminados, los ordenamientos constitucionales han aceptado igualmente la “diferenciación” o diferencia de trato, siempre y cuando esté basado en criterios objetivos, sea razonable, y respete el principio de proporcionalidad⁸³.

En consecuencia, el sexo es jurídicamente irrelevante, salvo que se trate de buscar la equiparación real de colectivos materialmente desiguales. Por ello, las medidas de supresión de obstáculos materiales al ejercicio del derecho al sufragio (activo y pasivo) serían admisibles si se limitasen a asegurar la igualdad de oportunidades, por tanto, eliminar la diferencia de trato.

Efectivamente, la acción positiva produce una desigualdad de trato entre hombres y mujeres, sin embargo, existe un motivo objetivo y razonable que justifica esta desigualdad, la cual es alcanzar la igualdad real entre hombres y mujeres, como en todas las políticas

⁸² DEMA MORENO. Óp. Cit. p. 52.

⁸³ FERNÁNDEZ RUÍZ GALVEZ Encarnación. “Principio de Equiparación y principio de diferenciación. Su articulación práctica”. *Anuario de Filosofía del Derecho*. Número 11. Año 1994, p. 142.

sociales, que en el caso español (art. 9.2 CE) se fundamentan en la remoción de obstáculos para el ejercicio real de los derechos fundamentales en condiciones de libertad e igualdad.

Por esta razón, no se les puede calificar como discriminatorias, pues al estar justificado este trato diferenciado se le otorga la calidad de una medida razonable, legítima y proporcionalmente adecuada, en el marco de los Estados constitucionales que reconocen la igualdad real como presupuesto de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas.

El uso de las medidas de acción positiva no puede generalizarse como un remedio aplicable a todo tipo de situaciones, para ser válida necesita cumplir una serie de presupuestos y cumplir con determinadas limitaciones:

- El grupo o colectivo destinatario de la acción positiva sufra una situación de discriminación⁸⁴;
- Los efectos desfavorables, consecuencia de esta discriminación anterior, deben estar presentes en la situación actual;
- Es necesario que esta situación impida el disfrute actual de derechos en igualdad de condiciones⁸⁵;
- Es necesario que la desigualdad de trato que se produce no deba ser discriminatoria, lo cual sólo implica que debe atenderse al principio de proporcionalidad; y
- La finalidad de la acción positiva es igualatoria. Estas medidas tienen por objeto acabar con los efectos perjudiciales que sufre un colectivo determinado, sin pretender atentar contra los derechos del colectivo privilegiado, salvo en lo que se refiere a la eliminación de los privilegios adquiridos del grupo favorecido.

Por tanto, la acción positiva se dirige a eliminar las consecuencias desfavorables provocadas por la discriminación sufrida por las mujeres en el pasado. En este sentido, las medidas de acción positiva tienen un carácter temporal; una vez que desaparezcan los efectos presentes de las discriminaciones pasadas, las medidas de acción positiva dejarán de estar justificadas.

⁸⁴ Por este presupuesto, no cabría la posibilidad de utilizar la acción positiva para favorecer al colectivo masculino, aunque en determinadas situaciones este grupo se encuentre infra representado, ya que éste no se encuentra, ni se ha encontrado nunca, discriminado por razón de su sexo. En: DEMA MORENO, Óp. Cit. p. 71.

⁸⁵ DEMA MORENO. Óp. Cit. p. 80.

Las cuotas se basan en destinar un número o un porcentaje de bienes a los miembros de un grupo determinado, se refieren a la asignación de bienes escasos, trabajos o plazas universitarias, por ejemplo. Éstas pueden ser rígidas o flexibles. Una cuota rígida supone el establecimiento de un mínimo o de un máximo. La cuota flexible, consiste en establecer un determinado número o porcentaje, al igual que la rígida; sin embargo, prevé que dicho número o porcentaje pueda ser reducido en el supuesto de que no existan tantos miembros del grupo dispuestos a ocupar el puesto que se ofrece o no están lo suficientemente cualificados para el mismo⁸⁶.

Existen dos tipos de funciones de las medidas de acción positiva: una compensatoria y otra promocional. Al respecto Barrére señala que definir las acciones positivas en términos de promoción o en términos de compensación supone contemplar la igualdad (y la desigualdad) de manera diversa. Así, quien habla de la acción positiva en términos de promoción probablemente se refiere a una igualdad difusa y futura, mientras que quien opta por referirse a la acción positiva en términos de corrección o compensación probablemente pensará en una traducción concreta e inmediata de la igualdad, utilizando para ello porcentajes, preferencias o, en cualquier caso, haciendo uso de un criterio de medida⁸⁷

Los problemas surgen cuando estas medidas encierran un trato preferente. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), justifica el trato preferente si estamos en una situación de igualdad de méritos y se produce además infrarrepresentación, siempre que la preferencia no sea automática, absoluta e incondicional a favor de las mujeres. Esta concepción de la acción positiva se basa en el principio del mérito.

En esta perspectiva se ha pronunciado el Tribunal en el *Kalanke*⁸⁸, que daba respuesta a una cuestión prejudicial sobre si la aplicación de una medida de acción positiva – la asignación de un puesto de trabajo al sexo infra representado, cuando existiesen dos candidatos, de diferente sexo, con igual calificación- era conforme a la normativa comunitaria.

La respuesta del TJCE fue negativa, por lo que la resolución fue muy criticada, al suponer un golpe a las medidas de acción afirmativa. Según, esta jurisprudencia, el criterio de preferencia de las mujeres en situaciones de igual mérito en la función pública contradice

⁸⁶ DEMA MORENO. Óp. Cit. p. 92.

⁸⁷ BARRÉRE UNZUETA. Óp. Cit. p. 83.

⁸⁸ TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO. C-450-93, *Kalanke*, Sentencia del 17 de octubre de 1995, Rec. 1995, p. 3051.

el principio comunitario de igualdad de trato⁸⁹. Visto desde otra perspectiva, se trataría de limitaciones que deben ser consideradas en la aplicación de medidas de acción positiva, tal como hemos señalado anteriormente.

En este sentido se ha pronunciado Atienza⁹⁰, haciendo dos importantes precisiones a tener en cuenta con respecto a nuestro trabajo. De un lado señala que para que una política de cuotas – o en general, medidas de discriminación inversa- sea justificada, es necesario evaluarlas a través del test de proporcionalidad, es decir que sea una medida eficaz y eficiente para alcanzar el objetivo, que éste sea socialmente importante, y que no exista ninguna otra medida alternativa para alcanzar ese objetivo; señala que en el caso *Kalanke* estos presupuestos no se habrían dado, afectando los derechos del demandante, al utilizar de manera directa la asignación del puesto.

Por otro lado, señala el mismo autor, que en el caso de la utilización de cuotas para cargos políticos o para ser miembro de un tribunal, el test aplicado sí sería favorable, la diferencia fundamental en ambos supuestos es que en éstos últimos, no parece que una política de cuotas lleve consigo el sacrificio del derecho de un individuo: no tiene sentido decir que alguien tiene derecho a ostentar un cargo público o a ser nombrado juez, pero sí que lo tiene cuando de lo que se trata es de obtener un determinado puesto de trabajo o lograr un ascenso⁹¹.

Pronto esta sentencia se vería superada por la sentencia del caso *Marshall*⁹² que aporta el importante matiz de la *cláusula de apertura*⁹³, que impide la preferencia absoluta e incondicional de las mujeres, *presente* en la regulación aplicable a este caso, lo que hace que la situación cambie y que las medidas positivas contempladas se aprecien como compatibles con el Derecho Comunitario.

2.1.3 Reconocimiento internacional de las medidas de acción positiva

Uno de los instrumentos internacionales más importantes sobre la defensa de los derechos de las mujeres es el *Comité de la Convención para Eliminar todas las Formas de*

⁸⁹ En este caso el TJCE, consideró que la norma controvertida del Estado de Bremen no era ajustada a la normativa comunitaria, porque contenía una preferencia absoluta a favor de las mujeres, apartados 21 y 22 de la sentencia C-450-93.

⁹⁰ ATIENZA Manuel. *Un comentario al caso Kalanke*. Revista Doxa N° 19, 1996, p. 119 y 120

⁹¹ *Ibidem*. p. 120.

⁹² TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO. C-409/1995, *Marshall*, sentencia del 11 de noviembre de 1997.

⁹³ "... se concederá preferencia en la promoción a las mujeres, a igualdad de aptitud, competencia y prestaciones profesionales, salvo que concurren en la persona del candidato, motivos que inclinen la balanza a su favor". Apartado 24 de la sentencia.

Discriminación de las Mujeres. El mismo ha reconocido que la situación de las mujeres en el ejercicio de los derechos políticos y su participación en los espacios de poder y decisión se encuentra severamente limitada; entre los factores que obstaculizan el ejercicio del derecho a la participación política de las mujeres, ha señalado⁹⁴:

- a) Las mujeres reciben menos información que los hombres sobre los candidatos y sobre los programas de los partidos políticos y los procedimientos de voto, información que los gobiernos y los partidos políticos no han sabido proporcionar. Otros factores importantes que impiden el ejercicio del derecho de la mujer al voto de manera plena y en condiciones de igualdad son el analfabetismo y el desconocimiento e incompreensión de los sistemas políticos o de las repercusiones que las iniciativas y normas políticas tendrán en su vida. Como no comprenden los derechos, las responsabilidades y las oportunidades de cambio que les otorga el derecho a votar, las mujeres no siempre se inscriben para ejercer su derecho de voto.
- b) La doble carga de trabajo de la mujer y los apuros económicos limitan el tiempo o la oportunidad que puede tener de seguir las campañas electorales y ejercer con plena libertad su derecho de voto.
- c) En muchas naciones, las tradiciones y los estereotipos sociales y culturales se utilizan para disuadir a la mujer de ejercer su derecho de voto. Muchos hombres ejercen influencia o control sobre el voto de la mujer, ya sea por persuasión o por acción directa, llegando hasta votar en su lugar. Deben impedirse semejantes prácticas.
- d) Entre otros factores que en algunos países entorpecen la participación de la mujer en la vida pública o política de su comunidad figuran las restricciones a su libertad de circulación o a su derecho a la participación, la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además,

⁹⁴ COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°23*, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° período de sesiones, 1997, U. N. Doc. A/52/38. Párrafo 20.

algunas mujeres consideran poco agradable meterse en política y evitan participar en campañas.

La división entre la esfera pública y privada que discrimina a las mujeres ha sido reconocida por este Comité, que en su Recomendación General 23 establece:

Las esferas pública y privada de la actividad humana siempre se han considerado distintas y se han reglamentado en consecuencia. Invariablemente, se han asignado a la mujer funciones en la esfera privada o doméstica vinculada con la procreación y la crianza de los hijos mientras que en todas las sociedades estas actividades se han tratado como inferiores. En cambio, la vida pública, que goza de respeto y prestigio, abarca una amplia gama de actividades fuera de la esfera privada y doméstica. Históricamente, el hombre ha dominado la vida pública y a la vez ha ejercido el poder hasta circunscribir y subordinar a la mujer al ámbito privado⁹⁵.

Frente a esta situación el Comité CEDAW⁹⁶ ha recomendado a los Estados cumplir con su obligación de mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces. Así mismo, hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales.

Con este diagnóstico importante desde el marco internacional como punto de partida, encontramos una serie de instrumentos internacionales que complementan y desarrollan los derechos de las mujeres, para afrontar la situación en la que se encuentran. Así, en relación al derecho que nos ocupa encontramos:

- Convenio de Derechos Políticos de la Mujer (1952), art 2 “Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

⁹⁵ COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°23*, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° período de sesiones, 1997, U. N. Doc. A/52/38. Párrafo 8.

⁹⁶ COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 20° período de sesiones, 1999, párrafo 7.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), art. 3: “Los Estados partes del presente pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente pacto”; art. 25: “el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos, a votar y ser elegidos en elecciones periódicas, a tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país”.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW por sus siglas en inglés). (1979) El literal e) del artículo 2º señala que “con carácter general, constituye una obligación estatal tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer”. En la misma línea, pero con expresa mención al ámbito político, el artículo 3º establece el compromiso de los Estados de tomar medidas de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos, en igualdad de condiciones que el hombre; y en su art. 7 establece que “Los Estados Partes deberán tomar todas las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres el ejercicio del derecho al voto y a ser elegidas mediante elecciones públicas”.

De manera específica, se recomienda la incorporación de medidas temporales para promover la participación de las mujeres, así lo ha establecido la propia Convención para Eliminar todas las formas de discriminación contra la Mujer, que en su artículo 4.1 señala:

*La adopción por los Estados Partes de **medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer** no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. (El resaltado es nuestro).*

- Ámbito internacional de la Unión Europea El tratamiento de la igualdad efectiva entre mujeres y varones ha tenido una evolución en las Comunidades Europeas, en sus inicios el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea⁹⁷ al afectar sólo relaciones económicas, únicamente reconocía la igualdad salarial, se han hecho avances, especialmente en el campo de la igualdad de derechos e igualdad de trato para mujeres y hombres en el trabajo.

Será el Tratado de Ámsterdam⁹⁸ el que incluirá, por una parte, la posibilidad de adoptar normas comunitarias que luchen contra la discriminación (no sólo sexual sino también por otros motivos), y, por otra parte, la posibilidad de que los Estados introduzcan medidas destinadas a lograr una igual representación de ambos sexos en todos los sectores, además de una profundización que se manifiesta en la obligación por parte de los Estados de garantizar la igualdad real en el mundo laboral, al exigir la igualdad en la retribución no solo para el “mismo trabajo”, como ya se contemplaba, sino también “para un trabajo de igual valor”⁹⁹

En este sentido contamos con un marco de la Unión Europea que se ha traducido en diferentes normas, directivas, resoluciones y recomendaciones:

- Art 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950),
- Recomendación del Consejo (84/635/CEE) del 13 de febrero de 1984, sobre las acciones positivas a favor de las mujeres;
- Resolución del Parlamento Europeo núm. 169 de 1988, en la que se solicita que los partidos políticos adopten un sistema de cuotas para la presentación de candidaturas;
- Resolución del Consejo (186/C/CEE) de 27 de marzo de 1995, relativa a la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones.
- Recomendación del Consejo Europeo de 2 de diciembre de 1996, sobre la participación equilibrada en la toma de decisiones;

⁹⁷ Firmado en Roma, el 26 de marzo de 1957, en la actualidad re-denominado Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

⁹⁸ Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, que entró en vigor una vez ratificado por todos los Estados, el 1 de mayo de 1999.

⁹⁹ Artículo 141 del Tratado de la Comunidad Europea, citado en ASCENSIÓN Elvira. En Torno a la jurisprudencia europea sobre la igualdad entre hombres y mujeres. GARCÍA INDA Andrés y LOMBARDO Emanuela (Coordinadores). *Género y Derecho Humanos. Terceras Jornadas de Derechos Humanos y libertades fundamentales*. España: Mira Editores, 2002, p. 62.

- Resolución del Parlamento Europeo de 3 de marzo de 2000, en la que constata que las cuotas equilibran la participación de los hombres y mujeres;
- Resolución de 5 de julio de 2001, donde se recomienda la adopción de planes nacionales para la promoción de una participación equilibrada;
- Recomendación del Consejo Europeo de 12 de marzo de 2003, sobre participación equilibrada de los procesos de decisión en los ámbitos político y público.
- Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002; sobre igualdad de trato en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesional.
- Modificación del art. 119 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas introducidas por el Tratado de Ámsterdam¹⁰⁰, establece que: *Con el objeto de garantizar en la práctica la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral, el principio de igualdad de trato no impedirá a ningún Estado miembro mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales.*

Como mencionamos estas medidas han estado principalmente dirigidas al ámbito laboral, sin embargo, tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) como el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) se han pronunciado sobre las condiciones en que los Estados parte deben garantizar la igualdad, en el ejercicio de los derechos humanos reconocidos, en los casos sometidos a su jurisdicción. No obstante, todo lo que a este respecto suponga igualdad en el acceso a cargos políticos representativos el Tratado remite la decisión a la competencia de los Estados. Una de las dificultades que encontramos es que no existe en el derecho comunitario, ni normativo ni jurisprudencial, una definición de acción positiva. Esto se puede deber a la amplitud de las medidas que pueden caber dentro de esta categoría.

¹⁰⁰ Las medidas de acción positiva están reguladas en el apartado 4 del artículo 141, según la nueva numeración introducida por el Tratado de Ámsterdam.

Este es el marco internacional que valida la adopción de medidas de carácter temporal, las acciones positivas como las cuotas, para atender a la realidad social que afecta a las mujeres de distinta forma, generando discriminación basada en su pertenencia y sobre roles de género asignados.

La tasa de aumento de la proporción de mujeres en las asambleas nacionales se ha acelerado en la última década: desde 11.6% en 1995 hasta 18.4% en mayo de 2008. Anteriormente la tasa de aumento había sido mucho menor, inferior a 1% anual entre 1975 y 1995¹⁰¹. Incluso con la actual tasa de aumento, la “zona de paridad” en que ni los hombres ni las mujeres tienen más del 60% de los escaños, no estará al alcance de los países en desarrollo hasta el año 2047. Además, es poco probable que pueda mantenerse la actual tasa de aumento, a menos que los países sigan estableciendo cuotas u otras medidas transitorias de “acción afirmativa”.¹⁰²

2.2 Cuotas en el ámbito de la representación política: ¿acciones positivas o resignificación de la democracia representativa?

La igualdad como principio y como derecho fundamental tiene directa relación con el ejercicio de la ciudadanía, es decir con la **igualdad política**. En este sentido, es vital considerar que los derechos políticos deben ser garantizados no sólo en el plano formal, sino también material, de manera que todos y todas hagan efectivo su vinculación con el Estado, a través de la *ciudadanía*.

Este marco conceptual nos permite ahora relacionar el concepto de *igualdad material* con el ejercicio de la *ciudadanía activa* de las mujeres, a través de su participación en los espacios de decisión política.

En este sentido es importante resaltar la concepción de la **igualdad política liberal**, que se vincula con el marco teórico desarrollado en el primer capítulo; la igualdad liberal se predica universalista; sin embargo este presupuesto es falso; de esta manera la diferencia de poder (de status) entre los distintos grupos sociales no queda registrada en el campo político de la igualdad liberal, que se sustentaba en una igualdad entre individuos, varones, blancos y

¹⁰¹ Revisado el 08/11/11 en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article5421>

¹⁰² FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER - UNIFEM. *El progreso de las mujeres en el mundo. 2008 – 2009. ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas*. 2009, p. 21. Revisado el 08/11/11 en: http://www.oei.es/pdfs/progreso_mujeres_2008_09.pdf

propietarios y a estas características quedaran anudadas tanto la idea de la legitimidad del Derecho y del Estado (basada en ficciones como las del contrato social), que determina las diferencias de poder existentes entre el grupo (o grupos) integrado por individuos de las características reseñadas y el grupo (o grupos) integrados por los individuos que carecen de las mismas¹⁰³.

Pérez Royo ha definido la igualdad como una ficción jurídica, que sólo existe como presupuesto político para que las relaciones sociales puedan ser relaciones jurídicas. Señala que los individuos son iguales políticamente en la medida en que han participado del proceso constituyente de formación de voluntad general originaria, se convierten por este motivo en titulares de derechos fundamentales. En cuanto a individuos titulares de derecho se expresan socialmente en todas las direcciones imaginables, pero en cuanto a ciudadanos se expresan políticamente a través del sufragio, en el ejercicio del cual se vuelven iguales políticamente, reproduciendo-renovando de esta manera la voluntad general (...) El punto de partida y de llegada *político* es el mismo: *la igualdad constitucional definida por la voluntad general periódicamente renovada*. En ella descansan todas las relaciones personales, todas las instituciones políticas y todas las normas jurídicas de la sociedad democrática¹⁰⁴.

Por ello, destaca el autor que en la práctica la igualdad no opera como principio universal. Iguales no son todos los seres humanos, sino únicamente aquellos que participan en la formación de la voluntad general. La igualdad que se afirma con base en la dignidad es una igualdad humana y, por tanto, universal. **La igualdad que opera real y efectivamente es la igualdad política, la igualdad de quienes participan en la formación de la voluntad general**¹⁰⁵ (el resaltado es nuestro).

La igualdad ante la ley es pues una suerte de ficción jurídica que considera a todas las personas iguales en derechos, al margen de las desigualdades que puedan existir entre ellas. Por ello, durante mucho tiempo se buscó equiparar a las mujeres en el acceso a iguales derechos civiles y políticos que los varones. Sin embargo, este hecho no ha producido avances sustanciales en la situación de las mujeres; en efecto el reconocimiento

¹⁰³BARRÉRE UNZUETA María Ángeles. Igualdad y “discriminación positiva”. Un esbozo de análisis teórico-conceptual, en: GARCÍA INDA Andrés y LOMBARDO Emanuela (Coordinadores). *Género y Derecho Humanos. Terceras Jornadas de Derechos Humanos y libertades fundamentales*. España: Mira Editores, 2002, p. 19 y 20.

¹⁰⁴ PÉREZ ROYO Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2010, Duodécima edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán, p. 228.

¹⁰⁵ PÉREZ ROYO. Óp. Cit. p. 229.

formal del derecho a la igualdad política, no nos muestra cambios significativos de la presencia femenina en los espacios de poder político que ofrecen nuestras democracias representativas¹⁰⁶.

Esta consideración se vincula con los conceptos de *ciudadanía y democracia, desarrolladas* en el capítulo primero, es decir la igualdad política a la que hace referencia el autor, es justamente el vínculo con el Estado al que pertenece la persona, que se cristaliza con su participación activa en la elección de los representantes y el derecho de ser elegidos.

2.2.1 De la igualdad formal a la paridad

El sistema de género no sólo afecta a las relaciones sociales sino también a las relaciones políticas. Desde sus orígenes la política se ha definido en oposición a lo privado, entendido como lo doméstico. La política moderna formó parte del mundo público del que se había excluido a las mujeres de modo explícito, negándoles el carácter de ciudadanas y en consecuencia el derecho al voto, base de la democracia.

La concepción misma de ciudadanía se encuentra cargada de contradicciones, una de ellas al excluir a la mitad de la población del derecho al sufragio, es decir del ejercicio de los derechos políticos. La consecución del derecho al voto no ha significado la superación de esas contradicciones. Las relaciones de género que estructuran las relaciones personales entre hombres y mujeres, la división del trabajo y la distribución de recursos y poder, también forma parte, de modo oculto, de la estructura de la ciudadanía¹⁰⁷.

La concepción de ciudadanía que ignora lo privado y por tanto es restrictiva, determina entonces una aparente universalidad de los sujetos que son reconocidos como ciudadanos. Lo público es lo político, el área de los derechos y lo privado, el área de la familia, de las diversidades y particularidades.

El punto de partida entonces ha sido la igualdad de trato, desde el punto de vista jurídico y formal, que reconoce la igualdad de manera general a todos y todas sin ningún tipo de discriminación; sin embargo, como ya hemos analizado, este tratamiento normativo se ve superado por las situaciones recurrentes de subordinación y exclusión de las mujeres. Frente a ello, y reconociendo las dimensiones de la igualdad, se traza la igualdad de

¹⁰⁶ BERMUDEZ VALDIVIA Violeta. *Mujer e Igualdad Política*, en: *Derechos Humanos de la Mujeres: aproximaciones conceptuales*. N° 2. Lima: Movimiento Manuela Ramos, UNIFEM, 1996, P. 123

¹⁰⁷ ASTELARRA Judith. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València e Instituto de la Mujer, 2da. Edición, 2009, p. 35.

oportunidades, como una medida para atender a aquellos colectivos que se encuentran en esta situación de desventaja.

El *principio de igualdad de oportunidades* elevado a principio general apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación de la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales (...) De tal modo que una desigualdad se convierte en instrumento de igualdad, por el simple motivo de que corrige una desigualdad precedente; de modo que la nueva igualdad es el resultado de la nivelación de dos desigualdades ¹⁰⁸.

Se menciona, en unos casos de desigualdad de trato y en otros casos de desigualdad de oportunidades. Es decir, mientras en la tradicional igualdad de trato el acento se ha puesto en el momento previo, de diferencia o no tratamiento discriminatorio; en la segunda el acento se pone, sobre todo, en el momento final, por ello se habla a la vez de igualdad de trato y de oportunidades.

No es la arbitrariedad como tal, sino la común dignidad de todas las personas la que se pone en juego y la que fuerza la intervención jurídica, de lo que se trata es de una lucha contra unas desigualdades especialmente reprobables que, si prevalecieran, se estaría negando la paridad de la dignidad social entre los seres humanos y considerando a unos no solo diferentes, sino incluso inferiores. La paridad aparece, así como un instrumento fundamental para asegurar la igualdad entre los individuos¹⁰⁹

La igualdad de oportunidades va más allá de la igualdad formal, no obstante, aunque se permita a las mujeres desarrollarse con las mismas oportunidades que los varones, no llegarán a alcanzar la igualdad, porque esa estrategia no tiene en cuenta la desigualdad estructural entre varones y mujeres. Esto es, la igualdad de oportunidades no nos hace iguales a varones y mujeres, en un mundo definido por y para los primeros. Sin la posibilidad de que las mujeres participen en la definición de ese mundo e introduzcan en él sus parámetros. La igualdad de oportunidades no deja de ser una idea con un contenido teórico interesante pero generadora de desigualdades en la práctica, ya que no tiene en cuenta dicha desigualdad, en gran medida relacionada con asuntos de las responsabilidades domésticas y de cuidado por parte de las mujeres.

¹⁰⁸ BOBBIO Norberto. *Igualdad y libertad*. España: Paidós e I. C. E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2000, p. 78 - 79.

¹⁰⁹ RODRÍGUEZ PIÑEIRO y FERNANDEZ LÓPEZ. Óp. Cit. p. 110.

La igualdad de oportunidades ha encontrado problemas para incorporar a las mujeres al mundo público. El principal de ellos ha sido no tomar en cuenta la organización social que sustenta la discriminación de las mujeres, en especial su rol en la familia. La igualdad de oportunidades se había aplicado tradicionalmente a la igualdad ciudadana en las actividades del mundo público. Cuando este concepto se extendió a las mujeres, se encontró con que, debido a la carga extra que éstas tienen en la familia, el punto de partida no es igual ni en el trabajo, ni en la política ni en la vida social. Otro problema ha sido que el acceso al mundo público ha desmontado también que en él se reproducen discriminaciones de las mujeres, por ello los nuevos derechos se otorgan tienden a ser formales y no sustantivos.

Frente a esta limitación de las políticas de igualdad de oportunidades aparece una primera respuesta: si las mujeres no son iguales en un mundo definido con base en parámetros masculinos y tienen más dificultades para acceder al mundo público; hay que corregir esos parámetros. Lo cual implica un tipo de políticas diferentes, que se encuentra relacionado con la acción positiva y el empoderamiento de las mujeres¹¹⁰.

Las medidas de acción positiva –en este caso las cuotas- sólo apuntan a lograr una mayor participación de las mujeres en los espacios públicos de poder, sin embargo, no consideran aspectos fundamentales y estructurales que tienden a un reconocimiento de los límites de la ciudadanía y por tanto de la redefinición de la democracia en términos de paridad.

Las cuotas favorecen la presencia de mujeres, pero no cuestiona las raíces estructurales de este desfase, sin aspirar a un escenario de igualdad entre mujeres y varones, sometida a los límites que impone el principio de proporcionalidad. Solo la paridad cuestiona y corrige los parámetros de género que sustenta el Estado.

Las cuotas generan un modelo de participación política, que impone actuaciones políticas temporales o puntuales, fácilmente controlables por el poder, mientras que la democracia paritaria no deja margen a la discrecionalidad, sino que impone el igual reconocimiento y valor de mujeres y hombres para representar con autoridad los intereses colectivos y formar parte de la Política. Esto hace de la paridad un principio constitutivo de la democracia, no es una estrategia política temporal, que neutralice las demandas políticas de las mujeres y corrija el déficit de legitimidad política de los sistemas actuales.

¹¹⁰ ASTELARRA Judith. Óp. Cit. p. 77.

Una verdadera política igualitaria debe promover la igualdad, compensar la discriminación histórica padecida, y erradicar la discriminación institucional para poner fin a la asimetría en las relaciones de poder. Si la discriminación institucional no se afronta, y sólo se menciona la discriminación directa o indirecta, la presencia mayoritaria de hombres en las funciones de dirección y liderazgo se justificará como resultado del mayor esfuerzo, excelencia o coraje masculino, y la mayor presencia de mujeres en las responsabilidades de cuidado como resultado de la libertad individual y del interés de las mujeres por la familia¹¹¹.

No es la actitud concienciada del intérprete social o político lo que genera el cambio social, sino el nacimiento de nuevas prácticas sociales, en el seno de estructuras e instituciones igualitarias y justas, las que logran consolidar de forma permanente los derechos, los intereses y las necesidades de las mujeres en igualdad con los de los hombres y pone fin a los privilegios.

Cambiar la base social y la dicotomía de los espacios público y privado. Eliminar la base cultural y política que ha sustentado la jerarquía entre lo masculino y lo femenino, no invalida que también se pueda desarrollar políticas de igualdad de oportunidades, como complemento¹¹².

El problema básico: la incorporación de las mujeres al mundo público no transforma el rol de ama de casa que se les asigna, por tanto, el reconocimiento de su ciudadanía en igualdad. Ellas siguen siendo responsables, en forma total o parcial, del ámbito familiar y doméstico, independientemente de cualquier otra actividad que desempeñen y la doble jornada se hace parte de sus vidas. Es la estructura familiar y el papel de las mujeres en ella lo que hace que las mujeres no consigan una posición igual ni en el trabajo, en la política o la vida social.

Por ello, resulta sumamente interesante la propuesta diseñada por Rodríguez Ruíz cuando hace referencia a la *cuidanía*, es decir redefinir la ciudadanía en función del reconocimiento de la interdependencia que tenemos todos y todas, desvinculando y deconstruyendo los espacios público y privado, para considerar al ser humano como un todo, que asume ambas esferas y se interrelaciona con ellas.

¹¹¹ RUBIO CASTRO Ana. Óp. Cit. p 61.

¹¹² ASTELARRA Judith. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València e Instituto de la Mujer, 2da. Edición, 2009.

A partir de este análisis, es que evidenciamos la necesidad de resignificar el concepto de democracia representativa. Considerando que la paridad acomete así la deconstrucción de la ciudadanía pasiva de las mujeres, enfrentándose a las deficiencias de su integración en el espacio público representativo como un problema cuyas raíces están en la definición de dicho espacio, proponiendo, en consecuencia, una definición del mismo.

Se desvincula así la paridad del discurso de los derechos, de las acciones afirmativas y, por ende, de la igualdad, en la medida en que derechos e igualdad se definen por referencia a un marco jurídico que adolece de deficiencias democráticas estructurales vinculadas a la construcción del género¹¹³.

Por ello es necesario una redefinición del espacio público de representación democrática, que se expanda más allá de aquellos sectores que la modernidad definió en masculino, para integrar en él, en aras de la igualdad, también lo que la modernidad definió en femenino, que postergó y relegó a la esfera doméstica; permitiendo así avanzar hacia un universalismo diferenciado en materia de género. La democracia paritaria integra a las mujeres como sujetos con voz propia en el pacto originario, en el poder constituyente, en la Política¹¹⁴.

2.2.2 Las cuotas y la paridad frente a la representación unitaria.

Este cruce de las cuotas, con la igualdad material, de un lado y la resignificación de la democracia, de otro, tiene su punto de encuentro en las experiencias que han existido en Francia e Italia, países en los que el debate ha alcanzado la modificación de la Constitución para incorporar la paridad en la representación.

El Consejo Constitucional francés, en su decisión de 18 de noviembre de 1982¹¹⁵, declaró inconstitucional una reforma del Código electoral y del Código municipal,

¹¹³ RODRÍGUEZ RUÍZ. *Representación, género y democracia*. Óp. Cit. p. 5.

¹¹⁴ Entendemos la paridad como parte esencial del principio de igualdad política. Se viola el principio de igualdad política en democracia cuando las mujeres no son nombradas y llamadas para formar parte del conjunto de la ciudadanía. No es la paridad un simple principio técnico de ajuste, sino un principio constitutivo de la democracia.

¹¹⁵ CONSEJO CONSTITUCIONAL DE FRANCIA. Decisión 82- 146 DC, del 18 de noviembre de 1982; Decisión que enmienda el Código Electoral, el Código Municipal y la elección de concejales municipales y las condiciones para entrada de nacionales franceses que residen fuera Francia en los censos electorales.

inconstitucionalidad que extendió el 14 de enero de 1999¹¹⁶ al procedimiento de elección de los consejeros regionales.

La primera resolución fue sobre la reforma del Código electoral y el Código municipal que establecían una cuota consistente en la exigencia de que la composición de candidatos de una lista electoral no podía superar el 75% de miembros de un solo sexo. Esta decisión de 18 de noviembre de 1982 se fundó en el art. 3 de la Constitución de 1958 que afirma que: “la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce a través de sus representantes y por vía de referéndum. Ninguna sección del pueblo y ningún individuo pueden atribuirse su ejercicio, el sufragio será siempre universal, igual y secreto” y también en el art. 6 de la Declaración de 1789, según la cual “siendo todos los ciudadanos iguales ante la ley, todos son igualmente admisibles a todas las dignidades, puestos y empleos públicos según su capacidad y sin otra distinción que sus virtudes y talentos”.

De la combinación de estos artículos, el Consejo deduce que la calidad de ciudadano le otorga derecho de sufragio y elegibilidad en las mismas condiciones que a todos aquellos que no son excluidos por razón de edad, incapacidad o nacionalidad. En el razonamiento del Consejo, la noción de ciudadano utilizada es la definida por Sieyes, es decir, un objeto construido dejando al margen las divergencias para fundar una pertenencia igual al cuerpo político de la nación¹¹⁷. Dividir a los electores según el sexo supondría en consecuencia, dividir al cuerpo político y atentar contra la unidad de la nación.

Sobre la decisión del 14 de enero de 1999, que declaró inconstitucional la paridad de los sexos contenida en la Ley relativa a la forma de elección de los consejeros regionales y de los de la Asamblea de Córcega, que establecía una modificación en los siguientes términos: *Cada lista asegura la paridad entre candidatos femeninos y masculinos*. Los argumentos del Consejo se repiten en esta decisión, al señalar que la paridad en el acceso a esta modalidad de representación política era contraria a los artículos 3 de la Constitución francesa y 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, haciendo

¹¹⁶ CONSEJO CONSTITUCIONAL DE FRANCIA. Decisión 98- 407 DC, del 14 de enero de 1999. Decisión que determina el modo de elección de los Consejeros Regionales y de los miembros de la Asamblea de Córcega.

¹¹⁷ ROUSSEAU Dominique. Los Derechos de la Mujer y la Constitución Francesa. CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, *Mujer y Constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 106

referencia a su anterior resolución de 1992. Las razones de esta oposición jurídica se fundamentan en los siguientes argumentos¹¹⁸:

- La soberanía pertenece al pueblo en su integridad, que la ejerce a través de sus representantes y no es divisible en razón de criterio alguno, incluido el de género (art. 3 de la Constitución francesa);
- La ley fuerza a través de la cuota, el principio general de igualdad de hombres y mujeres ya reconocida en 1789; (art. 6 de la Declaración de 1789, incluida en el bloque de constitucionalidad).

En el caso de Francia, la adopción de medidas de acción positiva se encontraba seriamente limitada por la concepción universalista del principio de igualdad, las áreas de aplicación de la acción afirmativa de acuerdo a la Constitución se encontraban restringidas a dos ámbitos: el acceso que proporciona a la administración pública y la reducción de las desigualdades entre las diferentes partes del territorio nacional, sin dirigirse directamente a las personas¹¹⁹.

Sobre la experiencia italiana, Garibaldi Jallet¹²⁰, señala que la participación de las mujeres en espacios de decisión en Italia era mínima, la vida política italiana permanece en manos de las direcciones de los partidos políticos que permiten la reforma de sus reglas internas conforme a los principios de la democracia y de igualdad de los que hace alarde de cara al exterior. En los puestos en que se decide, no sólo entre los candidatos sino también entre los elegidos, hay poquísimas mujeres, esencialmente mujeres elegidas por cooptación.

Frente a esta realidad, la Corte Constitucional italiana en 1995, tuvo que pronunciarse sobre la constitucionalidad de dos leyes:

- La Ley núm. 81/1993, que regulaba las elecciones locales y provinciales, establecía que en las elecciones municipales ningún sexo podía estar presente en las listas electorales en un porcentaje inferior al 25% en

¹¹⁸ CARRILLO Marc. Cuotas e igualdad por razón de sexo: una reforma constitucional y un caso singular; en: LÓPEZ GUERRA Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 200, p. 165.

¹¹⁹ MÉLIN SOUCRAMANIEM Ferdinand. *La conception française des discriminations positives*. Texto consultado el 15/09/11 en: <http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Ferdinand%20Melin-Soucramanien.pdf>

¹²⁰ GARIBALDI JALLET Annita. Las mujeres en la Constitución italiana. CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, *Mujer y Constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, P. 134 y 135.

municipios con hasta 15.000 habitantes, y al 33% en aquellos que superasen esta cantidad.

- La Ley núm. 277 también de 1993, que regulaba las elecciones a la Cámara de Diputados, establecía que para la elección de los escaños sujetos al sistema proporcional (el 25%) los partidos políticos debían presentar listas electorales que alternasen candidatos y candidatas. La Corte declaró ambas leyes incompatibles con el principio de unidad de representación y el principio de la igualdad aplicado al ámbito de la representación política, establecido en el artículo 51º de la Constitución italiana.

Tanto la Constitución francesa como la italiana fueron reformadas para permitir la adopción de medidas que permitan una mayor presencia de hombres y mujeres en los órganos de representación política.

En Francia, la reforma constitucional en base a la Ley Nro. 99-569 de 8 de julio de 1999 añadió un párrafo al art 3 de la Constitución francesa, conforme al cual "*La ley favorecerá¹²¹ la igualdad entre mujeres y hombres para acceder a los mandatos electorales y a las funciones electivas*". También modificó el art. 4 emplaza a los partidos políticos a la consecución de este objetivo, especificando que *contribuirán a la aplicación del principio enunciado en el último apartado del artículo 3 de acuerdo con lo dispuesto en la ley.*

Luego de la reforma constitucional, se aprobó la Ley para la Igualdad de Acceso de Mujeres y Hombres a funciones y cargos electos, aprobada el 6 de junio de 2000, que impuso la paridad entre los sexos de las listas electorales a órganos de representación política. Cuando esta ley fue recurrida ante el Consejo Constitucional, éste declaró su conformidad con el texto constitucional resultante de la reforma efectuada.

La reforma del artículo 3 de la Constitución, sostuvo el Consejo, permite al legislador promocionar el acceso de mujeres y hombres a funciones y cargos electos en condiciones de igualdad, incluso con medidas coercitivas, introduciendo una interpretación material del principio de igualdad en materia electoral. La cual, destaca, **no es incompatible con otros**

¹²¹ El establecer en la modificación del art 3 se debatió si era necesario poner "*la ley determina*", quedando finalmente como "*favorece*", esta evolución manifiesta claramente la voluntad de neutralizar el alcance político de la revisión adoptándose una redacción "soft" que no trastoca los principios constitucionales y que no obliga al legislador más que mínimamente, *garantiza o determinar* implica una obligación de resultado, **favorecer** no establece más que una posibilidad de actuar. En: ROUSSEAU. Óp. Cit. p. 110.

valores y principios constitucionales, refiriéndose sin nombrarlo al principio de unidad de representación recogido en los artículos 3 y 4 de la Constitución que, apunta, la reforma constitucional no ha tenido intención de derogar, y cuya vigencia el Consejo Constitucional ni siquiera se cuestiona¹²².

Sobre la necesidad de una reforma de la constitución francesa, GWÉNAËLE CALVES¹²³, señala que la respuesta no es sólo la que se da en la decisión del 18 de noviembre de 1982; ella depende también, de la manera en la que se concibe la paridad: si se lo concibe a la manera - dominante entre sus promotores - de un "derecho fundamental", la paridad constituye una innovación mayor que requiere, sin duda alguna, una intervención del constituyente derivado. Pero si se lo concibe - sobre el modelo de la afirmativa acción - como una medida acción positiva, es posible sostener que es admisible por el Consejo, y que la revisión de la Constitución es inútil. Sin embargo, la paridad no es en sí misma un derecho fundamental, sino una medida que reconoce la necesidad de incorporar de manera igualitaria a hombres y mujeres en la representación política, por la tanto al re-significar la democracia, considerando esta necesidad, la modificación de la Constitución francesa responde en ese sentido.

También en ITALIA se ha discutido la constitucionalidad de las cuotas femeninas en las listas electorales, dando lugar, tras un primer pronunciamiento en contrario a esta previsión, a sendas reformas constitucionales en el 2001 y el 2003. La ley constitucional núm. 2 de 2001 estableció que, con el fin de lograr el equilibrio en la representación de ambos sexos, las leyes electorales de las regiones con estatuto especial promoverán "*condiciones de paridad de acceso a las consultas electorales*". Por su parte la Ley Constitucional núm. 3 de 2001 añadió el siguiente párrafo séptimo al artículo 117 de la Constitución "*Las leyes regionales suprimirán todo obstáculo que impida la plena igualdad de hombres y mujeres en la vida social, cultural y económica y promoverán la paridad de acceso entre hombres y mujeres a los cargos electivos*". La Ley Constitucional núm. 1 de 2003, completó la tarea añadiendo una segunda frase al artículo 51, según la cual: "*A tal fin la república promoverá a través de medidas especiales la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*".

¹²² Decisión núm. 2000-429 DC. De 30 de mayo de 2000. *Vid los FFJJ 7 y 8 en conexión con el 4*. Citado por RODRÍGUEZ RUÍZ. Óp. Cit. p. 10

¹²³ GWÉNAËLE CALVES. *La parité (igualdad) entre hommes et femmes. Faut Il réviser la Constitution* . Texto traducido por Liliana Cubas Cruz. Texto revisado el 11/10/11 en: http://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/41/gwenaele_calves.pdf_4a09372a9019e/gwenaele_calves.pdf

La reforma de la Constitución operó un cambio de actitud de la Corte Constitucional italiana, así en su decisión núm. 49/2003, adoptada antes de que la reforma entrará en vigor, rechazó por infundado el recurso del Gobierno de la nación en contra de la ley de la región del Valle d'Acosta núm. 21 de 2003, según la cual la lista de candidatos al consejo para ser válida debía incluir candidatos de ambos sexos. En su nueva redacción la Corte entendió que la constitución permite promover la paridad de acceso de hombres y mujeres a cargos electos. La Corte deja en claro que **no se está afectando el principio de unidad de representación unitaria**, recogido en el art. 67 de la Constitución Italiana, en la medida en que “no se constituye ninguna relación jurídicamente relevante entre los electores, de uno y de otro sexo, y las personas electas del mismo sexo”¹²⁴. La ley en cuestión, considera la Corte, afecta más bien tan sólo a la libertad de los partidos políticos al momento de elaborar sus listas electorales, pero lo hace conforme a la nueva redacción de la Constitución.

Debemos agregar que antes de las reformas constitucionales en Italia, el art. 3.2 de la Constitución de ese país incorporaba una concepción material de la igualdad, imponiendo a los poderes públicos la obligación de remover obstáculos económicos y sociales que puedan impedirla. Sin embargo, este aspecto no fue considerado como base suficiente para imponer cuotas electorales o la paridad; como veremos más adelante en detalle, a diferencia del art. 9. 2 de la Constitución española que establece la obligación de los poderes públicos de *promover las condiciones para la igualdad efectiva de los individuos y de los grupos en que se integran*, la italiana sólo impone la obligación de *remover* esos obstáculos.

La existencia de una provisión constitucional que expresamente conciba el derecho a la igualdad en términos materiales también en el terreno político ha sido fundamental en el momento de avalar la constitucionalidad de las cuotas electorales o de la paridad. Y lo ha sido porque *se ha justificado con base en una concepción material del principio y del derecho a la igualdad también en el terreno político*¹²⁵, como medidas de acción afirmativa, orientadas a corregir la desigualdad de oportunidades que padecen las mujeres, para acceder a cargos de representación política mientras esta desigualdad se mantenga.

¹²⁴ Artículo 67: “Cada miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin vínculo alguno de mandato”. Citado por RODRÍGUEZ RUÍZ. Óp. Cit. p. 11.

¹²⁵ RODRÍGUEZ RUÍZ. Óp. Cit. p. 12.

2.3 La igualdad política el ámbito español. Principio de presencia equilibrada.

2.3.1 El principio de igualdad en la Constitución española

La Constitución española de 1978 establece en su norma de apertura (art. 1.1) que “*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho*”, añade que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, y el pluralismo político. De acuerdo a ello, la igualdad, en los ordenamientos jurídicos de los Estados de Derecho, asume una triple faceta, como: valor, principio y norma:

- a) La igualdad en su condición de valor superior constitucional asume su dimensión trascendente, es decir, se presenta como un criterio para enjuiciar las acciones, ordenar la convivencia y establecer sus fines, que superan la esfera de la estricta positividad.

La igualdad supone, en su condición de valor superior constitucional, el contexto axiológico *fundamentador* o básico para la interpretación de todo el ordenamiento jurídico; el postulado-guía para *orientar* la hermenéutica teleológica y evolutiva de la Constitución, y el *criterio* para medir la legitimidad de las diversas manifestaciones del sistema de legalidad¹²⁶.

- b) La igualdad, en su dimensión de principio, ha sido acogida en nuestra Constitución en sus dos vertientes fundamentales: a) como *igualdad material* atribuyendo a los poderes públicos la tarea de “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” (art. 9.2); Y b) como *igualdad formal* con la declaración solemne de que “los españoles son iguales ante la ley” (art. 14)¹²⁷.

¹²⁶ PERÉZ LUÑO Antonio Enrique *Dimensiones de la Igualdad*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé De Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid; Fundación El Monte y Dykinson, 2007. 2da edición, p. 85.

¹²⁷ PÉREZ LUÑO. Óp. Cit. p. 87.

- c) La igualdad se constituye en derecho fundamental al ser positivado en las Constituciones estatales; en la mayoría de ellas se reconoce a la persona como sujeto de derechos fundamentales, los que deben ser disfrutados en condiciones de igualdad (en la ley y ante la ley) y sin ningún tipo de discriminación. Cabe referirnos a que este derecho fundamental tiene determinadas características, como ser un derecho relacional, es decir se constituye en sí mismo y en relación al goce de otros derechos fundamentales. Por otro lado, se constituye en una limitación al poder legislativo en la medida que no le permite dictar normas jurídicas que introduzcan desigualdades.

La igualdad en su faceta de derecho fundamental, tal como ha señalado Pérez Luño, exige una política activa de los poderes públicos y que más que una autolimitación del poder soberano del Estado, suponen garantías subjetivas mediante limitaciones que la soberanía popular impone a los órganos que dependen de ella¹²⁸.

En este sentido se presenta el art. 9.2 que señala: “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”.

De este artículo y de la interpretación sistemática del conjunto de preceptos constitucionales que inciden en este ámbito, deriva la justificación constitucional de que los cauces e instrumentos establecidos por el legislador faciliten la participación de todos los ciudadanos, removiendo, cuando sea preciso, los obstáculos de todo orden, tanto normativos como estrictamente facticos, que la impidan o dificulten y promoviendo las condiciones garantizadoras de la igualdad de los ciudadanos. En este punto cabe añadir que la igualdad sustantiva no sólo facilita la participación efectiva de todos en los asuntos públicos, sino que es un elemento definidor de la ciudadanía¹²⁹.

La igualdad ante la ley implica, en ocasiones, el tratamiento diferenciado de circunstancias y situaciones semejantes, pero de acuerdo con presupuestos normativos que excluyan la

¹²⁸ PÉREZ LUÑO Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 33 págs. 31 y sigs.

¹²⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. STC 12/2008 FJ 4. del 29 de enero de 2008, publicada en el B.O.E. núm. 52 de 28 de febrero de 2008. Sentencia sobre la Cuestión de Inconstitucionalidad presentada al Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife y por 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, contra el art. 44 de la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General.

arbitrariedad o la discriminación. El *postulado de la diferenciación* evita que el principio de la igualdad ante la ley se traduzca en un uniformismo, que supondría tratar todo de la misma manera. La exigencia de diferenciación entraña el no considerar la igualdad formal en sentido estático, sino dinámico. La igualdad no puede ser concebida, en todas las ocasiones, como una absoluta identidad de trato.

El principio de diferenciación se trasluce también en el reconocimiento del acceso de los ciudadanos “en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos”, prescrito en el artículo 23.1 de la Constitución. Dicha norma se halla matizada significativamente en el artículo 103.3 que señala que la ley regulará “el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad...”. Este precepto recuerda el postulado establecido en el párrafo final del artículo 6 de la Declaración de 1789 a tenor de la cual: “Todos los ciudadanos siendo iguales ante los ojos (de la ley), serán igualmente admisibles para todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad y sin otras distinciones que las de sus virtudes e inteligencias”¹³⁰

Aquí la igualdad ante la ley utiliza el principio de diferenciación, condicionando la habilitación genérica de todos los ciudadanos para el ejercicio de la función pública a su capacidad. Con ello se reconoce implícitamente que no todos los ciudadanos poseen los mismos conocimientos, méritos o competencia para desempeñar los cargos y empleos públicos, por lo que la igualdad genérica de sus posibilidades para acceder a ellos, se ve supeditada de hecho a sus específicas condiciones personales¹³¹.

La jurisprudencia del TC (STC 128/1987, FFJJ 6, 7 y 8.) ha puesto especial énfasis en justificar la plena constitucionalidad de las normas que acogen la dimensión diferenciadora que dimana del principio de igualdad ante la ley, tendente a mejorar la situación de colectivos que han sufrido una marginación o postergación histórica. Especial relieve asumen, en este ámbito, las decisiones que interpretan conformes a lo prescrito en el art. 14 CE determinadas medidas diferenciadoras a favor de la mujer. Esas opciones normativas

¹³⁰ “En la Declaración...” ha escrito ELÍAS DÍAZ – no figura expresada la raíz del problema; no “podía” estarlo, pero ello no es óbice para que el socialismo deje hoy de apuntarlo: me refiero a la dependencia que “virtudes e inteligencia” mantienen con respecto a los factores económicos de base y a las oportunidades concretas de formación cultural y ética; que quien controla la producción de los bienes materiales también los productos intelectuales, las formas de conciencia, la definición de la “virtud” e incluso la “inteligencia”. “Libertad-igualdad” en la “Declaración de derechos del hombre y del ciudadano” de 1789”, en su *Legalidad-legitimidad en el socialismo democrático*, Civitas, Madrid, 1977, pág. 86.

¹³¹ PÉREZ LUÑO. *Dimensiones de la Igualdad*. Óp. Cit. p.31.

no se promulgan, según la doctrina del TC, a pesar, sino en función de la igualdad ante la ley en su pleno y cabal sentido.

El derecho subjetivo a obtener un trato igual, ha dicho en otro momento el Tribunal (STC 49/1982, de 14 de julio) impone a los poderes públicos la obligación de llevar a cabo ese trato igual y, al mismo tiempo, limita el poder legislativo y los poderes de los órganos encargados de la aplicación de las normas jurídicas.

La igualdad establecida en el art 14 CE, significa que a los supuestos de hecho iguales han de serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

De esta manera la igualdad establecida en el art 14 CE, establece un derecho subjetivo a la igualdad jurídica, a la igualdad de trato, derecho que no es autónomo, sino relacional, que impone una obligación a todos los poderes públicos, que no comparten necesariamente una igualdad material, ni tampoco se traduce en exigencia de uniformidad, sino que les limita en el sentido de vedarles toda actuación generada de una desigualdad de trato arbitraria o discriminatoria.¹³²

En este mismo sentido se pronuncia en la STC 216/1991, FJ 5, de 14 de noviembre: “No todo trato diferenciador resulta, desde la perspectiva del art. 14 de la C.E., discriminatorio, pues cabe que el legislador lo haya establecido con arreglo a criterios fundados y razonables, de acuerdo con juicios de valor generalmente admitidos”.

El Tribunal Constitucional español, al analizar la normativa sobre igualdad entiende que el principio de igualdad se respeta si la desigualdad es razonable, esta objetivamente justificada en relación con la finalidad y los efectos de la medida considerada y si se da una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida¹³³.

¹³² FERNÁNDEZ SESAGO Francisco. El principio de igualdad por razón de sexo en el ordenamiento constitucional español. en: *Derechos Humanos de la Mujeres: aproximaciones conceptuales*. N° 2. Lima: Movimiento Manuela Ramos, UNIFEM, 1996, p. 144.

¹³³ Así se establece en la sentencia 22/1981, de 2 de julio, FJ 3; a ella se remiten la sentencia de 10 de noviembre de 1981, en su FJ 3; sentencia 23/1984 de 20 de febrero, en su FJ 6 entre otras jurisprudencias.

Los límites que deben respetar las acciones positivas se concretan en la existencia de una relación razonable proporcional y la objetiva justificación de las medidas en relación con la finalidad y los efectos que debe producir.

2.3.2 Marco jurídico normativo en España

Además del derecho a la igualdad revisado en el punto anterior, debemos tener en cuenta que los derechos políticos, son derechos fundamentales que se encuentran consagrados en el artículo 23 CE:

1. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.
2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

Al respecto, en España un hito en la promoción de la igualdad es la Ley Orgánica para la Igualdad Efectiva de mujeres y hombres, Ley 3/2007, se modificó la Ley Orgánica del Régimen Electoral General 5/1985, introducido por la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo.

La finalidad de esta modificación es: Alcanzar la igualdad material sustancial entre ambos sexos, establece el ***principio de presencia equilibrada***, en el marco de una paridad flexible, pues exige que los candidatos de cada sexo supongan como mínimo 40 por 100 de las listas tomadas en su totalidad, proporción mínima que debe respetarse en cada tramo de cinco puestos. Esta disposición debe aplicarse en todas las elecciones, salvo en aquellos municipios que cuenten con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes.

En esta norma se establece, en su art 2, un concepto de medidas de acción positiva:

Con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional de la igualdad, los Poderes Públicos adoptarán medidas específicas a favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Tales medidas serán aplicables en tanto subsistan dichas situaciones, habrán de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido en cada caso.

A nivel de Comunidades Autónomas, están ha incorporado este principio de presencia equilibrada, cada una con sus propias características:

- C. A. de la Islas Baleares: Ley 6/2002, de 21 de junio, que modifica la Ley 6/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de la Illes Balears. Art. 16. 4: “Con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa”.
- C. A. de Castilla – La Mancha: Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla – La Mancha. Art. 23.1 “Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes”.
- C. A. de Andalucía: Ley 5/2005, de 8 de abril, que modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía. En el art. 23.1 establece: "La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo día posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares."
- Parlamento Vasco. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de mujeres y hombres, modificando el sistema electoral autonómico. En su art. 20, apartado 4, establece la exigencia de una representación mínima en distintos órganos administrativos del 40 por 100 para cada sexo, en virtud de su referencia al concepto de "representación equilibrada" definido la misma Ley. En la disposición final quinta establece: “Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50 por 100 de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de

candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales de zona competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes”.

2.3.3 Debate sobre constitucionalidad de la presencia equilibrada. Alcances sobre la igualdad material

Acerca de la igualdad en la participación política a través del principio de presencia equilibrada que establece la Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en España, se ha generado un debate sobre la pertinencia de esta medida y su afectación a otros derechos constitucionales:

- **Sobre la discriminación que genera este tipo de medidas:** Al respecto el TC ha establecido que “no establece una medida de discriminación inversa o compensatoria (favoreciendo a un sexo sobre otro), sino una **fórmula de equilibrio entre sexos**, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hombres y mujeres”¹³⁴.

Se pretende, en suma, que la igualdad efectivamente existente en cuanto a la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de una de ellas. Una representación política que se articule desde el presupuesto de la división necesaria de la sociedad en dos sexos es perfectamente constitucional, pues se entiende que ese equilibrio es determinante para la definición de las normas y actos que emanen de aquellos órganos¹³⁵

En este marco, cuando se refiere a una representación equilibrada de hombres y mujeres no se puede señalar que sea discriminatoria, en tanto que los porcentajes de representación establecidos se refieren por igual a ambos sexos, teniendo en cuenta ambos una representación asegurada¹³⁶

¹³⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. STC 12/2008. Publicada en el BOE núm. 52, publicada el 29 de febrero de 2008, FJ 2.

¹³⁵ STC 12/2008. FJ 7.

¹³⁶ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. STC 13/2009, FJ. 4 del 19 de enero de 2009. Recurso de inconstitucionalidad presentado por 62 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en contra de los artículos 3.7, 20.4 b) 5, 6, y 7 y las Disposiciones Finales segunda, cuarta y quinta de la Ley 4/2005 del Parlamento Vasco para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

● Sobre la afectación a la libertad de asociación de los partidos políticos

Otra de las críticas reiteradas a las leyes de cuotas, es que la imponer un porcentaje de vacantes para las mujeres, se estaría afectando el derecho fundamental de asociación de los partidos políticos; así se ha señalado que: "El contenido esencial del derecho fundamental de asociación, alma del partido político, es arrasado por el legislador autonómico en tanto se suprime la esfera de autodeterminación asociativa (libertad de organización y funcionamiento internos)", invocando al efecto la jurisprudencia referida al "espacio inalterable de este derecho político (SSTC 218/1988, FJ 2; 173/1998, FJ 8; o 104/1999, FJ 3, entre otras)". Las funciones constitucionales encomendadas a los partidos condicionan sus caracteres asociativos, pero no hasta el punto de hacerlos desaparecer"¹³⁷.

Al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado la legitimidad constitucional de limitar la libertad de asociación de los partidos políticos, en aras de contribuir a la igualdad material; en este sentido, estas asociaciones tienen un carácter distinto, pues es su condición de instrumento para la participación política y de medio de expresión del pluralismo como sujetos que concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, lo que cualifica su condición asociativa como partidos y los distingue de los demás¹³⁸. En la misma resolución el Tribunal Constitucional precisa que la imposición de cuotas no se trata de afectar la libertad de la organización y funcionamiento interno, sino se trata de un requisito formal en la confección de la lista de candidatos/as que presenta, que tiene que ver con la libertad en su actuación externa. Se trata entonces de una limitación que es proporcionada y por tanto constitucionalmente legítima.

En esta misma línea de crítica al principio de representación equilibrada o paridad de hombres y mujeres, el Tribunal Constitucional en su STC 12/2008, se pronunció sobre la constitucionalidad de la medida, sobre la lógica de la **igualdad material**, apoyándose para ello en el artículo 9.2 de la Constitución, que establece un mandato de obligación a los poderes públicos de promover la igualdad efectiva de todos los ciudadanos y ciudadanas en el terreno de la participación política. En este análisis considera a este principio como concordante con las medidas de acción afirmativa, por ello, aunque limite otros preceptos

¹³⁷ STC 040/2011. Óp. Cit. Argumento presentado por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso en el recurso de inconstitucionalidad referido.

¹³⁸ STC 12/2008. Publicada en el BOE núm. 52, publicada el 29 de febrero de 2008. FJ. 5.

constitucionales –como la libertad de asociación de los partidos políticos- no lo hace de forma desproporcionada y no excede, en consecuencia, sus límites constitucionales.

Este reconocimiento constitucional, que concibe a la igualdad en términos materiales, incluso en el ámbito político, ha permitido que el principio de presencia equilibrada establecido en el marco jurídico español, ya sea través de las cuotas o de la paridad, sea fundamentado y justificado con base en la concepción material del principio de igualdad. Se establece así, que las medidas de acción afirmativa se encuentran orientadas a corregir las desigualdades y promover la participación política de las mujeres.

2.3.4 Oportunidad para redefinir el espacio público, considerando la representación política en términos de paridad, más allá de las cuotas electorales.

El reconocimiento de las cuotas o incluso de la paridad electoral, desde el ámbito de la igualdad material, plantea sin embargo algunas cuestiones importantes, en este sentido Rodríguez Ruíz¹³⁹ plantea:

- Porqué sólo las mujeres se benefician de las medidas de acción afirmativa y no otros grupos políticamente infra representados; no se explica que dichas medidas puedan ser compatibles con el principio de igualdad, pese a que potencian solo la representación política de las mujeres y no de otros grupos sociales.
- Las medidas de acción afirmativa tienen vocación de temporalidad, lo que no parece ser el caso de la provisiones legales o constitucionales, que imponen una presencia mínima o paritaria de mujeres en listas electorales.
- No es fácil justificar que, como medida de acción afirmativa, la paridad electoral sea proporcional al fin perseguido y esto porque de un lado la paridad electoral es bidireccional, es decir beneficia nominalmente a hombres y mujeres, algo difícil de justificar de la lógica de las medidas afirmativas; por otro, es difícil argumentar que las cuotas u otras medidas de promoción no basten para solventar los obstáculos sistémicos que impiden el acceso de las mujeres a cargos representativos. Es difícil

¹³⁹ RODRIGUEZ RUÍZ. Óp. Cit. p. 13.

argumentar que la paridad es proporcional en el sentido de que es estrictamente necesaria para alcanzar este fin¹⁴⁰

Sobre estos aspectos incide el voto particular del Magistrado Rodríguez Zapata a la decisión de la mayoría del Tribunal Constitucional español, en la sentencia 12/2008, de esta manera señala el magistrado que el problema de la representación política paritaria es más complejo que la simple conveniencia de la participación proporcional de las mujeres, es enfático al decir que:

“Aplicado al ámbito de la representación política, el sistema de paridad altera las bases sobre las que está construida la soberanía popular (...) en nuestro modelo constitucional la imposición por ley de la paridad o de cuotas electorales vulnera el principio de unidad de la representación política”¹⁴¹

Este mismo argumento se ha seguido utilizado en sendas demandas de inconstitucionalidad, así se ha señalado: “De aceptarse la constitucionalidad de una medida como la adoptada por el legislador andaluz en favor de la mujer, con igual razón podrían exigir algún beneficio otras categorías o segmentos sociales y, de aceptarse, se primaría la disolución del interés general en un conjunto de intereses parciales, más cercanos al corporativismo de regímenes antidemocráticos que a la libertad de la democracia representativa. “Todo ello perfilaría un cuerpo representativo sectorializado que impediría mantener el concepto de Pueblo Soberano decisor”¹⁴².

En esta instancia, lo que se está colocando en relieve, es que es difícil conceptualizar la paridad electoral, así como las cuotas, como medidas de acción afirmativa, que más bien nos encontramos ante una reconceptualización del espacio público representativo, operada mediante la puesta en cuestión del principio de representación unitaria, o cuando menos, la matización de este principio en su forma más clásica. A este respecto, lo que el voto particular critica es la incoherencia de justificar medidas que operan esa matización sin

¹⁴⁰ RODRIGUEZ RUÍZ y RUBIO MARÍN. Óp. Cit. p. 1194.

¹⁴¹ STC 12/2008. Voto particular que formula el Magistrado Excmo. Sr. Dn. Jorge Rodríguez Zapata Pérez a la Sentencia el Pleno sobre la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

¹⁴² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL. STC 040/2011, del 31 de marzo de 2011, publicada en el B.O.E. núm. 101 de 28 de abril de 2011. Sentencia sobre el recurso de inconstitucionalidad presentada por 61 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, contra el art. 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, por el que modifica el art 23 de la Ley 1/1986, Ley Electoral de Andalucía. Sentencia consultada el 01/11/11 en:

<http://www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=10100>

teorizar esta última, razonando como si un sistema de paridad o cuotas electorales dejase inalterado el principio de representación unitaria, algo que, como el voto subraya dista de ser así.

Lo importante de la sentencia 12/2008 del Tribunal español, es que con su argumentación este órgano es consciente de que la paridad electoral sobrepasa la igualdad material. En efecto, el Tribunal inicia su argumentación indicando que la obligación de las listas electorales no pueda contener más de un 60% ni menos de un 40% de candidatos/as del mismo sexo, no es una medida de acción afirmativa, en la medida que no opera sobre la lógica de mayorías/minorías. Es más bien una medida bidireccional que aspira a introducir en sede representativa la dualidad de género de la población (FJ3). A pesar de que el Tribunal hace una referencia a que el principio democrático reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados (FJ 5) y que la igual participación de todos /as en lo político es definitorio de la ciudadanía (FJ 4), no desarrolla esta línea argumental, prefiriendo acogerse a la lógica de las acciones afirmativas con base en el art. 9.2 CE. Por eso, Rodríguez Ruiz¹⁴³ ha señalado que el Tribunal Constitucional no explota las posibilidades del artículo 66 de la CE, que establece la unidad de representación, no de cada representante, como el artículo 67 de la Constitución italiana, ni del cuerpo de representadas/os como hace el artículo 3 de la Constitución francesa, sino del cuerpo representativo en su conjunto, en concreto de las Cortes Generales.

El artículo 66 de la CE¹⁴⁴ incorpora en el ordenamiento español una versión matizada de la unidad de representación, permitiendo incorporar un “universalismo diferenciado” que en la L.O. 3/2007 se estaría encargando de concretar en materia de género.

Sobre esta argumentación, las autoras Rodríguez Ruíz y Rubio Marín, señalan que, si la realidad fáctica de la humanidad esta dividida de manera general en hombres y mujeres, es razonable que cada uno de los sexos cuente con una presencia representativa equiparable. Esto no tiene porqué poner en cuestión los principios de generalidad y de unidad que rigen la representación política moderna. No se trata de que cada sexo se represente a sí mismo, cada representante electo lo sigue siendo del conjunto de la población. Lo igualitario, lo democrático es que ambos sexos cuenten con una mínima presencia en las instancias

¹⁴³ RODRIGUEZ RUÍZ. Óp. Cit. p. 13.

¹⁴⁴ Artículo 66. 1: Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

representativas, lo igualitario y lo democrático es que dicha presencia, sea en última instancia, equiparable¹⁴⁵.

Esta redefinición del espacio público representativo, tomaría en cuenta la discriminación contra las mujeres como un colectivo social que va más allá de las características usuales de las minorías.

Las mujeres no son un grupo, o una minoría, sino la mitad de la población. El ciudadano no es un ente abstracto y universal, sino necesariamente un ser sexuado. La paridad no es pues más que la forma de expresión política de que la humanidad se compone de dos mitades sexuadas y por lo tanto sus órganos representativos lo deben ser igualmente para ser democráticamente legítimos¹⁴⁶

Aquellas diferencias de trato o de situaciones (sociales, políticas o jurídicas) que son fruto de desequilibrios de poder entre colectivos, en este caso entre varones y mujeres, diferencias que se erigen a su vez en causas que retroalimentan esos mismos desequilibrios, situando a un colectivo, en este caso a los varones, en una situación de prevalencia sobre otro, en este caso las mujeres.

La existencia de los dos sexos es la única realidad universal, en todo lugar y en todo tiempo, el ser humano es primeramente una mujer o un hombre. Por tanto, la crítica del particularismo o comunitarismo no es admisible, la mujer pertenece o surge de lo universal, no es ni una categoría ni una particularidad porque, siendo la diferencia de sexos el parámetro universal, la mujer – como el hombre- se encuentra en todas las categorías. Dicho de otro modo, los derechos de las mujeres y la reivindicación paritaria no tienen su origen en el particularismo de una categoría y no presuponen la constitución de las mujeres en una comunidad diferenciada, se funda en lo universal, en la única propiedad universal de la humanidad: su diversidad¹⁴⁷.

En principio, está claro, que la discriminación de las mujeres se deriva de su pertenencia a un colectivo con una identidad específica – opuesta a la de los varones- esto es, el colectivo de las mujeres. Pero no debemos olvidar tampoco, que, cuando desde la reivindicación

¹⁴⁵ RODRÍGUEZ y RUBIO. Óp. Cit. p. 117.

¹⁴⁶ RODRÍGUEZ RÚJ Blanca y RUBIO MARÍN Rubio. De paridad, igualdad y representación. *Revista Española de Derechos Constitucional*, núm. 81 septiembre – diciembre, 2007, p. 136

¹⁴⁷ ROUSSEAU Dominique. Los Derechos de la Mujer y la Constitución Francesa. CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, *Mujer y Constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 109.

política se argumenta sobre la dificultad de atender a las mujeres en tanto que colectivo, es necesario tener en cuenta que, en casi todos los otros grupos diferenciados –minusválidos, ancianos, niños, inmigrantes, minorías étnicas, minorías culturales o religiosas, grupos sociales marginados...- las mujeres son más o menos la mitad de sus componentes. Y si las personas pertenecientes a estos grupos se encuentran en una situación social de inferioridad o de discriminación, cuando hablamos de las mujeres debemos bajar un nivel más en el grado de la inferioridad o de la discriminación¹⁴⁸.

El sexismo es una forma identificable de opresión, muchos de cuyos efectos son percibidos por las mujeres, con independencia de su raza, etnia, cultura o condición social. Las mujeres constituyen un colectivo marginado y subordinado en todas las sociedades existentes. Este hecho de discriminación de género constituye su identidad como colectivo.

Sobre este aspecto, estamos de acuerdo en que las mujeres constituyen un colectivo discriminado en base a su género, que se basa en la mitad de la población; sin embargo, también es necesario considerar que sobre esta característica biológica se asocian determinados roles y comportamientos sociales, por ello el sexo es también una construcción cultural.

¹⁴⁸ FARIÑAS DULCE María José. Las asimetrías del género en el contexto de la globalización, en: RUBIO CASTRO Ana y HERRERA Joaquín (coordinación). *Lo Público y lo Privado en el contexto de la Globalización*. Andalucía: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, Junta de Andalucía, 2006, p. 105 y 106.

CAPÍTULO III

CASO PERUANO: LEY DE CUOTAS, UNA INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES

3.1 Marco contextual de la participación política de las mujeres en Latinoamérica

El reconocimiento de derechos civiles y políticos para las mujeres ha sido un proceso lento y difícil. A nivel mundial, el primer país que otorgó el voto a las mujeres fue Nueva Zelanda en 1893, reconocimiento obtenido gracias al movimiento liderado por Kate Sheppard. Sin embargo, a las mujeres sólo se les permitía votar, pero no presentarse a las elecciones. En 1917 después de la Primera Guerra Mundial, obtuvieron este derecho las mujeres rusas, inglesas y alemanas.

En América Latina, a inicios del siglo XIX, el contexto del pensamiento liberal marcó el período después de las independencias, que se evidencia en los contenidos de las constituciones de la época. En ellas se define formalmente el concepto liberal de ciudadanía, aunque en la práctica esta excluía a los hombres no propietarios, a aquellos pertenecientes a sectores populares y a las mujeres. El voto era derecho exclusivo de la élite tanto económica como política que ocupa el Estado, se favorece el liberalismo económico sobre el liberalismo político.

En la constitución de las repúblicas independientes, quienes dirigieron los procesos políticos y de decisión fueron los varones herederos de la aristocracia y burguesía colonial. De esta manera, los indígenas y los afro descendientes aún vivían sin el reconocimiento y ejercicio de sus derechos, en este marco se encuentran las mujeres quienes fueron invisibles para la sociedad y los Estados durante una larga época, no reconociéndoles su calidad de ciudadanas.

Las mujeres eran consideradas como menores de edad, incapaces de ejercer activamente su ciudadanía, por tanto, sin las condiciones necesarias para acceder a los espacios de decisión política. Tal como señala Dema Moreno¹⁴⁹, *las mujeres han pasado por momentos*

¹⁴⁹ DEMA MORENO Sandra. *A la igualdad por la Desigualdad. La acción positiva como estrategia para combatir la discriminación de las mujeres*. Oviedo: KPK ediciones, 2da edición, 2008, p. 17.

históricos en los que no se les reconocía capacidad jurídica, no podían ser titulares de derecho y obligaciones, su estatus jurídico era similar a los menores e incapaces.

En América del Sur el derecho al voto para las mujeres fue reconocido recién en el siglo XX, el primer país fue Ecuador, que en 1929 consagró el voto femenino y en 1961 lo hizo Paraguay, como el último país de América. En este largo camino, las mujeres tuvieron que luchar por el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos, venciendo los estereotipos sociales y culturales que las relegaba al espacio doméstico o al ámbito privado, familiar.

De esta manera, a partir de 1929 se fue logrando el derecho al voto para las mujeres americanas, considerando el contexto histórico diferente en el hemisferio norte, que en el caso de Canadá y Estados Unidos fueron países americanos que lograron antes. El siguiente cuadro evidencia los diferentes contextos y el tiempo que tomó que se reconociera este derecho fundamental:

Consecución del voto de las mujeres en América	
País	Año
Canadá	1918
Estados Unidos	1920
Ecuador	1929
Brasil	1932
Uruguay	1932
Cuba	1934
El Salvador	1939
República Dominicana	1942
Jamaica	1944
Guatemala	1945
Panamá	1945
Argentina	1947
Venezuela	1947
Chile	1949
Costa Rica	1949
Haití	1950
Bolivia	1952
México	1953

Honduras	1955
Nicaragua	1955
Perú	1955
Colombia	1957
Paraguay	1961

Elaboración propia.

El derecho a votar y a ser elegidas no es suficiente para garantizar la participación efectiva de las mujeres en la vida política y el derecho de acceder a cargos públicos. Tal como señalan Bareiro y Torres: las sufragistas latinoamericanas y del Caribe hispánico, consiguieron que se consagraran los derechos políticos de las mujeres en cada país a lo largo de esos 32 años. Pero las sufragistas, que fueron ciudadanas activas, generando derechos sin tener el reconocimiento para ello, no lograron encontrar los mecanismos para una importante participación de las mujeres en la representación. Es posible que ello se deba a que se ubicaban más del lado del votar y decidir quién gobierna que del sufragio pasivo, es decir, ser ellas mismas candidatas. Sin mecanismos para participar en la representación, las sufragistas fueron desapareciendo¹⁵⁰.

Con este panorama, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce la situación de exclusión contra las mujeres en el ámbito de la participación política, estableciendo el primer instrumento internacional específico sobre esta problemática: la *Convención sobre los derechos políticos de la mujer*¹⁵¹. De esta manera recién a inicios de la década del cincuenta es que toma relevancia y reconocimiento internacional. Sin embargo, este importante avance sólo se limita a establecer de manera general los derechos políticos de las mujeres¹⁵², sin ningún tipo de mecanismo concreto para facilitar la igualdad entre hombres y mujeres en este ámbito.

En este sentido, la Convención CEDAW ha contribuido de forma más completa el reconocimiento de las limitaciones en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres,

¹⁵⁰ BAREIRO Line y TORRES Isabel. Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la Democracia. En: BAREIRO Line y TORRES Isabel (editoras). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José – Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009, pp. 38.

¹⁵¹ NACIONES UNIDAS. Adoptada el 31 de marzo de 1953, ratificada por el Perú el 16 de junio de 1975.

¹⁵² Artículo I: Las mujeres tendrán derecho a votar en todas las elecciones en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo II: Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

Artículo III: Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas en la legislación nacional, en igualdad con los hombres, sin discriminación alguna.

buscando favorecer su participación en igualdad de condiciones con los varones. Por ello, recomienda a los Estados que para alcanzar esos objetivos, realicen un esfuerzo decidido y sostenido recurriendo a diversas medidas a fin de garantizar a las mujeres un ingreso de manera más activa en la vida política. De la misma manera, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, los Estados participantes se comprometieron a adoptar medidas concretas y eficaces respecto de la participación política de la mujer.

De manera específica, se recomienda la incorporación de medidas temporales para promover la participación de las mujeres, así lo ha establecido la propia Convención para Eliminar todas las formas de discriminación contra la Mujer, que en su artículo 4.1 señala:

*La adopción por los Estados Partes de **medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer** no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato. (El resaltado es nuestro).*

Esta medida ha sido reiterada en la Recomendación General N°23 del Comité CEDAW, en el párrafo 15 establece que:

La eliminación oficial de barreras y la introducción de medidas especiales de carácter temporal para alentar la participación, en pie de igualdad, tanto de hombres como de mujeres en la vida pública de sus sociedades son condiciones previas indispensables de la verdadera igualdad en la vida política. (...). Los Estados Partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad y, por consiguiente, cumplan los principios constitucionales que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos¹⁵³.

De la misma forma, en la Recomendación General N°25 del Comité CEDAW, cuyo objetivo es aclarar la finalidad y contenido de las medidas especiales de carácter temporal, señala que:

¹⁵³ COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°23*, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° período de sesiones, 1997, U. N. Doc. A/52/38. Párrafo 15.

*La Convención proscribe las dimensiones discriminatorias de contextos culturales y sociales pasados y presentes que impiden que la mujer goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Su finalidad es la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, incluida la eliminación de las causas y consecuencias de la igualdad sustantiva o de facto. Por lo tanto, la aplicación de **medidas especiales de carácter temporal** de conformidad con la Convención es un medio de hacer realidad la igualdad sustantiva o de facto de la mujer y no una excepción a las normas de no discriminación e igualdad¹⁵⁴. (Subrayado es nuestro).*

El Comité explica que estas medidas tienen como finalidad acelerar la participación en condiciones de igualdad de la mujer en todos los ámbitos, incluido el político; convirtiéndose en parte de una estrategia necesaria de los Estados Partes para lograr la igualdad sustantiva o de facto de las mujeres en el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

En los años siguientes 10 países de América Latina, entre ellos el Perú, establecieron cuotas electorales de género en sus legislaciones nacionales siguiendo los lineamientos internacionales antes mencionados. En la actualidad doce de dieciocho países de la región dispone de una legislación de cuotas femeninas o de género. Sin embargo, al respecto existen importantes variaciones nacionales en múltiples sentidos. Estas no solo se refieren a los porcentajes mínimos de inclusión de mujeres en las listas de candidatos y candidatas, estipulados por las respectivas leyes, los que oscilan entre el 20% y el 50%, sino también a las características de sus sistemas electorales, a la precisión en la redacción de las leyes de cuotas, a la existencia o inexistencia de sanciones en los casos de incumplimiento de las normas por parte de los partidos políticos, y a la vigilancia que se ejerce para velar por su correcta aplicación¹⁵⁵

¹⁵⁴ COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 20° período de sesiones, 1999, párrafo 14.

¹⁵⁵ JUTTA Marx y JUTTA Borner. *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y Unión Interparlamentaria, junio de 2011, p. 13. Versión electrónica en:

<http://www.idea.int/publications/parlamentos-sensibles-al-genero/index.cfm> (29/09/11).

A continuación, se podrá evidenciar el panorama de incorporación de la ley de cuotas en la región:

Incorporación de Ley de Cuotas	
País	Año de sanción de la ley
Argentina	1991
Paraguay	1996
Panamá	1997
Brasil	1997
Perú	1997
Costa Rica	1997
Ecuador	2000
República Dominicana	2000
Honduras	2004
México	2009
Bolivia	2010

Elaboración propia.

Por otro lado, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, se encuentra la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, que señala en su artículo 4 que toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos, incluyendo entre ellos: *el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.*

En esta línea de ideas, encontramos un instrumento más específico como la *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*¹⁵⁶, instrumento que expresa la preocupación de la comunidad americana por reconocer los derechos políticos de las mujeres e iniciar el camino que conduzca a su real ejercicio, en condiciones de igualdad con el hombre. Constituye una de las primeras iniciativas en la región orientadas a contribuir a que se garantice la inclusión de las mujeres en la vida política¹⁵⁷. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento esta Convención es escueta, limitándose a exhortar a los Estados a reconocer los derechos políticos de las mujeres, sin establecer un mecanismo concreto como ya lo había el Comité CEDAW en el ámbito de protección universal.

Entre 1945 y 1997, la región de las Américas ya había contado con diecinueve Presidentas de Congresos. En América Latina el primer caso se dio en 1963 en el Parlamento del Uruguay, seguido, entre otros, por Costa Rica (1986), Granada y Nicaragua (1990), Guatemala (1991) y México en 1994¹⁵⁸. A pesar de estos avances, las mujeres parlamentarias a nivel mundial ocupan sólo el 19.3% de un total de 45 128 parlamentarios¹⁵⁹.

A nivel de la región, como se ha señalado en el reciente estudio del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Unión Interparlamentaria¹⁶⁰, en la última década se produjo un incremento notable de la participación cuantitativa promedio de las mujeres en los Parlamentos nacionales, aunque con resultados diversos en cada caso. Para ello, constituyó un factor muy importante la entrada en vigencia de leyes de cuotas femeninas o de género en doce de sus países. Se recomienda la adopción de cuotas en aquellos países que no cuenten con este instrumento; por otra parte, por los resultados obtenidos en los países donde cuentan con ella, sugieren bregar por cuotas paritarias. Otra

¹⁵⁶ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*. Adoptada en la ciudad de Bogotá – Colombia, el 02 de mayo de 1948, entró en vigor el 29 de diciembre de 1954.

¹⁵⁷ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de la Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006*. Informe Defensorial N° 122. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 24.

¹⁵⁸ TOWNSEND DIEZ-CANSECO Ana Elena. *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Informe preparado para Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2008, p. 3.

¹⁵⁹ Datos estadísticos sistematizados por *Women in Parliaments*, situación al 31 de agosto de 2011. En: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> (25/09/11).

¹⁶⁰ JUTTA Marx y JUTTA Borner. *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y Unión Interparlamentaria, junio de 2011, p.9. Versión electrónica en: <http://www.idea.int/publications/parlamentos-sensibles-al-genero/index.cfm> (29/09/11).

de las conclusiones de este mismo estudio señala que los Parlamentos nacionales de la región siguen siendo organizaciones en las cuales el sexo de sus integrantes se traduce en desigualdades en términos de género¹⁶¹.

Por ello, a pesar de las medidas de acciones afirmativas implementadas a nivel nacional y local y el aumento de la participación política de las mujeres en la última década, los datos nos demuestran que las mujeres continúan manteniendo bajos niveles de representación en las instancias de toma de decisiones del Estado, a todos los niveles¹⁶². En esta medida, cabe preguntarnos si las medidas de acción afirmativa son suficientes para lograr la igualdad en la participación de las mujeres en los espacios de poder. Como veremos en el análisis del caso peruano, los avances normativos en el reconocimiento de los derechos políticos no bastan para que éstos sean realmente respetados y promovidos en igualdad de condiciones.

3.2 Marco contextual de la participación política de las mujeres en el Perú

3.2.1 Inicios de República del Perú y exclusión de ciudadanía

En el Perú, cuya etapa republicana se inicia con la declaración de su independencia el 28 de julio de 1821, tuvieron que pasar 134 años para que recién en 1955 las peruanas tuvieran derecho a votar sin ningún tipo de limitación.

La primera convocatoria a Congreso Constituyente fue realizada por el General Don José de San Martín, mediante el Decreto 146, del 27 de diciembre de 1821. Para ello conformó una comisión encargada de preparar el reglamento de elecciones y se fijó el número de diputados – 79 propietarios y 38 suplentes-, los cuales serían elegidos con arreglo al cálculo de la población de cada departamento¹⁶³.

El primer congreso constituyente se instaló el 20 de setiembre de 1822, estuvo conformado – entre titulares y suplentes- por 28 abogados, 26 eclesiásticos, 8 médicos, 9 comerciantes,

¹⁶¹ Ibidem. p. 10.

¹⁶² NACIONES UNIDAS. Parte ONU Mujeres. *Sistemas de Información Estadística de los Órganos Electorales con perspectiva de Género*. Santo Domingo, República Dominicana, octubre de 2010, p. 3. Versión virtual del documento en: <http://www.un-instraw.org/es/ggpl-phase-1/news/informe-sistema-de-informacion-electoral-con-enfoque-de-genero.html> (26/09/11).

¹⁶³ <http://www.congreso.gob.pe/historia/congreso.htm> (01/09/11).

6 empleados, 5 militares y 5 propietarios¹⁶⁴. La primera Constitución del Perú fue sancionada el 12 de noviembre de 1823.

Las primeras constituciones y leyes electorales del Perú no autorizan el voto de los analfabetos, menos aún de las mujeres. Sin embargo, señalaron plazos en los que se exceptuaba del requisito de saber leer y escribir o, en su defecto, aprobaron el voto de los indígenas y mestizos durante un período determinado. En realidad, el voto de los analfabetos fue más nominal que real y estuvo vigente hasta la Constitución de 1860. La Ley electoral de 1890 lo abolió. Por último, la ley de reforma electoral de 1896 excluyó a los analfabetos de los procesos electorales:

*Ejercen el derecho de sufragio los peruanos mayores de veintiún años o casados que no hayan llegado a esa edad, que sepan leer y escribir y estén inscritos en el Registro Cívico de su domicilio.*¹⁶⁵

El voto de los analfabetos, lejos de permitirles una mayor participación en la vida política del país, aumentó el poder de los gamonales. La reducción del cuerpo electoral, por obra de las limitaciones impuestas a la participación popular (por ejemplo, voto capacitario, voto masculino o exclusión de ciertos sectores como el ejército, el clero, etc.) o a la forma de elección (sufragio indirecto), tampoco aseguró una mayor pulcritud y verdad en los comicios. No obstante, el reducido cuerpo electoral constituido sólo por los alfabetos, con excepción de los indios, las elecciones fueron casi siempre fraudulentas durante los inicios de la República y, desde luego, en la República Aristocrática¹⁶⁶.

De esta manera la mencionada norma eliminó la anterior presencia de los indígenas analfabetos en los procesos electorales, excluyendo a un amplio sector de la población de toda participación.

Es recién en 1977 que se permite el voto de los analfabetos, que fueron incluidos para las elecciones de la Asamblea Constituyente que produciría la Constitución de 1978. Con la Ley N°23219, del 18 de septiembre de 1980 se dispuso la viabilidad del voto para los ciudadanos analfabetos en las elecciones municipales.

¹⁶⁴ <http://www.congreso.gob.pe/historia/congreso.htm> (01/09/11).

¹⁶⁵ <http://www.congreso.gob.pe/historia/congreso.htm>. (01/09/11).

¹⁶⁶ PANIAGUA CORAZAO Valentín. *El derecho de sufragio en el Perú*. Revista Elecciones (2003) 2, 61. Versión electrónica en: <http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate%5Ccaratulas%5Cpaniagua.pdf> (06/09/11).

3.2.2 Avances preliminares para el voto de las mujeres

En este contexto social se inscribe la situación de las mujeres, que como hemos visto, el panorama político se encontraba reservado sólo a la parte aristocrática y oligárquica de la sociedad, dejando fuera a los analfabetos/as, pobres y obviamente a las mujeres. Sin embargo, hubo pequeños núcleos aislados de mujeres que pidieron el voto femenino, aunque restringido.

Hacia 1900, con el advenimiento del nuevo siglo, a diferencia de la mujer rural que ya se venía desempeñando como campesina, la mujer urbana empieza una lenta integración en el mundo laboral, ya sea en las nuevas fábricas textiles o en las nuevas profesiones de servicios auxiliares, afrontando la falta de una formación apropiada. De ahí los esfuerzos en pro de una educación igualitaria por parte de las primeras feministas¹⁶⁷

Así, las primeras luchas por el voto femenino en el Perú surgen en 1910 con **María Jesús Alvarado**, fue una de las principales luchadoras y es considerada como una sufragista importante en el Perú. En la conferencia titulada *El Feminismo*, el 28 de octubre de 1911, señala que *las reformas que en síntesis exige el feminismo son:*

- Dar mayor amplitud y facilidades a la educación de la mujer, desarrollando su intelecto y aptitudes de igual manera que el hombre.
- Darle acceso a los empleos públicos y profesiones liberales para que pueda subsistir por sus propios esfuerzos, mejorando su condición económica y social.
- Que se le concedan los mismos derechos civiles que al varón, libertando a la mujer casada de la dependencia del esposo, a la que la ley le somete, privándola de los derechos que goza de soltera.
- Que se le otorguen los derechos políticos para poder intervenir directamente en los destinos nacionales, como miembro inteligente y apto que es del Estado”¹⁶⁸

Alvarado fundó en 1914 el grupo *Evolución Femenina*, reconocida como la primera asociación feminista, institución en pro de la cultura y los derechos de la mujer.

¹⁶⁷ GONZÁLEZ DEL RIEGO Delfina. *50 años del voto femenino en el Perú. Historia y Realidad actual*. Lima: MIMDES, 2da edición, enero de 2009, p. 10. Versión Virtual en: <http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/50anhos.pdf> (05/09/11)

¹⁶⁸ ALVARADO María Jesús. *El Feminismo*. Imprenta de la Escuela de Ingenieros, Lima 1912; citado por VILLANUEVA CHÁVEZ Victoria, *El Poder en el Mundo Formal. Entre el voto y la cuota*. Lima: Manuela Ramos, 2010, p. 12.

Esta sociedad tenía como propósito el establecimiento de colegios secundarios públicos para mujeres, para la extensión de sus conocimientos prácticos, para el cuidado de niños y el manejo del hogar, proveer trabajos industriales convenientes para las mujeres, el desarrollo de la idea de que todo trabajo honesto es digno y honorable, asegurando a la mujer una igualdad civil y sus derechos, cuando se casen, de administrar sus propios asuntos financieros¹⁶⁹.

En 1920, durante el gobierno del presidente Augusto B. Leguía, se obstaculiza el debate sobre el sufragio femenino, al considerarse que la mujer no estaba todavía preparada para asumir un compromiso de esta naturaleza¹⁷⁰.

En 1923, en el contexto de la formación de una Comisión de Reforma del Código Civil del Perú de 1851, María Alvarado y “Evolución Femenina” presentaron un petitorio en el que indicaban que al haber incursionado las mujeres en las profesiones liberales y en los diversos lugares de trabajo, era imprescindible que adquiriesen su capacidad civil. El Proyecto de Ley fue aprobado y promulgado finalmente en 1936. Las mujeres casadas dejaron de estar bajo la patria potestad del esposo. Por primera vez las mujeres del Perú podían administrar sus bienes, contratar, atestiguar, etc.¹⁷¹

Otra representante importante fue **Zoila Aurora Cáceres**, quien se formó profesionalmente en Francia, en la universidad de La Sorbona, tuvo influencia del pensamiento socialista, fue escritora y feminista, en 1924 funda la asociación *Feminismo Peruano*, la lucha por el sufragio femenino y la promoción de la organización sindical femenina, fueron dos de los puntos centrales de su movimiento¹⁷².

Fue, sin embargo, en los cruciales años 30, cuando la discusión sobre los derechos de la mujer se planteó de manera más abierta. En el contexto de la elaboración de la Constitución de 1933, con ocasión de las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1931, Zoila Aurora Cáceres y su organización hace público un manifiesto a favor del sufragio. Es así que en el Congreso Constituyente de la época se coloca el debate sobre los derechos de la mujer y se plantea de manera más abierta el tema en el Parlamento de 1931 y 1932.

¹⁶⁹ http://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADa_Jes%C3%BAs_Alvarado_Rivera#Evoluci.C3.B3n_femenina (08/09/11).

¹⁷⁰ GONZÁLEZ DEL RIEGO Delfina, p. 32.

¹⁷¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADa_Jes%C3%BAs_Alvarado_Rivera#Evoluci.C3.B3n_femenina (08/09/11).

¹⁷² Ibidem. p. 31.

En el parlamento, los grupos oligárquicos se opusieron al voto femenino al igual que al de los analfabetos; los apristas abogaron por el voto calificado, es decir sólo a las mujeres que trabajan, que tenían acceso a la educación; y los socialistas, como Alberto Arca Parró, defendieron el voto femenino irrestricto, señalando sus reservas sobre la aplicación inmediata de dicha medida *por las condiciones de inmadurez en que se encontraban las mujeres*.

El movimiento feminista va logrando diversos triunfos sociales, entre ellos, el derecho al voto. En la Constitución de 1933, el Congreso Constituyente, luego de dos años de debate y siete sesiones de discusión, aprobó la propuesta presentada por la Unión Revolucionaria, el **voto para las mujeres en las elecciones municipales**, de esta manera se establece en el artículo 86 de la Constitución:

*Gozan del derecho del sufragio los ciudadanos que sepan leer y escribir; y en elecciones municipales, las mujeres peruanas mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado, y las madres de familia, aunque no hubiesen llegado a la mayoría de edad*¹⁷³.

A pesar de ello las mujeres no pudieron votar hasta 1963, fecha en que recién se estableció la elección de las autoridades municipales.

De esta forma, el Estado pasa de estar centrado en la oligarquía y en la economía “hacia afuera”, a ser un Estado fuerte, populista y nacionalista. Este tipo de Estado tiene como sustento una base social que se movilice a favor del líder, consolidada mediante la integración de las clases populares a la economía urbana. Bajo esta lógica se incluye a sectores obreros, clases medias y profesionales y sus demandas. Así se extiende el derecho al sufragio¹⁷⁴.

Otra feminista importante fue Magda Portal, poetisa y luchadora aprista, tuvo una voz disidente en su partido cuando este no apoyó el reconocimiento del derecho al voto para las mujeres. Más tarde, por su vanguardismo incómodo para la dirigencia, dejó las filas apristas.

¹⁷³ Ibidem. p. 32. La mayoría de edad establecida en aquella época era de 21 años.

¹⁷⁴ <http://blog.pucp.edu.pe/blog/lamujerenpolitica> (18/09/11).

Los gobiernos de Sánchez Cerro (1931), Oscar R. Benavides (1936), Manuel Prado (1939) y José Luís Bustamante Rivero (1945) no cambiaron la situación de los derechos políticos de las mujeres¹⁷⁵.

3.2.3 Voto restrictivo: inclusión de las mujeres

Es así que el derecho al voto para las mujeres, fue establecido recién en la década de los cincuenta durante el gobierno militar del General Manuel Apolinario Odría, quien el 7 de septiembre de 1955, promulgó la ley del voto femenino mediante la Ley 12931, con lo que cambió la historia de las mujeres peruanas.

Con esta ley se modificó los artículos 84, 86 y 88 de la Constitución Política de 1933. Antes del cambio, se establecía en el art. 84 que *eran ciudadanos los hombres que tuvieran mayoría de edad (21 años), casados mayores de 18 años y los emancipados*. La modificación de la norma incorporaba a las mujeres que se encontraran en estas mismas condiciones. El art. 86, se establecía que gozaban del derecho de sufragar los ciudadanos y ciudadanas que supiesen leer y escribir; y el art. 88 reconocía la autonomía del Poder Electoral, así como la representación que da a las minorías –entre ellas las mujeres- el sistema de elecciones.

La inscripción de las mujeres en el Registro Electoral se empezó a realizar apenas se promulgó la ley, con vista a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1956. El 17 de junio de ese año, las mujeres participaron por primera vez en las elecciones con un total de 499.256 votos, representando el 34% del electorado nacional, Lima fue el departamento con mayor cantidad de mujeres votantes¹⁷⁶.

Fue así como el 28 de julio de 1956 llegaron por primera vez al Parlamento nueve ciudadanas, 8 diputadas y 1 senadora, que representó 2% y 3.4% de cada cámara. Ellas fueron: las diputadas Alicia Blanco Montesinos por Junín, Lola Blanco de La Rosa por Ancash, Carlota Ramos de Santolalla por Piura, María Silva Silva por Junín, Juana Ubilluz de Palacios por Loreto, María Lozano de Gotuzzo por La Libertad, Manuela Billinghamurst y Matilde Pérez Palacios por Lima; y la senadora Irene Silva de Santolalla por Cajamarca.

Los derechos políticos, que tiene una de sus expresiones en el derecho al voto, tuvieron así un largo proceso de lento avance para las mujeres peruanas, pues aunque en 1955 se

¹⁷⁵ <http://www.caretas.com.pe/1485/voto/voto.htm> (18/09/11).

¹⁷⁶ <http://elcomercio.pe/politica/339184/noticia-cuando-historia-mujer-cambio-pais> (15/07/11).

permitió el voto a las mujeres, esta situación continuaba con serias restricciones por cuanto ni las mujeres analfabetas ni aquellas menores de 21 años pudieron ejercerlo hasta el año 1979, en que se establece el voto universal para todos y todas.

Un aspecto importante relacionado con los derechos políticos de las mujeres es su participación política, es decir más allá de la obtención del voto, en el plano del sufragio pasivo. Las mujeres peruanas han demostrado su protagonismo social desde las organizaciones sociales de base, como lo demuestran la gestión de comedores populares y clubes de madres a nivel nacional. Sin embargo, su participación es limitada en los partidos políticos, existe limitado acceso a los cargos de representación política, ubicando a las mujeres de forma aleatoria y disminuyendo sus posibilidades de ser elegidas.

Por ello, se marca una nueva etapa en el contexto local, desde la reanudación de la DEMOCRACIA en mayo de 1980 (luego de doce años de dictadura militar), que fue impulsado por la actividad e influencia de las organizaciones feministas y de base liderada por mujeres, así como la existencia de compromisos internacionales de los países de la región a favor de los derechos de la mujer. En este sentido, se dan los elementos sociales y de contexto que favorecieron la adopción de medidas que favorezcan la participación política y la representación de las mujeres.

Como Ciurlizza ha señalado, se debe considerar el carácter elitista de la democracia peruana, en la que sólo participan quienes detentan posiciones de poder. En esa medida, el acceso de las grandes mayorías al ejercicio democrático del poder y todos los beneficios que ello conlleva –unidad, desarrollo, participación, identidad cultural- ha estado siempre negado¹⁷⁷.

3.3 Marco normativo de la Ley de Cuotas en Perú

3.3.1 La participación política como derecho fundamental

El concepto de ciudadano/a se refiere a la persona en relación con los asuntos de su comunidad. Los temas de los que se ocupa los ciudadanos y ciudadanas no son los privados, sino los que, pudiendo tener conexión con su vida privada, se pueden resolver o mejorar dentro de la organización de esa sociedad en la que vive.

¹⁷⁷ CIURLIZZA Javier. Elementos jurídicos e históricos para la construcción de un concepto de ciudadanía en el Perú. En: E. BARDALES, M. TANAKA, A. ZAPATA (Eds.) *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999, p. 313.

Los derechos políticos son aquellos que se encuentran vinculados al ejercicio efectivo de la ciudadanía frente al Estado, de esta manera se configuran como tales: el derecho a ser elegidos/as y elegir, a participar de los asuntos públicos del Estado, entre otros. En este sentido señala Díez-Picazo *con la expresión “derechos políticos” suelen designarse a aquellos derechos fundamentales que tienen por finalidad proteger la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, y en consecuencia están más inmediatamente relacionados con el funcionamiento de las instituciones democráticas*¹⁷⁸.

Los derechos políticos han sido tradicionalmente vistos como propios únicamente de los ciudadanos, esto porque se tiende a equiparar con el concepto de ciudadanía; ser ciudadano/a supone la capacidad de participar de forma directa o indirecta, en la gestión de los asuntos públicos del Estado.

Estos derechos son además reconocidos como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales. Entre ellos tenemos: la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁷⁹, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos¹⁸⁰, que en sus artículos 2º y 3º establecen claramente la obligación de los Estados Partes de implementar políticas públicas, en la defensa y promoción de los derechos civiles y políticos consagrados en dicho documento. En ese sentido, el artículo 2º del Pacto incide en la relevancia de implementar medidas legislativas destinadas a promover el respeto de estos derechos, entre los que se encuentra el derecho a la participación política de las personas. Así mismo, la Convención Americana de Derechos Humanos, establece el deber que tienen los Estados Partes de proteger y promover el derecho a la participación política de todas las personas; así mismo señala en su artículo 23.1 el contenido de este derecho:

Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a:

¹⁷⁸ DÍEZ-PICAZO Luís María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Madrid: Civitas Ediciones, 2003, p. 337.

¹⁷⁹ Artículo 21: 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

¹⁸⁰ Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

- a) *Participar en la dirección de asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos,*
- b) *Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, y*
- c) *Tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

El derecho a la participación política es un derecho fundamental, que se encuentra reconocido constitucionalmente en el Perú¹⁸¹, de esta manera el artículo 31 prevé las formas de participación en los asuntos públicos; estipula además que los ciudadanos y ciudadanas tienen *el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica*. A su vez, el artículo 35 de la Constitución reconoce el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a *ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley*.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional del Perú: (...) *este derecho, además de constituir un derecho fundamental por sí mismo, es, a su vez, una garantía institucional, en la medida en que promueve el ejercicio de otros derechos fundamentales, ya en forma individual, ya en forma asociada (...)*¹⁸²

A pesar de este reconocimiento normativo internacional y nacional, el ejercicio de estos derechos en condiciones de igualdad para varones y mujeres dista mucho de ser efectivo y real. La situación de las mujeres se caracteriza por una histórica exclusión en el acceso a cargos de poder y decisión dentro de las esferas gubernamentales.

¹⁸¹ Estos derechos se encuentran reconocidos en los siguientes artículos:

Artículo 2: Toda persona tiene derecho: (...) Inciso 17. *A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum.*

Artículo 31: *Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por la ley orgánica. (...) Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente. El voto es personal, igual, libre secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.*

Artículo 35: *Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a la ley (...).*

¹⁸² TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Expediente N°0905-2001-AA/TC del 14 de agosto de 2002, párrafo 5.

Esta situación ha sido reconocida por el Comité de la Convención para Eliminar todas las formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW¹⁸³ (por sus siglas en inglés) que establece en su Recomendación General N°23:

El principio de igualdad entre la mujer y el hombre se ha afirmado en las constituciones y la legislación de la mayor parte de países, así como en todos los instrumentos internacionales. No obstante, en los últimos 50 años, la mujer no ha alcanzado la igualdad; su desigualdad, por otra parte, se ha visto reafirmada por su poca participación en la vida pública y política. Las políticas y las decisiones que son factura exclusiva del hombre reflejan sólo una parte de la experiencia y las posibilidades humanas. La organización justa y eficaz de la sociedad exige la inclusión y participación de todos sus miembros¹⁸⁴.

En el mismo instrumento el Comité CEDAW añade que *el examen de los informes de los Estados Partes pone de manifiesto que la mujer está excluida del desempeño de altos cargos en el gobierno, la administración pública, la judicatura y los sistemas judiciales. Pocas veces se nombra a mujeres para desempeñar estos cargos superiores o de influencia (...)*¹⁸⁵.

Con este panorama es que podemos señalar que los derechos políticos, entre ellos el derecho a ser elegido/a como representante, permiten la participación activa y el ejercicio de la ciudadanía, por lo que debe ser promovido en igualdad de condiciones para las mujeres y sin discriminación por razón de sexo.

3.3.2 Incorporación de la Ley de cuotas

La realidad nos revela la existencia de una permanente exclusión que impide a las mujeres el ejercicio de su derecho fundamental de participación política, por ello tanto el sistema de protección de los derechos humanos a nivel universal como interamericano han registrado la necesidad de que los Estados incorporen instrumentos de carácter general o específico

¹⁸³ Convención aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países. En 1989, décimo aniversario de la Convención, casi 100 naciones han declarado que se consideran obligadas por sus disposiciones. Este instrumento fue ratificado por el Perú el 13 de septiembre de 1982.

¹⁸⁴ COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°23*, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° período de sesiones, 1997, U. N. Doc. A/52/38. Párrafo 13.

¹⁸⁵ Ibidem. Párrafo 30.

para promover la participación de las mujeres en los espacios de decisión, así como a ocupar cargos públicos.

En el caso del Perú, mediante la Ley Orgánica de Elecciones N°26859, de 29 de septiembre de 1997 y la Ley de Elecciones Municipales N°26864, se introdujeron las cuotas. Así, el artículo 116 de la Ley N°26859 establecía que: *Las listas de candidatos al Congreso deben incluir un número no menor de 25% de mujeres o de varones*” de representación en las listas parlamentarias y municipales.

En octubre de 1998 se llevaron a cabo las primeras elecciones municipales en que se aplicó el sistema de cuotas, obteniéndose un notable incremento en el porcentaje de mujeres que accedió a cargos en los gobiernos locales a nivel nacional, como es el caso de las regidoras, que pasó del 7% al 25%. En esa misma línea, en las elecciones parlamentarias del 2000, la presencia de mujeres en el Congreso aumentó de 13 a 26¹⁸⁶.

Es en este marco, que el 2000 se modifica el porcentaje de las cuotas para ambos niveles, mediante la Ley N°27387 que modificó el artículo 116 de la Ley Orgánica de Elecciones, para elevar la cuota a un 30%, quedando de la siguiente manera:

Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer.

Cabe señalar que la Ley de Cuotas se ve reforzada con la Ley de N°28983, denominada *Ley de Igualdad de oportunidades entre Hombres y Mujeres*¹⁸⁷, que establece en su artículo 8:

Para los efectos del cumplimiento de la presente Ley, son lineamientos de los siguientes Organismos Constitucionales Autónomos:

b) Del sistema electoral competente: Implementar acciones educativas y de promoción de la participación política de la mujer en el ejercicio del derecho

¹⁸⁶ Informe N° 51/02. Petición N° 0517. Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú, 25 de octubre de 2002, párrafo 11.

¹⁸⁷ Ley aprobada el 15 de marzo de 2007 y publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 16 de marzo de 2007.

de sufragio, como electora y como candidata, así como en el uso de mecanismos de participación ciudadana.

Las cifras de representación están aún muy lejos de la paridad que debería corresponder a hombres y mujeres. Según las cifras de población, el Perú contaba en el 2005 con un 50.1% de mujeres frente a un 49.9% de hombres. En este contexto, el incremento de la representación política femenina constituye una necesidad de poco más de la mitad de la población y una imperativa a cumplir en el camino hacia una sociedad democrática y sin discriminación¹⁸⁸

Los avances normativos a nivel internacional y nacional no se ven reflejados en la realidad, en la aplicación adecuada de las normas que favorece la participación política de las mujeres, tal como analizaremos a continuación, lo que denota que la discriminación contra la mujer es persistente, que se configura desde la percepción misma que se le tiene como ciudadanas activas y como políticas que puedan ejercer poder y ser parte de los órganos representativos nacionales.

3.4 Caso Janet Feria y otras vs Perú ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹⁸⁹.

3.4.1 El caso: aplicación restrictiva de la cuota de género

En el marco de las elecciones generales para elegir presidente y congresistas, realizadas en abril de 2001, el Jurado Nacional de Elecciones, realizó una interpretación restrictiva de la Ley Electoral 26859, que establecía las cuotas electorales, como una acción afirmativa para promover la participación de las mujeres en los procesos electorales.

De esta manera, favoreció la discriminación de género al haber emitido la Resolución N° 068-2001 de 22 de enero de 2001, que reglamentó las cuotas mínimas electorales en los todos los distritos, afectando en su interpretación a los de Callao, Ica y La Libertad.

En la mencionada resolución se estableció el número mínimo de candidatos/as que debían contener las listas presentadas para que sean aprobadas y puedan competir en la contienda

¹⁸⁸ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de la Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006*. Informe Defensorial N° 122. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007, p. 12.

¹⁸⁹ Véase el caso completo en : <http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/Peru12404.htm> (28/01/11)

electoral. En el siguiente cuadro se evidencia la interpretación restrictiva de la norma que se llevó a cabo, perjudicando a las candidatas mujeres:

Distrito Electoral	Derecho a elegir representantes	JNE estableció como mínimo		Debió establecer como mínimo	
Ica	4 congresistas	1 candidato varón o mujer	25%	2 candidatos/as varones o mujeres	30%
La Libertad	7 congresistas	2 candidatos/as varones o mujeres	28.5%	3 candidatos/as varones o mujeres	30%
Callao	4 congresistas	1 candidato varón o mujer	25%	2 candidatos/as varones o mujeres	30%

Elaboración propia

En los distritos electorales de Ica y Callao, la cuota sólo represento el 25% del total de candidatos; por otra parte, en La Libertad, la cuota únicamente representó el 28.5%. Tal como señala Villanueva Flores¹⁹⁰, en estos tres casos, al calcular la cuota y obtener un entero con fracción, el Jurado Nacional de Elecciones redondeó al entero inferior – y no superior-, y se obtuvo una cuota menor al 30%. Olvidó que la ley señala que dicha cuota es la mínima que debe consignar cada lista.

El 02 de agosto de 2001, el señor Walter Albán, en su calidad de Defensor del Pueblo y la señora Victoria Villanueva Chávez, en su condición de coordinadora general del Movimiento Manuela Ramos, presentaron un petición ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); en la que alegaban la violación a los derechos políticos (artículo 23), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a la no discriminación (artículo 1.1) establecidos en la

¹⁹⁰ VIILLANUEVA FLORES Rocío. El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre igualdad; en: BAREIRO Line y TORRES Isabel (editoras). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José – Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009 p.312.

Convención Americana de Derechos Humanos por parte del Estado peruano en agravio de las candidatas al congreso de los Distritos Electorales de Callao, Ica y La Libertad y los electores Katia Iliana Chumo García y otros¹⁹¹.

Las peticionarias denunciaron que las autoridades electorales del Perú incumplieron la cuota mínima del 30%, pues en Ica y Callao el Jurado Nacional de Elecciones estableció una cuota de 25% y en La Libertad de 28%.

La petición presentada ante la CIDH detalla las acciones llevadas a cabo por la Defensoría del Pueblo y por el Movimiento Manuela Ramos para lograr en el ámbito interno, que se respetara la cuota electoral en los tres distritos mencionados.

A pesar de ello, el Jurado Nacional de Elecciones no rectificó la Resolución N°068-2001-JNE; por el contrario, mediante Resolución N° 122-2001-JNE, publicada el 7 de febrero de 2001 en el diario oficial El Peruano, el Jurado Nacional de Elecciones declaró improcedentes las solicitudes presentadas por la Defensoría del Pueblo, por la Presidencia de la Comisión de la Mujer y Desarrollo Humano del Congreso y por el Movimiento Manuela Ramos.

En este punto, cabe señalar que el Jurado Nacional de Elecciones es la última instancia en materia electoral, por ello sus resoluciones son inapelables, tal como lo establece el artículo 181 de la Constitución.

La resolución N°122-2001-JNE, ignorando la naturaleza de las acciones afirmativas, señaló en su parte considerativa que¹⁹²:

- a) La legislación electoral sobre reserva de cuotas para la participación política de los ciudadanos no se dirigía exclusivamente al sexo femenino, que no es discriminatoria por tratarse de una norma que busca consolidar la igualdad jurídica entre ambos géneros;
- b) Mediante Resolución N° 068-2001-JNE se estableció de manera general, proporcional y equitativa el mínimo de mujeres y de varones que debían integrar

¹⁹¹ Informe N° 51/02. Petición N° 0517. Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú, 25 de octubre de 2002, párrafo 1.

¹⁹² VILLANUEVA FLORES. Óp. Cit. p. 314.

las listas de candidatos al Congreso de la República, por lo que no existía discriminación de género;

- c) La participación política era “un derecho de las partes cuyo requisito esencial es el de libre consentimiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 118° de la Ley nro. 26859¹⁹³, ha sido previsto de manera general”.

Ante este panorama, el Defensor del Pueblo se dirigió a los Jurados Especiales de La Libertad, Ica y Callao, a fin de que, como órganos encargados de administrar justicia en materia electoral y responsables de observar lo dispuesto por los artículos 51¹⁹⁴ y 138¹⁹⁵ de la Constitución, prefiriendo la protección de los derechos a la igualdad y a la participación política reconocidos en los artículos 2 incisos 2), 17) y 31 de la Constitución, antes que cualquier disposición de inferior jerarquía como la Resolución N° 068-2001-JNE. Por ello, los exhorto a verificar que las listas de candidaturas presentadas por las agrupaciones políticas cumplieran con el mínimo expresamente establecido por la ley electoral, y les requirió la subsanación del error en el más breve plazo¹⁹⁶.

Mediante resolución 029-2001-JEEI, del 9 de febrero de 2001, el Jurado Electoral Especial de Ica resolvió no a coger el pedido formulado por la Defensoría del Pueblo, por lo que éste interpuso un recurso de apelación, para que el caso fuera revisado por el Jurado Nacional de Elecciones. El recurso que concedido. Los Jurados Electorales Especiales de La Libertad y el Callao no dieron respuesta.

Por Resolución N° 295-2001-JNE, publicada el 4 de abril en el diario oficial El Peruano, el Jurado Nacional de Elecciones declaró **infundado** el recurso de apelación interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Resolución N° 029-2001-JNE emitida por el Jurado Electoral Especial de Ica. En la parte considerativa de la resolución N° 295-2001-JNE, el Jurado Nacional de Elecciones señaló lo siguiente:

Que (...) el señor Walter Albán Peralta, solicitó al Jurado Nacional de Elecciones la modificación de la Resolución N°068-2001-JNE por considerar que estaría

¹⁹³ Ley N°26859. Artículo 118.- “Ningún candidato, sin su consentimiento, puede ser incluido en una lista de candidatos al Congreso de la República y al Parlamento Andino”.

¹⁹⁴ Artículo 51.- La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de todas las normas del Estado.

¹⁹⁵ Artículo 138.- (...) En todo proceso electoral, de existir incompatibilidad entre una norma constitucional y una norma legal, los jueces prefieren la primera. Igualmente, prefieren la norma legal sobre toda otra norma de rango inferior.

¹⁹⁶ VILLANUEVA FLORES. Óp. Cit. p. 315.

reduciendo las oportunidades de participación política de las mujeres, pedido que fue declarado improcedente mediante Resolución N°122-2001-JNE de fecha 05 de febrero de 2001, por cuanto **la legislación electoral sobre reserva de cuotas para garantizar la participación política de las ciudadanas y de los ciudadanos está dirigida hacia ambos sexos**, sin que se favorezca exclusivamente a uno en perjuicio del otro, lo que implicaría por el contrario, discriminación en razón de género¹⁹⁷. (Subrayado es nuestro).

Con esta resolución final, las elecciones generales del 8 de abril de 2001 se realizaron sin que se respetara los derechos de las mujeres a la igualdad y no discriminación en la participación política.

Esta situación de discriminación fue alertada por diversas instituciones en sus procesos de seguimiento y evaluación al proceso electoral peruano de 2001, así tenemos¹⁹⁸:

- Primer Informe de Evaluación del Proceso Electoral 2001, del 16 de febrero de 2001, elaborado por la Asociación Civil Transparencia;
- Declaración de la Segunda Delegación Preelectoral del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) y del Centro Carter, del 9 de marzo de 2001;
- Informe Preliminar de la Misión de Observadores de la Unión Europea, de 8 de abril de 2001¹⁹⁹;
- Misión de Observación Electoral elecciones Generales de la República del Perú 2001 de la Organización de Estados Americanos;
- Informe Final del Instituto Nacional Demócrata / Centro Carter, de 11 de julio de 2001.

Por su parte el Estado peruano en respuesta a la petición presentada ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señaló que:

¹⁹⁷ Citado por VILLANUEVA FLORES. Óp. Cit. p. 316.

¹⁹⁸ Informe N° 51/02. Petición N° 0517. Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú, 25 de octubre de 2002, párrafo 20.

¹⁹⁹ En este informe se señaló: *En materia de derechos, debemos aludir a cuestiones de discriminación. Por fomentar la representación femenina que viene tradicionalmente padeciendo prácticas discriminatorias se ha establecido justamente una proporción mínima de treinta por ciento para el equilibrio entre sexos en la presentación de candidaturas. No ha sido siempre respetada y no han valido reclamaciones.*

- No se habían agotado los recursos internos, ya que los peticionarios no habían acudido al procedimiento denominando “Pedido atípico de nulidad de resoluciones” ante el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, reglado por el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de 6 de enero de 2001, para que esa autoridad revisara la mencionada Resolución, careciendo por ello de interés para obrar²⁰⁰.
- Que la previsión legal respecto de las cuotas mínimas cubija indistintamente a varones y mujeres para evitar el monopolio de uno u otro género, que al hacer diferencia a favor del género femenino se constituiría en una discriminación para el género masculino²⁰¹. En este sentido agrega: que el artículo 116 de la Ley Electoral que consagró las cuotas mínimas para las listas electorales de candidatos al Congreso no estableció una acción afirmativa a favor de las mujeres, sino que legisló en contra del predominio exclusivo de uno u otro sexo en las listas parlamentarias, pues de lo contrario se terminaría discriminando a los hombres en caso que todas las candidatas fueran mujeres²⁰². (Subrayado es nuestro).
- Existe una **imposibilidad matemática** para cumplir tal disposición porque los resultados representados en números fraccionarios en algunos casos llevan a la aproximación decimal hacia el número entero más cercano. Sienta finalmente que el Estado peruano no ha violado la Convención en el presente asunto²⁰³.

Mediante escrito enviado el 3 de julio de 2002, y en respuesta a lo mencionado por el Estado, los peticionarios enfatizaron el agotamiento de los recursos internos con la actuación surtida ante el Jurado Nacional de Elecciones, señalando que la alternativa de dirigirse a esta autoridad mediante el Pedido Atípico de Nulidad de Resoluciones no es medio eficaz, pues en el caso de los ciudadanos Edwin Laguerre Gallardo y Ricardo Bissete Pinedo en un asunto diferente, solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo, al haber acudido ante esa instancia por intermedio de ese excepcional recurso, obteniendo

²⁰⁰ Informe N° 51/02. Petición N° 0517, párrafo 4.

²⁰¹ Informe N° 51/02. Petición N° 0517, párrafo 5.

²⁰² Informe N° 51/02. Petición N° 0517, párrafo 29.

²⁰³ Informe N° 51/02. Petición N° 0517, párrafo 6.

como respuesta que ese órgano declaró improcedentes los recursos interpuestos con el argumento que sus resoluciones no son revisables²⁰⁴.

En relación con los otros argumentos del Estado peruano, los peticionarios sostuvieron, en primer lugar, que las mujeres habían sido históricamente excluidas de la vida pública, por lo tanto, una norma que contenía una cuota electoral era una acción afirmativa que necesariamente beneficiaba a las mujeres. En segundo lugar, señalaron que tampoco existía imposibilidad jurídica o matemática para aplicar la cuota mínima del 30% por cuanto al establecer la ley un porcentaje mínimo, las cifras debieron redondear al entero superior para obtener una candidata más en los distritos electorales de Ica, Callao o La Libertad. Finalmente, los peticionarios afirmaron que no quedaba claro a qué se refería el Estado peruano con “imposibilidad” física, a menos que quisiera decir que no existía un número suficiente de mujeres, lo que también era falso.

La petición fue admitida por la CIDH mediante el Informe N° 51/02, concluyendo que era competente para conocer el caso, declarando su admisibilidad sobre las eventuales violaciones a los artículos 1.1, 23 y 24 de la Convención Americana.

Sobre el agotamiento de la vía interna, la CIDH señala que de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que cuando un peticionario sostiene que ha agotado los recursos aplicables o que se aplica una excepción propuesta por el art. 46 de la Convención, “el Estado que alega el no agotamiento tiene a su cargo el señalamiento de los recursos internos que deben agotarse y de su efectividad²⁰⁵.

En el presente caso se agotó adecuadamente la vía interna porque los peticionarios presentaron los recursos disponibles y fue el propio Jurado Nacional de Elecciones que resolvió que no se habría producido la vulneración alegada y que tal decisión era adoptada en instancia final y definitiva, no procediendo contra ella recurso alguno, tal como lo establece el artículo 181 de la Constitución peruana. La CIDH concluyó que este requisito se cumplió, que además por tratarse de un procedimiento restrictivo, sin ninguna posibilidad de control judicial o constitucional, están agotadas las posibilidades para que el Estado peruano a través de su jurisdicción logre la realización de los derechos denunciados.

²⁰⁴ VILLANUEVA FLORES. Óp. Cit. p. 319.

²⁰⁵ Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de excepciones preliminares de 26 de junio 1987m párrafo 88; citado en Informe N° 51/02. Petición N° 0517, párrafo 42.

El 13 de enero de 2003, la Defensoría del Pueblo y el Movimiento Manuela Ramos expresaron su voluntad de llegar a un acuerdo de solución amistosa con el Estado peruano, que hasta la fecha no se ha concretado.

3.4.2 Más allá de la anécdota: desigualdad persistente

El caso peruano nos permite analizar a partir de un hecho concreto, el que se relaciona con una situación compleja de discriminación contra las mujeres, que las coloca como ciudadanas de *segunda categoría*; es decir se les considera como no aptas para el ámbito público, de poder y toma de decisiones.

Los avances logrados con las medidas afirmativas, como las leyes que establecen cuotas, que favorecen la participación de las mujeres se ven empañados con la interpretación restrictiva que tuvo el Jurado Nacional de Elecciones en el caso Janet Espinoza Feria y otras. Más allá del error en la aplicación matemática al establecer los cupos de representatividad que tenían que tener los distritos electorales de Callao, Ica y La Libertad; se evidencia que, en esta interpretación equivocada y restrictiva de la norma, las autoridades electorales no consideran importante la participación de las mujeres en el ámbito político.

Se trata de una clara evidencia de cómo se deja de lado tan fácilmente las recomendaciones de las instancias internacionales, los derechos fundamentales reconocidos por la propia Constitución y las recomendaciones de órganos como la Defensoría del Pueblo. También se ha evidenciado que la aplicación de estas normas ha encontrado permanentes obstáculos en una cultura política poco propicia a la participación de las mujeres, así como en organizaciones políticas y autoridades electorales que no llegan a reconocer la importancia de la participación política de la mujer y la necesidad de adoptar decisiones que, en cumplimiento de la ley, la promuevan.

Sin embargo, ¿qué hay detrás de esta interpretación?, ¿qué aspectos fundamentales se relacionan con esta visión de la participación de las mujeres en los espacios de poder y en los procesos de elección? Se trata de la construcción misma de conceptos fundamentales y básicos como democracia, igualdad y de representación; que tienen que ver con el ejercicio real de los derechos fundamentales en condiciones de igualdad para todos y todas las integrantes de la sociedad.

Un Estado que se precie de ser democrático no puede limitar la participación política de la mitad de sus representados/as, en este caso de las mujeres. Esto tiene que ver con la construcción misma de la democracia y el pacto social. Tal como señala Rubio Castro²⁰⁶, *el pacto es el momento del consenso, de la unión de las voluntades individuales, del reconocimiento entre sí de los iguales en poder y en autoridad. Es el momento en el que los sujetos conforman el grupo social y establecen el vínculo que dará nacimiento a la ciudadanía.*

Por ello, si las mujeres se encuentran excluidas de esta pertenencia en un momento previo a la construcción de la ley, en el momento en que los iguales se reconocen como miembros de la nueva comunidad política, ningún cambio legal, solamente, podrá restituir las al lugar que les corresponde, ni otorgarles una subjetividad y ciudadanía plena. La misma autora añade, esto explica que el reconocimiento formal de las mujeres de iguales derechos civiles y políticos que a los hombres no haya producido una alteración del rostro del poder, ni haya generado un cambio en el estatus social de subordinación de las mujeres.

Las mujeres necesitan, para pasar de la ciudadanía formal a la ciudadanía real, ser reconocidas como sujetos racionales y con autoridad no sólo en la forma jurídica sino también en la política; ser reconocidas como sujetos reflexivos, capaces de establecer el sentido y la organización de la vida humana. Incorporar a las mujeres en la política re-significa la ciudadanía y da sentido a la democracia.

La diversidad de lo social, expresada en múltiples intereses, identidades, valores, y necesidades, nos lleva a concebir la democracia como un proyecto colectivo basado en la pluralidad. De allí la necesidad de reflexionar sobre formas de convivencia que incorporen sujetos particulares y que eliminen la asimetría de poder. En este sentido, igualdad entre hombres y mujeres implica considerar que las diferencias entre ambos no condicionan su situación en el plano económico, intelectual, sexual, de participación política, etc. Por tanto, *igualdad significa que tanto hombres y mujeres podrán compartir el poder en la sociedad sin consideración de sus diferencias*²⁰⁷

²⁰⁶ RUBIO CASTRO Ana. Ciudadanía y sociedad civil: avanzar en la igualdad desde la política, en: Rubio Castro Ana y Herrera Joaquín (Coordinadores). *Lo público y lo privado en el contexto de la Globalización*. Colección Clara Campoamor de Pensamiento Feminista. España: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, Junta de Andalucía, 2006, p. 36.

²⁰⁷ Di LISCIA María Herminia B. *Democracia, una interpelación desde las mujeres*. En Revista LA ALJABA, segunda época, Vol. I. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján, 1996, p. 34.

Tal como se ha señalado antes, la ley de cuotas es un mecanismo compatible con el principio de igualdad para promover la participación de las mujeres; sin embargo, la realidad nos demuestra que, pese a las *buenas intenciones* y el reconocimiento de la desigualdad como punto de partida en la participación política de las mujeres, debemos ir más allá. Es necesario cuestionar las bases mismas de la construcción de los Estados democráticos actuales, pues la exclusión de las mujeres se encuentra sobre la base misma de estos conceptos.

CONCLUSIONES

1. A partir del marco teórico analizado en el capítulo primero es que las mujeres no fueron consideradas como sujetos iguales y libres, capaces de manifestar su voluntad en la construcción teórica del Estado liberal y la justificación del poder, por tanto, no participan en el *contrato social*, quedando relegadas al ámbito doméstico. Los sujetos considerados partícipes de este pacto social, a partir de una idea universal de ciudadano, son varones, blancos, propietarios e independientes. Esta situación queda evidenciada por los teóricos contractualistas, tales como Rousseau, Locke y Kant, quienes consideraban que la ubicación social de las mujeres se encontraba en el espacio privado, al no ser independientes y no poseer propiedad. En este sentido se considera *normal* la posición de las mujeres de subordinación y exclusión en el ámbito público. Por ello, Carol Pateman señala que la justificación de la exclusión de las mujeres se encuentra justamente en considerarlas asociadas a la naturaleza, por lo tanto, no como seres racionales, se las integra, pero en dependencia de los varones, para que asuman y administren los hogares y las familias.
2. Considerando esta situación, se define el mundo como una dimensión binaria, de espacio público – privado, independiente – dependiente, racional-natural, etc. colocando a las mujeres en la posición de desventaja y dependencia; tal como han señalado las autoras feministas como Gilligan, Rodríguez Ruiz, Pateman y Benhabib. Esta división de espacios es evidencia por la perspectiva de género, que señala que el sistema sexo-género define la forma de ser de las mujeres, su rol socialmente asignado y su ubicación en la sociedad. Esto repercute de manera negativa en el ejercicio de su ciudadanía, que, al colocarlas en una situación de dependencia y subordinación, es considerada como pasiva y excluida del ámbito público.
3. Es necesario una redefinición del espacio público de representación democrática, que se expanda más allá de aquellos sectores que la modernidad definió en masculino, para integrar en él, en aras de la igualdad, también lo que la modernidad definió en femenino, que postergó y relegó a la esfera doméstica; permitiendo así

avanzar hacia un universalismo diferenciado en materia de género. Si la legitimidad de la democracia se basa en el “poder del pueblo” y se entiende que su representación política es reflejo del mismo, es necesario incidir en que se debe incluir a las mujeres en este elemento. Para ello es necesario que en el debate democrático y en el conjunto de opiniones que generan las normas y las políticas públicas estén presentes las mujeres, como ciudadanas activas, civilmente independientes y políticamente capaces.

4. Es necesario re-significar el principio de igualdad, y la ciudadanía política y social a través del principio de paridad o de presencia equilibrada en los espacios de representación. La democracia paritaria integra a las mujeres como sujetos con voz propia en el pacto originario, en el poder constituyente, en la Política. La paridad acomete así la deconstrucción de la ciudadanía pasiva de las mujeres, enfrentándose a las deficiencias de su integración en el espacio público representativo como un problema cuyas raíces están en la definición de dicho espacio, proponiendo, en consecuencia, una definición del mismo.
5. Se desvincula así la paridad del discurso de los derechos, de las acciones afirmativas y, por ende, de la igualdad, en la medida en que derechos e igualdad se definen por referencia a un marco jurídico que adolece de deficiencias democráticas estructurales vinculadas a la construcción del género. La integración de candidaturas femeninas, que busca la participación equilibrada de ambos sexos, supone el ejercicio lícito y constitucionalmente justificado, que busca la participación de las mujeres en los procedimientos normativos y de ejercicio del poder público, sea en un número significativo. Ello resulta coherente, en definitiva, con el principio democrático que reclama la mayor identidad posible entre gobernantes y gobernados.
6. Cuando nos referimos a la discriminación contra las mujeres en el ámbito de la política, debemos considerar que no se trata de cualquier tipo de discriminación basado en una diferencia de trato entre individuos, a una desigualdad de trato ante la ley o a algún caso insuficientemente justificado. En este aspecto la discriminación contra las mujeres se configura como una vulneración contra el colectivo de

mujeres, basado en la distinción de roles sociales asignados y en las relaciones de poder que nos colocan en desventaja. Las mujeres no forman una minoría en sentido numérico – sí en un sentido sociológico: grupo de individuos, independientemente de su número, que posee menos poder y menos recursos que la sociedad en general y que se hallan en una situación de subordinación social- ni tampoco constituyen una cultura en sentido estricto. Las mujeres son la mitad de cada categoría social, de cada movimiento social o de cada sociedad. Y no sólo eso, “la posición de las mujeres es un elemento estructural que determina el carácter de toda cultura”²⁰⁸.

7. El reconocimiento de las mujeres como sujetos de igual valor y autoridad no sólo permite la integración del otro, sino además del otro diferente. De este modo, es posible conformar un pacto constitutivo de la sociedad civil donde la igualdad y la diferencia no aparezcan como principios contrapuestos, sino integrados. El pacto que se trata de defender, exige incluir en la Política todo lo que quedó fuera: la naturaleza y las mujeres. Un pacto en el que hombres y mujeres, en condiciones de igualdad real, asuman un reparto equitativo y recíproco de todos los tiempos, todas las responsabilidades y todos los trabajos, en el marco de un modelo de desarrollo sostenible. Un nuevo pacto social y político en el que todos los sujetos estén presentes con voz y con autoridad para decidir sobre todos los ámbitos de la vida.

8. Si la democracia es tanto un elemento como la condición de la justicia social, si la justicia se define como la eliminación de las estructuras de dominación, entonces la justicia demanda reciprocidad y paridad entre mujeres y hombres. Sólo la participación activa y paritaria proporciona a las personas una verdadera relación con las instituciones sociales y les permite comprobar que el orden social no es un orden natural, sino un proyecto de vida que está sujeto a su intervención y decisión. Los nuevos retos a los que nos enfrenta la realidad actual exigen que se desarrollen nuevos espacios políticos donde la participación sin exclusión de las mujeres y hombres sea una realidad. Únicamente de este modo podremos alcanzar, o

²⁰⁸ BALIBAR Etienne. “Ambiguous Universality” en *Differences*, Vol. 7 n° 1, 1995, pp. 67 – 68. Citado por COBO Rosa. *Democracia Paritaria y Sujeto Político Feminista*. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Número 36, 2002, p. 40. Versión digital consulta el 05/10/11 en: http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36_2.pdf

promover, consensos políticos justos que reduzcan la violencia y promuevan la democracia²⁰⁹.

9. Las cuotas – como una forma de las medidas de acción positiva- favorecen la presencia de mujeres, pero no cuestiona las raíces estructurales de este desfase, sin aspirar a un escenario de igualdad entre mujeres y varones, sometida a los límites que impone el principio de proporcionalidad. Por ello, es necesario considerar la paridad, para cuestionar y corregir los parámetros de género que sustenta el Estado, con ello se busca redefinir el espacio público de la representatividad, incorporando la presencia equilibrada de las mujeres, no por un razonamiento basado en un mecanismo de acción afirmativa; sino considerando justamente que la ciudadanía y el Estado han sido contruidos sobre la base de la desigualdad y exclusión.

10. El desarrollo de la igualdad entre hombres y mujeres en las sociedades actuales demanda un doble plano de intervención: en las estructuras y en las formas jurídico-políticas. No podrán las mujeres ser titulares derechos si previamente no son restituidas en su racionalidad y autoridad. No podrán ser libres e iguales si ocupan un estatus social inferior, que las posiciona como grupo social oprimido. No olvidemos que la pertenencia a un grupo social oprimido significa estar sometidos a explotación, marginalidad, violencia, exclusión del poder y de la conformación de la cultura. Por ello, considerando que la igualdad es bidimensional y que es la igualdad material la que sustenta las medidas que desde el Estado se realicen para promover la igualdad de oportunidades; no es suficiente para el reconocimiento y la transformación de la desigualdad estructural que afecta a las mujeres en la representación política, pues es necesario un cambio de mayor alcance que incida en las raíces teóricas y prácticas del Estado y el ejercicio de la ciudadanía.

11. En este marco de ideas, frente a las interrogantes planteadas en un inicio, podemos señalar que si bien las cuotas como medidas de acción afirmativa reconocidas internacionalmente apunta a promover la igualdad material y efectiva de las mujeres; esta se ve seriamente limitada en el terreno político. Esto debido a que las

²⁰⁹ RUBIO CASTRO Ana. Óp. Cit. p 65.

oportunidades que plantean no incluyen la transformación de un espacio público definido con parámetros masculinos; limitándose a procurar un mayor número de candidatas, no cuestionando el modelo democrático en su estructura, y en tanto medida de acción positiva temporal, se ve rebasada por la naturaleza, causas y efectos de la desigualdad que afrontan las mujeres.

12. El caso español, es importante en tanto que esta experiencia no determina una normativa específica de cuotas, sino que a través de una Ley Orgánica como la de Igualdad entre Mujeres y Varones, se establece el principio de presencia equilibrada, permitiendo a las Comunidades Autónomas definir el porcentaje de representantes de uno y otro sexo. Analizando el debate que provocó en las instancias del Tribunal Constitucional Español, se evidencia claramente que si no se avanza, a partir de estas medidas, a las discriminaciones que se encuentran sobre la base misma de la exclusión, éstas sólo significaran más que salidas parciales a la problemática que se encuentra detrás de la discriminación, es decir la construcción social y jurídica de las mujeres, que la coloca en un ámbito privado, doméstico y de dependencia. En España se tuvo la oportunidad de redefinir el principio de representatividad unitaria, en aras de un “universalismo diferenciado” que incluya el género; sin embargo el Tribunal Constitucional se decidió por justificar las cuotas en el marco de la igualdad material.

13. En esta misma línea se ubica el caso peruano, donde en aras de la practicidad para la aplicación matemática de los cupos establecidos por la Ley de cuotas, no se considera que el objetivo de esta medida es justamente favorecer la participación de las mujeres en la vida política del Estado. Este tratamiento evidencia que la ley de cuotas en el Perú es considerada de manera eminentemente formal, es decir se convierte en un requisito para la conformación de listas, dejando de lado que es más bien un instrumento o una medida de carácter temporal que busca remover las discriminaciones contra la mujer, colocándola como un sujeto político capaz de participar en la contienda electoral. De esta forma en el Perú, a partir del caso Janet Espinoza Feria y otras, ni siquiera se ha entrado a debatir sobre la necesidad de incluir la paridad como elemento democrático; sino que el tratamiento se limita a una cuestión de igualdad de oportunidades.

14. La democracia para ser tal, debe ser paritaria, la que se justifica la exigencia legal, no sólo desde la perspectiva de la IGUALDAD MATERIAL, sino como una exigencia estructural del Estado democrático. De esta forma se modifica el espacio de representación democrática, considerando desde esta perspectiva la deconstrucción del género y su papel fundamental en la construcción del Estado moderno. De esta forma es importante considerar que la paridad electoral es una respuesta a un problema estructural en la construcción del espacio público, que contiene una perspectiva ideológica que sustenta la articulación entre de éste dentro del Estado, que va de la mano con la construcción del género.

15. Finalmente, el análisis de las cuotas nos ha permitido revisar el marco teórico y la aplicación práctica de estas medidas, evidenciando que son un instrumento legítimo y constitucional, que tiende a promover la igualdad del colectivo de mujeres; sin embargo, se ve LIMITADO para recoger las diferencias sustanciales a las que se nos ha vinculado desde el origen mismo del Estado y desde la construcción social del género, que precede al reconocimiento jurídico de su ciudadanía. Por lo tanto, la paridad es una apuesta válida que atiende y justifica la igualdad de las mujeres tanto en su dimensión relacionada con el ejercicio de derechos, como transformando elementos estructurales que son la base misma que origina la discriminación que se pretende paliar con dichas medidas y que fundamentan las democracias actuales.

BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO María Jesús. *El Feminismo*. Imprenta de la Escuela de Ingenieros, Lima 1912.

ASCENSIÓN Elvira. En Torno a la jurisprudencia europea sobre la igualdad entre hombres y mujeres. GARCÍA INDA Andrés y LOMBARDO Emanuela (Coordinadores). *Género y Derecho Humanos. Terceras Jornadas de Derechos Humanos y libertades fundamentales*. España: Mira Editores, 2002.

ASENSI SABATER J; ELIZALDE J. M.; MEDINA R. *Iniciación a la Constitución*. Alicante: Secretariado de publicaciones de la Universidad de Alicante, 1982.

ASTELARRA Judith. *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València e Instituto de la Mujer, 2da. Edición, 2009.

ATIENZA Manuel. *Un comentario al caso Kalanke*. Revista Doxa N° 19, 1996.

BAREIRO Line y TORRES Isabel. Participación política igualitaria de las mujeres: deber ser de la Democracia. En: BAREIRO Line y TORRES Isabel (editoras). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José – Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

BARRÉRE UNZUETA María Ángeles. *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*. Madrid: Civitas, 1997.

BARRÉRE UNZUETA María Ángeles. Igualdad y “discriminación positiva”. Un esbozo de análisis teórico-conceptual, en: GARCÍA INDA Andrés y LOMBARDO Emanuela (Coordinadores). *Género y Derecho Humanos. Terceras Jornadas de Derechos Humanos y libertades fundamentales*. España: Mira Editores, 2002.

BENHABIB Seyla. El otro generalizado y el otro concreto: La controversia Kohlberg-Gilligan y la Teoría feminista. En: BENHABIB Seyla y CORNELL Drucilla (editoras). *Teoría Feminista y Teoría Crítica. Ensayos sobre la política de género en las sociedades de*

capitalismo tardío Traducción de Ana Sánchez. España: Edicions Alfons El Magnanim – Institució Valenciana D'Estudis I Investigació, 1990.

BERMUDEZ VALDIVIA Violeta. Mujer e Igualdad Política, en: *Derechos Humanos de la Mujeres: aproximaciones conceptuales*. N° 2. Lima: Movimiento Manuela Ramos, UNIFEM, 1996.

BOBBIO Norberto. *El futuro de la Democracia*. Barcelona: Plaza y Janés, 1985.

BOBBIO Norberto. *Igualdad y libertad*. España: Paidós e I. C. E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.

CARRILLO Marc. Cuotas e igualdad por razón de sexo: una reforma constitucional y un caso singular; en: LÓPEZ GUERRA Luis (Coordinador). *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2000.

CERDAS Rodolfo. Democracia y Derechos Humanos, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*. Serie Estudios de Derechos Humanos, Tomo I. San José – Costa Rica: IIDH, 1994.

CIURLIZZA Javier. Elementos jurídicos e históricos para la construcción de un concepto de ciudadanía en el Perú. En: E.BARDALES, M. TANAKA, A. ZAPATA (Editores) *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 1999.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *La Cuota de Género en el Perú: Supervisión de la Elecciones Regionales y Municipales Provinciales 2006*. Informe Defensorial N° 122. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

DEMA MORENO Sandra. *A la igualdad por la Desigualdad. La acción positiva como estrategia para combatir la discriminación de las mujeres*. Oviedo: KPK ediciones, 2da edición, 2008.

Di LISCIA María Herminia B. *Democracia, una interpelación desde las mujeres*. En Revista LA ALJABA, segunda época, Vol. I. Buenos Aires: Universidad Nacional de Luján, 1996.

DÍEZ-PICASO Luís María. *Sistema de Derechos Fundamentales*. Madrid: Civitas Ediciones, 2003.

FARIÑAS DULCE María José. Las asimetrías del género en el contexto de la globalización, en: RUBIO CASTRO Ana y HERRERA Joaquín (coordinación). *Lo Público y lo Privado en el contexto de la Globalización*. Andalucía: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, Junta de Andalucía, 2006.

FERNÁNDEZ RUÍZ GALVEZ Encarnación. "Principio de Equiparación y principio de diferenciación. Su articulación práctica". *Anuario de Filosofía del Derecho*. Número 11. Año 1994.

FERNÁNDEZ SESAGO Francisco. El principio de igualdad por razón de sexo en el ordenamiento constitucional español. En: *Derechos Humanos de la Mujeres: aproximaciones conceptuales*. N° 2. Lima: Movimiento Manuela Ramos, UNIFEM, 1996.

GARIBALDI JALLET Annita. Las mujeres en la Constitución italiana. En: CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, *Mujer y Constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

GONZALEZ CASANOVA José Antonio. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. España: Vicens-Vives, tercera edición, 1984.

GUILLIGAN Carol. *La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino*. Traducción de Juan José Utrilla. México: Fondo de Cultura Económica.

JÓNASDÓTTIR Anna G. *El poder del amor. ¿Le importa el sexo a la Democracia?*. Valencia: Ediciones Cátedra, Universitat de València e Instituto de la Mujer, 1993.

KANT Immanuel. *En defensa de la Ilustración*. Traducción de Javier Alcoriza y Antonio Lastra. Barcelona: Alba Editorial S.L. U. 1999.

KELSEN Hans. *Esencia y Valor de la Democracia*. Barcelona – Buenos Aires: Labor S. A. Colección LABOR. Traducción de la 2da edición alemana por Rafael Luengo Tapia y Luís Legaz y Lacambra, 1921.

KELSEN Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Dirección General de Publicaciones de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.

LÁZARO Ángel. Los principios de discriminación positiva y protección de las minorías como fundamento de una representación política específica de las mujeres. En: RIDAURA MARTINEZ María Josefa y AZNAR GÓMEZ Mariano (Coordinadores). *Discriminación versus Diferenciación (Especial referencia a la problemática de las mujeres)*, Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

MARTÍNEZ Máriam. Diferencia, justicia y democracia en Iris Marion Young, en: *Teorías Políticas Contemporáneas*. MÁIZ Ramón (compilador). 2da edición. Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

PATEMAN Carol. *El Contrato sexual*. Traducción de María Luisa Femenias, revisada por María Xosé Agra Romero. Barcelona: Anthropos; México: Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 1995.

PERÉZ LUÑO Antonio Enrique. *Dimensiones de la igualdad*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé De Las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Fundación El Monte, Dykinson, 2007. 2da edición.

PÉREZ LUÑO Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1991.

PÉREZ ROYO Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2010, Duodécima edición, revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán.

RAMÍREZ NÁRDIZ Alfredo. *Democracia Participativa. La democracia participativa como profundización de la democracia*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2010.

RODRÍGUEZ RUÍZ Blanca y RUBIO MARÍN Rubio. De paridad, igualdad y representación. *Revista Española de Derechos Constitucional*, núm. 81 septiembre – diciembre, 2007.

RODRÍGUEZ RUÍZ Blanca. *Hacia un Estado Post – Patriarcal. Feminismo y Ciudadanía*. Revista de Estudios Políticos 149, julio – septiembre 2010. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

RODRÍGUEZ RUÍZ Blanca. *Representación, género y democracia*. Texto inédito, Universidad de Sevilla, 2011.

RODRÍGUEZ PIÑERO Miguel y FERNÁNDEZ LÓPEZ María Fernanda. *Igualdad y Discriminación*. Madrid: Tecnos, 1986.

ROUSSEAU Juan Jacobo. *El Contrato Social o Principios de Derecho Político*. Estudio Preliminar de Daniel Moreno. México: Editorial Porrúa, 2000, decimosegunda edición.

ROUSSEAU Juan Jacobo. *El Emilio*. Traducción castellana de Luís Aguirre Prado. Madrid: EDAF, 1972.

ROUSSEAU Dominique. Los Derechos de la Mujer y la Constitución Francesa. CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES, *Mujer y Constitución en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

RUBIO CASTRO Ana. Ciudadanía y sociedad civil: avanzar en la igualdad desde la política. En: RUBIO CASTRO Ana y HERRERA Joaquín (coordinación). *Lo Público y lo Privado en el contexto de la Globalización*. Andalucía: Instituto Andaluz de la Mujer, Consejería para la Igualdad y Bienestar Social, Junta de Andalucía, 2006.

RUBIO LLORENTE Francisco, “La igualdad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español. Introducción”, a *El principio de igualdad en la Constitución española*. IX Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Volumen I.

RUÍZ MIGUEL Alfonso. Discriminación inversa e igualdad, en VALCARCEL Amelia (compilador) *EL concepto de igualdad*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, 1994.

SÁNCHEZ OLVERA Alma Rosa. *El Feminismo en la construcción de ciudadanía de las mujeres en México*. Revista *Itinerario de las Miradas*, N° 63, Acatlán, Coordinación de Investigación, abril de 2006.

SARTORI Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. España: Cuarta reimpression, Alianza Universidad, 2005.

SARTORI Giovanni. *Elementos de Teoría Política*. Versión de Ma. Luz Morán. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

SARTORI Giovanni. *¿Qué es la democracia?*. España: Taurus. Traducción de Miguel Ángel González Rodríguez, María Cristina Pestellini Laparelli Salomón y Miguel Ángel Ruíz de Azúa, 2007

SIEYES Emmanuel. *¿Qué es el tercer Estado?* España: Edicomunicación, 2003.

TOWNSEND DIEZ-CANSECO Ana Elena. *La introducción del enfoque de género en la formulación de leyes nacionales y políticas públicas en el Perú: Los casos de la Ley de Cuotas y la Ley de Igualdad de Oportunidades*. Informe preparado para Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer (PROLID) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2008.

VIANELLO VINO y CARAMAZZA Elena. *Género, espacio y poder. Para una crítica desde las Ciencias Políticas*. Traducción de Jacqueline Cruz. Madrid: Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 2002.

VIILLANUEVA FLORES Rocío. El derecho a la participación política de las mujeres ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Apuntes sobre igualdad; en: BAREIRO Line y TORRES Isabel (editoras). *Igualdad para una democracia incluyente*. San José – Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2009.

YOUNG Iris Marion. *La justicia y la política de la diferencia*. Traducción de Silvina Álvarez. Madrid: Ediciones Cátedra, Universitat de València, Instituto de la Mujer, 1990.

RECURSOS ELECTRÓNICOS

COBO Rosa. *Democracia Paritaria y Sujeto Político Feminista*. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, Número 36, 2002, p. 34. Versión digital consultada el 05/10/11 en:
http://www.ugr.es/~filode/pdf/contenido36_2.pdf

FONDO DE DESARROLLO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA MUJER - UNIFEM. *El progreso de las mujeres en el mundo. 2008 – 2009. ¿Quién responde a las mujeres? Género y rendición de cuentas*. 2009. Versión digital consultada el 08/11/11 en:
http://www.oei.es/pdfs/progreso_mujeres_2008_09.pdf

FRASER N, GORDON L. *Contrato versus caridad: consideración de la relación entre ciudadanía civil y ciudadanía social*. Isegoría, núm. 6, noviembre, 1992. Versión digital consultada el 25/09/11 en:
<http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/324>

GONZÁLEZ DEL RIEGO Delfina. *50 años del voto femenino en el Perú. Historia y Realidad actual*. Lima: MIMDES, 2da edición, enero de 2009, p. 10. Versión Virtual consultada el 05/09/11 en:
<http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGM/50anhos.pdf>

GWÉNAËLE CALVES. *La parité (igualdad) entre hommes et femmes. Faut Il réviser la Constitution*. Texto traducido por Liliana Cubas Cruz. Texto revisado el 11/10/11 en:
http://www.upicardie.fr/labo/curapp/revues/root/41/gwenaele_calves.pdf_4a09372a9019e/gwenaele_calves.pdf

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Informe N° 51/02. Petición N° 0517. Janet Espinoza Feria y otras vs. Perú, 25 de octubre de 2002, Caso completo consultado el 18/09/11 en:
<http://www.cidh.org/annualrep/2002sp/Peru12404.htm>

JUTTA Marx y JUTTA Borner. *Parlamentos sensibles al género. El estado de la cuestión en América Latina*. Lima: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y Unión Interparlamentaria, junio de 2011, p. 13. Versión electrónica revisada el 29/09/11 en:

<http://www.idea.int/publications/parlamentos-sensibles-al-genero/index.cfm>).

MÉLIN SOUCRAMANIEM Ferdinand. *La conception française des discriminations positives*. Texto consultado el 15/09/11 en:

<http://www.enelsyn.gr/papers/w13/Paper%20by%20Ferdinand%20MelinSoucramanien.pdf>

NACIONES UNIDAS. Parte ONU Mujeres. *Sistemas de Información Estadística de los Órganos Electorales con perspectiva de Género*. Santo Domingo, República Dominicana, octubre de 2010. Versión virtual revisada el 26/09/11 en:

<http://www.un-instraw.org/es/ggpp1-phase-1/news/informe-sistema-de-informacion-electoral-con-enfoque-de-genero.html>

PANIAGUA CORAZAO Valentín. *El derecho de sufragio en el Perú*. Revista Elecciones (2003) 2, 61. Versión electrónica revisada el 06/09/11 en:

<http://www.web.onpe.gob.pe/modEscaparate%5Ccaratulas%5Cpaniaqua.pdf>

<http://www.congreso.gob.pe/historia/congreso.htm>

<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>

http://es.wikipedia.org/wiki/Mar%C3%ADa_Jes%C3%BA_s_Alvarado_Rivera#Evoluci.C3.B3n_femenina

<http://blog.pucp.edu.pe/blog/lamujerenpolitica>

<http://www.caretas.com.pe/1485/voto/voto.htm>

<http://elcomercio.pe/politica/339184/noticia-cuando-historia-mujer-cambio-pais>

JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO. C-450/1993, *Kalanke*, Sentencia del 17 de octubre de 1995.

TRIBUNAL DE JUSTICIA EUROPEO. C-409/1995, *Marshall*, Sentencia del 11 de noviembre de 1997.

CONSEJO CONSTITUCIONAL DE FRANCIA. Decisión 82- 146 DC, del 18 de noviembre de 1982; Decisión que enmienda el Código Electoral, el Código Municipal y la elección de concejales municipales y las condiciones para entrada de nacionales franceses que residen fuera Francia en los censos electorales.

CONSEJO CONSTITUCIONAL DE FRANCIA. Decisión 98- 407 DC, del 14 de enero de 1999. Decisión que determina el modo de elección de los Consejeros Regionales y de los miembros de la Asamblea de Córcega.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. STC 12/2008 del 29 de enero de 2008, publicada en el B.O.E. núm. 52 de 28 de febrero de 2008.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. STC 13/2009 del 19 de enero de 2009.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. STC 040/2011, del 31 de marzo de 2011, publicada en el B.O.E. núm. 101 de 28 de abril de 2011.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ. Expediente N° 0905-2001-AA/TC del 14 de agosto de 2002.

INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. *Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer*. Adoptada en la ciudad de Bogotá – Colombia, el 02 de mayo de 1948, entró en vigor el 29 de diciembre de 1954.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Adoptada el 31 de marzo de 1953, ratificada por el Perú el 16 de junio de 1975.

COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°23*, adoptada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 16° período de sesiones, 1997, U. N. Doc. A/52/38.

COMITÉ CEDAW. *Recomendación General N°25, sobre el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, 20° período de sesiones, 1999.