



# LAS CUOTAS DE IGUALDAD COMO MECANISMO PARA MEJORAR LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN LA VIDA PÚBLICA: LA APLICACIÓN DE LAS CUOTAS ELECTORALES

Ainhoa URIBE OTALORA<sup>1</sup>

**SUMARIO:** 1. Introducción; 2. Las cuotas electorales: una cuestión controvertida; 3. Las cuotas electorales en perspectiva comparada; 4. España como estudio de caso; 4.1 Marco legislativo de la igualdad de la mujer; 4.2. La presencia de la mujer en el poder legislativo; 4.3. La igualdad de la mujer en perspectiva comparada; 5. Consideraciones finales; 6. Bibliografía.

## 1. INTRODUCCIÓN

La representación política es una pieza clave del Estado moderno y, en particular, de los Estados democráticos<sup>2</sup>. El reconocimiento gradual del derecho de sufragio, hasta su universalización, permitió a hombres y mujeres escoger a sus representantes y tener voz en el Parlamento. De forma más reciente, se han puesto en marcha en algunos países cuotas de igualdad, para garantizar la paridad en la representación. Pero ¿qué son esas cuotas? ¿En qué consisten? Aunque parezca obvio, resulta necesario definir el papel de las cuotas, como instrumentos a disposición de los agentes políticos y los agentes públicos para promocionar la igualdad entre hombres y mujeres. En el caso de las cuotas aplicadas en los Parlamentos nacionales, la pretendida igualdad se persigue en lo que a la representación política se refiere y para ello, cabe establecer dos mecanismos diferenciados: de un lado, la reserva de un número o porcentaje de escaños en el Parlamento; y, de otro, también cabe aprobar cuotas que deben ser aplicadas por los partidos políticos, ya sea a iniciativa de los propios partidos, e incluso, obligatoriamente, por Ley.

1 Profesora titular de Ciencias Políticas. Universidad CEU San Pablo (ainhoa.uribeotalora@ceu.es).

2 El capítulo se inspira en la conferencia impartida por la autora en el Curso de verano de la Universidad del País Vasco (UPV-EHU) organizado por el Parlamento Vasco, bajo el título «Sistemas electorales en el siglo XXI» y celebrado en el Palacio de Miramar, en San Sebastián (Donostia), los días 8 y 9 de julio de 2019.



Sean cuotas electorales «parlamentarias» (por la vía de la reserva de escaños femeninos) o cuotas electorales «partidistas» (por la vía de la configuración de las listas electorales con criterios de género), fruto de su aplicación, se verían alterados varios principios democráticos básicos, como son: el principio de representación parlamentaria, el principio de igualdad, o incluso el principio de libertad (de las personas para votar, y de los partidos para escoger a sus representantes). Dicha alteración de estos principios básicos quedaría justificada en aras a un bien superior: la igualdad entre hombres y mujeres, que justificaría la adopción de las citadas cuotas.

Sin embargo, el debate no está cerrado; desde ciertos sectores surgen críticas diversas, ya sea por la permanencia en el tiempo de las cuotas, ya sea por la limitación que suponen de los principios señalados, o incluso porque se deberían dar las mismas garantías a otros colectivos vulnerables infrarrepresentados en los parlamentos nacionales (como las minorías étnicas, los discapacitados, etc.).

El trabajo, no obstante, es pretender ir más allá del debate doctrinal en la medida en que son varias las sentencias, que tanto en España como fuera de España han ratificado la constitucionalidad de las cuotas electorales. De modo que la pregunta quizás no sería si son legítimas, sino más bien, ¿qué utilidad tienen las citadas cuotas de igualdad? y ¿durante cuánto tiempo deberían mantenerse?

Para responder a estas preguntas, deben tenerse en cuenta dos premisas básicas. De un lado, la valoración de una igualdad efectiva entre hombres y mujeres puede partir de una perspectiva cuantitativa, es decir, que exista el mismo número de varones que de féminas en una organización, por ejemplo, en el Parlamento. Por otro lado, la igualdad puede entenderse desde una óptica cualitativa o sustantiva, como diría Pitkin<sup>3</sup>, esto es, que el proceso y los resultados de las decisiones que se adoptan reflejen los temas, intereses y preocupaciones de las mujeres.

¿Son las cuotas el elemento clave para garantizar una igualdad cuantitativa y cualitativa? ¿Es más importante el número de mujeres en las instituciones o su poder fáctico real en la praxis? Partiendo de este doble enfoque de la igualdad, cuantitativa y cualitativa, el capítulo abordará la evolución del empoderamiento femenino, en un contexto internacional y europeo, prestando especial atención al caso español<sup>4</sup>.

3 PITKIN, H.F., *The concept of representation*, Berkeley, Universidad de California, 1967.

4 Véase también URIBE OTALORA, A., «La igualdad en España: Una aproximación sociológica a la presencia de la mujer en el ámbito público y privado», en FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, B., (coord.), *Tratado sobre la igualdad jurídica y social de la mujer en el siglo XXI*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 17-45.



A este respecto, dos son los hitos más destacables en nuestro país: de un lado, la aprobación de la Constitución Española (CE) y, de otro, la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. La Ley de Igualdad, en su Título II, capítulo I, sienta las bases de la actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad y consagra el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales y en los nombramientos realizados por los poderes públicos, añadiendo un nuevo artículo 44 bis a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. La LO 3/2007 sería así una medida de acción positiva para imponer y/o acelerar la igualdad en los espacios donde la posición femenina está más relegada.

En el presente trabajo se analizará su efecto real en España, así como la utilidad de las cuotas de igualdad en perspectiva comparada, con la finalidad de ofrecer unas conclusiones generales respecto a la oportunidad y aplicabilidad de las citadas cuotas.

## 2. LAS CUOTAS ELECTORALES: UNA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Las cuotas electorales se enmarcarían en el llamado «feminismo institucional», en el que los poderes públicos hicieron suyo el discurso de las organizaciones que luchaban a favor de los derechos de la mujer. Por consiguiente, el principio de igualdad es el principio que justificaría y legitimaría la aprobación de las cuotas de igualdad.

La visión general del principio de igualdad ante la ley y no discriminación se encuentra en las grandes declaraciones internacionales de derechos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (artículos 1, 2 y 7); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966 (artículos 2.1º y 2º, 20.2, 26 y 27); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 (artículos 2.2º y 3º); la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1959 (artículos 1 y 10); o la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW). Asimismo, Naciones Unidas ha sido un actor clave en el impulso de los derechos de la mujer, defendiendo la aprobación de cuotas y otras medidas positivas en las Conferencias Internacionales sobre la mujer, como las celebradas en Nairobi (1985) y Beijing (1995), e incluyendo, en el año 2000, como uno de los Objetivos del Milenio (objetivo número 3) la igualdad entre los sexos.

En Europa, la consagración del principio de igualdad ha venido de la mano del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas de 4 de octubre de 1950 (artículo 17), y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea proclamada solemnemente en Niza el 7 de diciembre de 2000 (artículos 20, 21 y 23).



En el caso español, el artículo 1.1 CE se refiere a la igualdad como valor constitucional, como «valor superior del ordenamiento jurídico», que impregna todo el ordenamiento. El artículo 14 CE proclama el derecho público subjetivo a la igualdad y la no discriminación. Mientras, el artículo 9.2 consagra las obligaciones de los poderes públicos con la finalidad de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integre sea real y efectiva. Al tiempo que el artículo 149.1.1 establece la competencia exclusiva del Estado en materias que supongan la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

La proclamación del principio de igualdad sería la base para justificar la adopción de medidas por parte de los poderes públicos en favor de la no discriminación entre hombres y mujeres. A este respecto, cabe distinguir, en primer lugar, entre lo que llamaríamos una «acción positiva» y lo que sería una «discriminación positiva», por ejemplo, en materia electoral. Una acción positiva sería cualquier acción de promoción, que no discrimina a un grupo social frente a otro (por ejemplo, una acción pública para ayudar a grupos vulnerables, como minorías étnicas, mujeres en situación de exclusión social, discapacitados, etc.). Por el contrario, una discriminación de carácter positivo genera dos efectos claros: de un lado, un trato jurídico mejor y diferenciado de un grupo respecto a otro similar; y de otro, un trato jurídico peor y diferenciado para la otra persona o grupo. Por ejemplo, un trato positivo para las mujeres, frente a los hombres. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, algunas medidas discriminatorias positivas o cuotas serían aceptables, mientras que otras no lo serían, por lo que su adopción debe ser prudente, proporcional, transitoria y excepcional. Famosa al respecto resulta la pionera y polémica Sentencia Kalanke, de 17 de octubre de 1995, que estimó contraria al Derecho Comunitario la adopción de reglas automáticas de preferencia de género<sup>5</sup>.

La justificación de las medidas de discriminación positiva sería, en este caso, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, desde una perspectiva ponderada o proporcional. Esto es, ante la evidencia de la existencia de una infrarrepresentación de un determinado grupo social, siguiendo a M<sup>a</sup> Luz Martínez Alarcón, «el Estado, en concreto el poder público legislativo, puede decidir aplicar una medida de acción positiva (*affirmative action*) en virtud del cual se establece un trato normativo desigual atendiendo al criterio del sexo, con la intención, no tanto de compensar la discriminación histórica de la mujer frente al varón, sino antes bien, de compensar una desigualdad que persiste en el

5 REY MARTÍNEZ, F., «Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018», *UNED. Revista de derecho político*, 2017, núm. 100, pp. 125-171, p. 144.



presente»<sup>6</sup>. Dichas acciones positivas suelen ser de carácter moderado, como las ayudas a la contratación de mujeres en las empresas, o las denominadas cuotas, es decir, acciones de discriminación inversa, que provocarían un daño en los colectivos no beneficiados por la medida, en este caso, los hombres (*reverse discrimination*). La Ley española, LO 3/2007, sería así una medida de acción positiva para imponer y/o acelerar la igualdad en los espacios donde la posición femenina está más relegada.

Esta cuestión ha generado numerosos debates en torno a si la defensa de los intereses de las mujeres exige necesariamente una igualdad en términos numéricos o no, si existe una comunidad de intereses femeninos o no, si la inclusión obligatoria de cuotas femeninas mejora su situación o no, y un largo etcétera<sup>7</sup>.

A favor se esgrimen muchos argumentos, siendo el primero, la existencia de una desigualdad histórica de la mujer frente al varón, que requiere de la acción de los poderes públicos para desaparecer. En opinión María Luisa Balaguer Callejón, la primera justificación de las medidas de discriminación positiva «es la posición de sujeto débil que la mujer ocupa en la sociedad, y que le impide en muchas ocasiones acceder a los derechos que la ley reconoce (...) incluso a su falta de conciencia de su desigualdad»<sup>8</sup>. Para la autora, la declaración de la igualdad como tal no sería suficiente, ya que «las normas jurídicas requieren para su efectividad de algo más que su existencia, además han de ser interpretadas y aplicadas (...). Esto ocurre en la ley de igualdad, cuya aplicación es muy reducida en la práctica porque exige una interpretación con perspectiva de género, de la que la mayoría de los operadores jurídicos carece». La causa, para ella, sería una visión androcéntrica del Derecho, frente a la que habría que trabajar, imponiendo, por ejemplo, cuotas que favorezcan la presencia de las mujeres.

Para Alfonso Ruiz Miguel<sup>9</sup>, las cuotas pueden tener dos efectos positivos en la promoción de la igualdad: el primero consistiría en los efectos directos «a través de la acción legislativa y de gobierno» que las mujeres podrían desarrollar en ciertos cargos de respon-

6 MARTÍNEZ ALARCÓN, M.L., *Cuota electoral de mujeres y derecho constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2006, p. 117.

7 LOMBARDO, E., «Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea», *Revista Española de Ciencia Política*, 2008, núm. 18, pp. 95-120.

8 BALAGUER CALLEJÓN, M.L., en BALAGUER CALLEJÓN, M.L., BIGLINO CAMPOS, Á., FIGUERUELO BURRIEZA, T., FREIXES SANJUÁN, I., GÓMEZ FERNÁNDEZ, F., REY MARTÍNEZ, O. y SALAZAR BENÍTEZ, «Encuesta sobre la igualdad entre hombres y mujeres», *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2019, núm. 43, pp. 15-99, p.91.

9 RUIZ MIGUEL, A., «En defensa de las cuotas electorales para la igualdad de las mujeres», *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Foro de Debate*, 2007, núm. 20, pp. 60-68, p. 63.



sabilidad pública; el segundo remitiría a los efectos «indirectos», mediante «la presencia de mujeres en lugares especialmente prestigiosos», que pueden servir de «modelos de rol que quiebren los estereotipos contrarios a la incorporación de las mujeres a las mismas tareas sociales que los hombres en condiciones de plena igualdad».

Frente a estas tesis, se esgrime el argumento de que las cuotas limitan la libertad de voto, tanto en su forma activa como pasiva, lo que afectaría a la libertad de las personas y de las propias organizaciones políticas y partidos a la hora de presentar y/o elegir las candidaturas. Por ejemplo, Fernando Rey critica que las cuotas limitarían el derecho de otros ciudadanos varones a presentarse como candidatos electorales<sup>10</sup>, al tiempo que reducirían los derechos de los propios partidos políticos de escoger libremente a sus candidatos en las listas electorales, lo que según él, comprometería la libertad de asociación, la libertad ideológica y la libertad de ejercicio de los partidos políticos<sup>11</sup>.

Dicho argumento es innegable, aunque requiere añadir ciertos matices. Por un lado, la situación de los votantes es diferente ante unas listas cerradas y bloqueadas (como ocurre en España), que ante unas listas cerradas, pero no bloqueadas (como en Bélgica o Finlandia). En el primer caso, las cuotas limitan el sentido del voto, pero el mismo bloqueo de las listas ya limitaba, con carácter previo a la cuota de género, la libertad de voto del elector, en aras a facilitar la disciplina interna de los partidos. En cualquier caso, se ha demostrado que las listas bloqueadas dan garantías a las mujeres de obtener representación (al restringir la libertad del elector), algo que se corrobora con los datos de paridad en España en el Congreso de los Diputados. Por otro lado, el argumento que se da para contrarrestar esta merma de la libertad de voto y la libertad de candidatura sería que ese es el precio que pagar para garantizar el principio de la igualdad, que sería un valor supremo absoluto. Así lo han puesto de manifiesto sentencias del Tribunal Constitucional como la STC 128/1987, de 16 de julio, la STC 269/1994 de 3 de octubre o más recientemente las sentencias específicas sobre las cuotas electorales STC 12/2008, de 29 de enero y STC 13/2009<sup>12</sup>. El criterio de nuestra jurisprudencia sería así el de aceptar ciertas acciones positivas, que no resultarían incompatibles con el principio constitucional de igualdad de los artículos 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución española. Opinión compartida también por la Corte Costituzionale italiana, en su sentencia 49/2003, de 10 de febrero, que

10 REY MARTINEZ, F., «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución». *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Foro de Debate*, 1999, núm. 1, pp. 52-59, p. 56.

11 *Ibidem*, p. 57.

12 TORRES MURO, I., «Las SSTC 12/2008, de 29 de enero, y 13/2009, de 19 de enero, sobre las cuotas electorales». *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Foro de Debate*, 2009, núm. 24, pp. 30-38.



entiende que las cuotas no afectan a la libertad de voto de los electores o a la igualdad de oportunidades de los candidatos y candidatas en la competición electoral<sup>13</sup>. Desde esta perspectiva, la limitación existente de la libertad de la configuración de las listas resultaría proporcional al fin que se persigue, por lo que la citada limitación no sería lesiva en el ejercicio de los derechos fundamentales de los votantes o los candidatos<sup>14</sup>, atendiendo a un criterio de ponderación (STC 12/2008, FJ 5).

Pese a todo, los autores contrarios a las cuotas defienden que la paridad no es sinónimo de igualdad. Fernando Rey sostiene, en este sentido, que «las cuotas podrán ser, a la postre, contraproducentes porque precisamente sus resultados pueden producir lo contrario de lo que se persigue: reforzar la ideología de la desigualdad y reintroducir problemas de paternalismo»<sup>15</sup>, ya que irían contra el principio liberal de la igualdad perfecta, al potenciar la existencia de privilegios de un grupo (las mujeres) sobre otros (los hombres). La paridad sería concebir la democracia como un sistema político basado en la representación paritaria entre ambos sexos, mientras que la igualdad se definiría en términos de igualdad de oportunidades y derechos de los hombres y las mujeres en una democracia, sin primar unos sobre otros. Ya que, si se aceptara una cuota electoral de mujeres, Fernando Rey se pregunta «¿por qué no de parados, de jóvenes, de ancianos, de gitanos, de discapacitados, etc.?»<sup>16</sup>. En otras palabras ¿deberían los parlamentos ser fiel reflejo de la sociología? ¿No son los representantes personas capaces de representar a todos los ciudadanos, sin tener que compartir las mismas características/condiciones físicas, psicológicas, económicas, sociales, culturales o de otro tipo?

Partiendo de una argumentación diferente, Paloma Biglino también se muestra contraria a las cuotas electorales, las cuales entiende que deben ser medidas muy excepcionales. Según ella: «Si las mujeres continúan excluidas de determinados ámbitos no es, pues, porque se encuentren en una situación de inferioridad, sino sólo porque hay discriminaciones que subsisten. Las cuotas pueden servir para removerlas lo antes posible, pero deben ser consideradas medidas excepcionales, porque parten de una visión que perjudica a las mujeres. Su punto de partida es que ciertos sectores, sobre todo en la toma de decisiones, pertenecen por derecho natural a los hombres, por lo que se limitan a reservar un ámbito limitado a las mujeres, que parecen jugar en campo ajeno. La solución a la desigualdad no está, pues, en cerrar parcelas sólo para mujeres sino, simplemente, en

13 AQUINO DE SOUZA, C. «Las cuotas electorales y el derecho fundamental de sufragio». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. RJUAM*, 2008, núm. 17. pp. 259-268.

14 AQUINO DE SOUZA, C., «Las cuotas electorales y los derechos fundamentales». *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2011, núm. 13, pp. 37-66 (p. 65).

15 REY MARTÍNEZ, F., *op. cit.*, 1999, pp. 55-56.

16 *Ibidem*.



tratarlas como iguales»<sup>17</sup>. De este modo, Paloma Biglino se refiere a las medidas de promoción de la mujer en el ámbito laboral, como medidas más útiles que las cuotas electorales. Para ella, «este tipo de medidas no son perturbadoras de la economía de mercado»<sup>18</sup> y resultan de utilidad para fomentar esa igualdad.

Más allá de las visiones a favor y en contra, tampoco hay un criterio claro respecto a las consecuencias reales de la aplicación de las cuotas. A este respecto hay diversidad de opiniones sobre la efectividad de las cuotas. Dahlerup<sup>19</sup> afirma que países que introdujeron medidas positivas para garantizar la mayor incorporación de las mujeres en las listas electorales incrementaron el número de mujeres que ocupan cargos de responsabilidad política, mientras que, en otros casos, como destaca Irene Delgado<sup>20</sup>, las cuotas no han supuesto una solución real al problema de la falta de «empoderamiento» femenino.

En esta línea, el Parlamento Europeo sostiene que «no se pueden considerar las cuotas como la solución completa para la representación de las mujeres en la vida pública. La utilización de cuotas debe verse acompañada de otras medidas (...)»<sup>21</sup>. Así se puede citar, por ejemplo, la necesidad de educar en torno a la igualdad entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito público como privado.

### 3. LAS CUOTAS ELECTORALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

Las cuotas electorales son, como hemos dicho, medidas adoptadas de los poderes públicos para favorecer la presencia femenina en las cámaras legislativas, por la vía de la reserva de escaños, o por la vía de la configuración de las listas con una composición determinada para distribuir los puestos entre hombres y mujeres.

El mecanismo de la reserva de escaños en el Parlamento es más habitual en el continente africano y en Asia. 24 serían los países que han legislado respecto a la reservar de escaños en sus cámaras representativas, lo que da un balance medio de un 24% de

17 BIGLINO CAMPOS, P., en BALAGUER CALLEJÓN, M.L., *et al. op. cit.*, 2019, pp. 15-99, p.54.

18 *Ibidem*, p. 92.

19 DAHLERUP, D., *Women, quotas and politics*, Nueva York, Routledge, 2006.

20 DELGADO, I., «Sistema electoral y representación de las mujeres en el Parlamento. Análisis de los efectos de la Ley de Igualdad en la Composición del Congreso de los Diputados tras las elecciones legislativas de 2008», *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, pp. 143-174, p.144.

21 PARLAMENTO EUROPEO, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, 1997, p. 2, [www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/4_es.htm).





diputadas en dichos Estados. Entre ellos figuran países como: Afganistán, Bangladesh, Burundi, Djibouti, Egipto, Eritrea, Jordania, Kenia, Kirguistán, Pakistán, Ruanda, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda, India, Lesoto, Filipinas, Senegal o Sierra Leona<sup>22</sup>.

Mapa 1. Cuotas electorales en el mundo, 2019.



Fuente: IDEA (2019). *Gender Quotas around the world*. [en línea]: <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.

A la vista de los datos, no existe una relación directa entre ser un sistema democrático y disponer de una sensibilidad especial hacia la representatividad de las mujeres. Buena muestra de ello es que los anteriores países que imponen una reserva de escaños (en unos casos mínima, del 5% y en otros mayores, del 30%) no son en su mayoría democracias; sino regímenes híbridos (Jordania, Marruecos, o Pakistán); o incluso autoritarios (como China o Egipto); o Estados fallidos (como Afganistán, Eritrea, Sudán o Somalia)<sup>23</sup>. Los países que respetan la cuota recomendada por Naciones Unidas del 30%

22 Véanse los datos de las cuotas electorales femeninas por países en el proyecto conjunto entre el *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA), la Unión Interparlamentaria (*Interparliamentary Union*, IPU) y la Universidad de Estocolmo. Fuente: INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Gender Quotas Database*, 2019, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>

23 THE ECONOMIST (2017). *The Economist Democracy Index*, <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/>



(o una cifra muy próxima) serían, por ejemplo: Ruanda, Sudán, Sudán del Sur, Tanzania, Zimbabue, Afganistán, Pakistán o Bangladés. Los demás países señalados, tendrían de cuotas inferiores.

Igualmente, existen países donde las cuotas femeninas están reservadas solo para las elecciones regionales o locales (como en La India<sup>24</sup>, donde la representación nacional es del 14%, pero es superior en los niveles territoriales subestatales por las cuotas); o incluso hay casos donde la mujer solo está presente en consejos consultivos asesores del poder ejecutivo (como ocurre en Arabia Saudí). Véanse los datos en la siguiente tabla.

**Tabla 1.** Países con reserva de escaños femeninos en sus Parlamentos nacionales (Cámara Baja/Parlamento Unicameral/u otras cámaras). Resultados globales 2019.

País	Mujeres Diputadas	% Mujeres
Afganistán	68 de 250	27,2%
Bangladés	72 de 350	20,6%
Burundi	44 de 121	36,4%
China	742 de 3000	24,7%
Djibouti	17 de 65	26,2%
Eritrea	33 de 150	22%
Haití	3 de 118	2,5%
Irak	83 de 329	25,2%
Jordania	20 de 130	15,4%
Kenia	76 de 350	21,7%
Marruecos	81 de 395	20,5%
Nepal	90 de 275	32,7%
Níger	29 de 171	17%
Pakistán	69 de 342	20,2%
Ruanda	49 de 80	61,3%
Samoa	5 de 50	10%
Saudí, Arabia	30 de 151	19,9%
Somalia	67 de 275	24,4%
Sudán del Sur	109 de 400	27,3%

24 IDEA, «India», *Gender Quotas Database*, 2019, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/146/35>.



País	Mujeres Diputadas	% Mujeres
Sudán	133 de 426	31,2%
Suazilandia	5 de 69	7,2%
Tanzania, República	145 de 393	36,9%
Uganda	160 de 465	34,4%
Zimbabue	86 de 270	31,9%
<b>Total de países</b>		24
<b>Porcentaje medio de mujeres</b>		24,9%

Fuente: Institute for Democracy and Electoral Assistance, «Reserved Seats», *Gender Quotas Database*, 2019, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/legislative-overview>.

Por su parte, en los países occidentales, la tendencia es a introducir mujeres en las listas electorales de los partidos políticos, ya sea por voluntad propia de los mismos o por exigencia de los poderes públicos.

Los países que imponen por Ley cuotas electorales en la composición de las listas son predominantes en Europa y América Latina<sup>25</sup>. Concretamente, fue Bélgica el primer país en aprobar cuotas electorales por Ley en 1994, mediante la Ley Smet-Tobback, de 24 de mayo, que estableció una composición como máximo del 75% de los candidatos electorales de un mismo sexo, cuota que se fue rectificando en el tiempo, hasta la aprobación de una cuota del 50% mediante una reforma de 2002.

Los datos de IDEA cifran en 35, los países que emplearían tal mecanismo de composición de las listas electorales con criterios de género, los cuales sumarían un porcentaje medio de un 25% de diputadas. Entre dichos países se situaría España (con un 47,4% de diputadas, tras la aprobación de la Ley de Igualdad de 2007. Véanse los datos en la siguiente tabla.

**Tabla 2.** Países con cuotas electorales por Ley (listas electorales). Resultados 2019.

País	Escaños femeninos	% mujeres
Albania	41 de 140	29,3%
Argelia	119 de 462	25,8%
Camerún	56 de 180	31,1%
Cabo Verde	17 de 72	23,6%

25 Sobre América Latina véase ARCHENTI, N., y TULA, M.I., «Cambios normativos y equidad de género de las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador». *América Latina Hoy*, 2014, núm. 66, pp. 47-68.



País	Escaños femeninos	% mujeres
Chile	35 de 155	22,6%
Colombia	32 de 171	18,7%
Congo, Democrática República	50 de 500	10%
Croacia	31 de 151	20,5%
El Salvador	26 de 84	31%
España	166 de 350	47,4%
Grecia	56 de 300	18,7%
Guinea	26 de 114	22,8%
Irlanda	35 de 158	22,2%
Italia	225 de 630	35,7%
Kirgizstan	23 de 120	19,2%
Lesoto	28 de 122	23%
Liberia	9 de 73	12,3%
Libia	30 de 200	15%
Mali	13 de 147	8,8%
Mauritania	31 de 157	19,7%
Moldavia, República	26 de 101	25,7%
Mongolia	13 de 76	17,1%
Montenegro	19 de 81	23,5%
Nicaragua	41 de 92	44,6%
Polonia	134 de 460	29,1%
República del Congo (Brazzaville)	17 de 151	11,3%
San Marino	15 de 60	25%
Senegal	69 de 165	41,8%
Solomon, Islas	2 de 50	4%
Tailandia	76 de 498	15,3%
Timor-Leste	26 de 65	40%
Togo	15 de 91	16,5%
Túnez	68 de 217	31,3%
Venezuela	37 de 167	22,2%
Vietnam	132 de 494	26,7%
<b>Total de países</b>		35
<b>Porcentaje medio de mujeres</b>		25%

Fuente: Institute for Democracy and Electoral Assistance, «Legislated Candidate Quotas», *Gender Quotas Database*, 2019, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/legislative-overview>



En lo que se refiere a los países donde hay partidos que establecen cuotas como un criterio interno para elaborar las candidaturas electorales, el panorama es muy diverso<sup>26</sup> y aquí abundan los países europeos, siendo los países nórdicos, los alemanes y los belgas los pioneros, a los que se suman otros como Reino Unido, Canadá, Sudáfrica, Australia o Nueva Zelanda.

En el caso español, por ejemplo, tanto el Partido Socialista, como Izquierda Unida han venido autoexigiéndose una cuota del 40% de mujeres en las listas electorales, desde los años noventa, a la que se ha sumado más recientemente Coalición Canaria (2008), el Bloque Nacionalista Galego (2004) o los nacionalistas de Esquerra Republicana de Cataluña (2004)<sup>27</sup>, e incluso el partido Podemos (2015) llegó a cambiar su nombre en 2019 por Unidas Podemos, en clara alusión a su compromiso con el feminismo. Por el contrario, el Partido Popular o Ciudadanos no han aprobado medidas similares, aunque respetan, lógicamente, la composición establecida en el artículo 44 bis de la LOREG.

Otros países no disponen de cuotas electorales, como Estados Unidos o Rusia, ¿supone ello tener una menor representación de mujeres en el poder legislativo? La respuesta es no necesariamente, ya que la clave respecto a la representatividad femenina radica más en el tipo de sistema electoral de cada país, que en la cuota electoral establecida por Ley.

Un sistema electoral mayoritario (como Estados Unidos, el Reino Unido y otros países de la *Commonwealth*) tenderá a tener menos mujeres, salvo que la única candidata que se presente por el distrito uninominal sea mujer, fruto de un acuerdo previo o cuota voluntaria del partido. Este es el caso de Reino Unido, donde el partido Liberal y el partido Laborista aplican cuotas voluntarias de paridad (lo que supone que hay un 32% de diputadas mujeres), cifra superior a la de Canadá (26,9%), Estados Unidos (con un 23%) o Malta (con un 11%), países en los que también algunos partidos aplican mecanismos correctores voluntarios. Por su parte, Rusia sería un sistema mixto, donde la mitad de los escaños son uninominales y la otra mitad proporcionales, lo que explicaría la baja representatividad femenina (que ronda el 15% tras las elecciones de 2016).

Por su parte, un sistema electoral proporcional dará más oportunidades de representatividad a las mujeres. En este caso, la clave radica en la tipología de las listas (bloqueadas o desbloqueadas) y en la configuración de la cuota. Es decir, en el método de elaboración de la lista, ya que no es lo mismo la exigencia de las listas cremallera (de alternancia consecutiva de sexos) que la exigencia de porcentajes con carácter general, o la imposición de presentar una mujer por cada  $x$  número de hombres.

26 Véase el listado completo de partidos por países en: IDEA, *Party Quotas*, 2019, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/voluntary-overview>

27 *Ibidem*.



Por consiguiente, el sistema electoral será clave para explicar cómo países democráticos como Estados Unidos, Malta o Canadá tienen un bajo porcentaje de representación femenina, frente a otros regímenes híbridos o incluso autoritarios. El mayor efecto de las cuotas electorales se producirá en aquellos países donde haya escaños reservados por Ley, en cuyo caso, si el porcentaje reservado es alto, la representación femenina será también alta y viceversa, si el porcentaje reservado es bajo, la presencia de mujeres será baja. Veamos las cifras globales por países.

Desde una perspectiva global la organización de Naciones Unidas para Mujeres destaca los siguientes datos en 2019<sup>28</sup>: solo el 24,3% de los diputados de los parlamentos nacionales son mujeres (lo que representa un lento ascenso y mejora, desde la cifra de diputadas registrada en 1995, del 11,3%). Asimismo, en junio de 2019, tan solo había 11 mujeres en el mundo que fueran Jefas de Estado y 12 que fueran Jefas de Gobierno (o Primera Ministra). Ruanda sería el Parlamento más igualitario del mundo, donde las mujeres superan a los hombres. En el otro extremo, hay 27 Estados donde las mujeres representan menos del 10% de los parlamentarios, estando ausentes en 3 de ellos: Micronesia (Estados Federados de); Papua Nueva Guinea y Vanuatu, que ocupan las posiciones 191º, 192º y 193º en el ranking mundial de participación de la mujer en política.

Según los datos que ofrece la Unión Interparlamentaria (*Interparliamentary Union. IPU*) y ONU Women para 2019, la representación más paritaria se daría en los parlamentos de los países nórdicos (con un 42,5% de mujeres diputadas de media); seguidos de los parlamentos americanos (30,6%); los demás países europeos (27,2%); África subsahariana (23,9%); y en las últimas posiciones estarían los países asiáticos (19,9%), Oriente Medio y resto de África (19%) y Pacífico (16,3%). En términos globales, los datos mencionados pueden observarse en la siguiente tabla.

---

28 ONU WOMAN, *Facts and figures: Leadership and political participation*, 2019, <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>



**Tabla 3.** Representación femenina en el poder legislativo en el mundo. 2019.

	Cámara única o baja	Cámara alta o Senado	Ambas cámaras combinadas
<b>Promedio mundial</b>	<b>24,3%</b>	24,1%	24,3%
<b>Promedios regionales</b>			
Las regiones* están presentadas en orden descendente de mujeres en parlamentos unicamerales o en la cámara baja del parlamento.			
<b>Países nórdicos</b>	<b>42,5%</b>	—	—
<b>Américas</b>	<b>30,6%</b>	31,3%	30,7%
<b>Europa (países nórdicos incluidos)</b>	<b>28,6%</b>	28,0%	28,5%
<b>Europa (países nórdicos no incluidos)</b>	<b>27,2%</b>	28,0%	27,4%
<b>África Subsahariana</b>	<b>23,9%</b>	22,2%	23,7%
<b>Asia</b>	<b>19,9%</b>	17,4%	19,6%
<b>Oriente Medio y África del Norte</b>	<b>19,0%</b>	12,5%	18,1%
<b>Pacífico</b>	<b>16,3%</b>	36,0%	18,4%

\* La composición de los grupos regionales de la UIP puede consultarse en [www.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm).

Fuente: Interparliamentary Union (2019). *Mujeres en los Parlamentos*, [en línea]: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>.

Desde una perspectiva nacional, los países con mayor representación femenina (en la Cámara Baja) no fueron precisamente países europeos o democracias occidentales, sino Ruanda, Cuba y Bolivia, países que no pueden calificarse como democracias plenas, pero que han hecho de la igualdad bandera. Ruanda, tras el genocidio de 1994 sufrió un cambio radical en el reparto de roles entre hombres y mujeres, ya que la población quedó diezmada en lo que a varones se refiere, de modo que las mujeres asumieron un importante rol en la vida pública y privada. Este hecho supuso una reforma constitucional en 2003, que estableció en su artículo 9 la obligación de atribuir como mínimo el 30% de representación a las mujeres en los órganos de decisión.

En Bolivia, la aplicación de cuotas electorales en 1997 en las listas parlamentarias plurinominales marcó un antes y un después en la representación de las mujeres, especialmente entre 1997 y 2012. Este primer paso se vio reforzado con la aprobación de la paridad para todos los cargos públicos mediante la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (2771/04), bajo la Presidencia del progresista Carlos Mesa (del Movimiento Nacionalista Revolucionario)<sup>29</sup>. El caso cubano se enmarca en la tradicional sensibilidad hacia la igualdad en el marco de los países liderados por partidos comunistas. En este caso, la igualdad estaría garantizada, pero no así la libertad de opinión, al no existir

29 ARCHENTI, N., *et al.*, *op. cit.*, pp. 47 y ss.



oposición política con representación en la Asamblea Nacional cubana. Este hecho, nos remite al debate ya citado respecto a la utilidad de la igualdad numérica.

Volviendo a los datos, la distribución de países según el porcentaje de mujeres diputadas son los siguientes<sup>30</sup>:

Con más del 50% de mujeres diputadas se sitúan:

- 1) Ruanda: 61,3% de mujeres diputadas (49 escaños de 80)
- 2) Cuba: 53,2% de mujeres (322 escaños de 605)
- 3) Bolivia: 53,1% (69/130 escaños)

Entre un 40 y un 49.9% de mujeres diputadas, estaría España, siendo la clasificación por países la siguiente:

- 4) México 48,2% (241/500 escaños)
- 5) Suecia 47,3% (165/349 escaños)
- 6) Granada 46,7% (7/15)
- 7) Namibia 46,2% (48/104)
- 8) Costa Rica 45,6% (26/57)
- 9) Nicaragua 44,6% (41/92)
- 10) Sudáfrica 42,7% (168/393)
- 11) Senegal 41,8% (69/165)
- 12) Finlandia 41,5% (83/200)
- 13) España:** 41,1% diputadas (144/350 escaños en el Congreso) y 36,8% senadoras (98/266 escaños en el Senado).
- 14) Noruega: 40,8% (69/169)
- 15) Nueva Zelanda: 40,0% (48/120)

Entre un 35 y un 39.9% de mujeres diputadas, se sitúan:

- 16) Francia 39,7% (229/577)
- 17) Mozambique 39,6% (99/250)
- 18) Argentina 38,8% (99/255)
- 19) Etiopía 38,8% (212/547)
- 20) Macedonia del Norte 38,3% (46/120)

---

30 INTERPARLAMENTARY UNION, *Women in Politics 2019*, <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>





- 21) Islandia 38,1% (24/63)
- 22) Bélgica 38,0% (57/150)
- 23) Ecuador 38,0% (52/137)
- 24) Serbia 37,7% (93/247)
- 25) Dinamarca 37,4% (67/179)
- 26) Austria 37,2% (68/183)
- 27) Tanzania 36,9% (145/393)
- 28) Burundi 36,4% (44/121)
- 29) Túnez 35,9% (78/217)
- 30) Italia 35,7% (225/630)
- 31) Portugal 35,7% (82/230)

Entre un 30% y un 34.9% de mujeres diputadas, están:

- 32) Uganda 34,9% (160/459)
- 33) Bielorrusia 34,5% (38/110)
- 34) Timor-Leste 33,8% (22/65)
- 35) Mónaco 33,3% (8/24)
- 36) Nepal 32,7% (90/275)
- 37) Suiza 32,5% (65/200)
- 38) Andorra 32,1% (9/28)
- 39) Reino Unido 32,0% (208/650)
- 40) Guyana 31,9% (22/69)
- 41) Zimbabue 31,9% (86/270)
- 42) Países Bajos 31,3% (47/150)
- 43) Camerún 31,1% (56/180)
- 44) El Salvador 31,0% (26/84)
- 45) Letonia 31,0% (31/100)
- 46) Trinidad y Tobago 31,0% (13/42)
- 47) Alemania 30,9% (219/709)
- 48) Angola 30,0% (66/220)
- 49) Australia 30,0% (45/150)
- 50) Perú 30,0% (39/130)



Por debajo del 30%, estarían el resto de los países, con la siguiente clasificación, para el año 2019:

Entre un 20 y un 29,0% de mujeres diputadas: 51) Filipinas (29,5%); 52) Suriname (29,4%); 53) Albania (29,3%); 54) Israel (29,2%); 55) Polonia (29,1%); 56) Estonia (28,7%); 57) Sudán del Sur (28,5%); 58) Sudán (27,7%); 59) Rep. Democrática Popular de Lao (27,5%); 60) Afganistán (27,3%); 61) Kazajistán (27,1%); 62) Canadá (26,9%); 63) República Dominicana (26,8%); 64) Vietnam (26,7%); 65) Djibouti (26,2%); 66) Argelia (25,8%); 67) Bulgaria (25,8%); 68) Irak (25,2%); 69) Rep. Dominicana (25,0%); 70) Luxemburgo (25,0%); 71) San Marino (25,0%); y 72) Turkmenistán (25,0%).

Entre un 20 y un 24,9% de mujeres diputadas se sitúan países como: China (posición 73° con un 24,9% de diputadas); Eslovenia (74° con un 24,4%); Estados Unidos (78° con un 23,5%); Chile (84° con un 22,6%); Venezuela (89°; 22,2%); Bosnia y Herzegovina (92°; 21,4%); Lituania (93°; 21,3%); Croacia (98°; 20,5%); Marruecos (99°; 20,3%) o Mauritania (100°; 20,3%).

Entre el 15 y el 19,9% de diputadas o representantes femeninas, encabeza la lista Arabia Saudí (que ocupa la posición 106°, con un 19,9% de consejeras del Rey), le siguen Fiji (107°), Grecia (112°), Panamá (113°), Colombia (115°), Turquía (120°), Corea del Norte (128°), Libia (129°), Rusia (131°); Jordania (132°), Brasil (134°) y Paraguay (135°).

Las peores posiciones en términos de igualdad, por debajo del 15% de representación femenina serían para países como Bután (136°), Chad (137°), Egipto (138°), La India (150°); e incluso países europeos como Malta (155° y 11,9% de diputadas), o países tan desarrollados como Japón, que ocupa la posición 165° (con 10,2% de diputadas). Incluso por debajo (entre el 5 y 9,9%) estarían las mujeres en Qatar (167°), Mali (172°), Irán (180°). Nigeria (181°), Tailandia (182°). Con menos del 5%: Líbano, las Islas Maldivas, Kuwait, Haití o Yemen. Y sin mujeres, los tres casos ya citados: Micronesia, Papua Nueva Guinea y Vanuatu. De forma gráfica, el siguiente mapa representa el nivel de representatividad femenina en los parlamentos nacionales del mundo en 2019.



## Mapa 2. Mujeres en la política: poder ejecutivo y legislativo. 2019.



Fuente: Interparliamentary Union (2019). [en línea]:

<https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>.

Mapa de colores según porcentaje de representación (en el mapa original):

- >50%: Azul oscuro
- 40-49,9%: Azul
- 35-39,9%: Morado claro
- 30-34,9%: Morado
- 25-29,9%: Burdeos
- 20-24,9%: Rojo
- 15-19,9%: Naranja
- 10-14,9%: Naranja claro
- 5-9,9%: Amarillo
- 0.1-4,9%: Verde claro
- 0%: Verde oscuro



## 4. ESPAÑA COMO ESTUDIO DE CASO

### 4.1. Marco legislativo de la igualdad de la mujer

Históricamente, la mujer española estuvo durante siglos confinada en el espacio doméstico y vinculada a sus funciones de esposa y madre, como venía ocurriendo en otros muchos países de nuestro entorno. Como consecuencia de ello, la articulación de un movimiento político, social y sindical que reivindicara el papel de la mujer más allá de las paredes de su hogar se hace esperar y surge en pleno siglo xx<sup>31</sup>.

Dejando de lado la breve experiencia republicana y la labor aislada de algunas asociaciones de mujeres<sup>32</sup> de principios de siglo, no será hasta la llegada de la democracia, cuando se produzca la irrupción con fuerza del movimiento feminista. Los primeros hitos se producen tras la muerte de Franco, cuando se celebra la primera reunión feminista en Madrid, los días 6 y 8 de diciembre de 1975, en el marco del Año Internacional de la Mujer declarado por las Naciones Unidas. Igualmente, en 1976 se estableció el Frente para la Liberación de la Mujer y las I Jornadas de la Mujer fueron organizadas en Barcelona<sup>33</sup>. Así, entre 1975 y 1977 comienzan a vislumbrarse tímidos cambios a favor de la igualdad de la mujer y el pleno ejercicio de sus derechos. El primer paso fue sin duda, la aprobación de la Ley de 2 de mayo de 1975, que modificaba algunos aspectos del Código Civil, entre cuyas novedades hay que destacar la desaparición del marido como cabeza de familia o la supresión de la licencia marital, que implicaba que, desde ese momento, la mujer podía disponer de sus bienes, aceptar herencias, comparecer por sí misma ante un juez, contratar, ser tutora, albacea y un largo etcétera.

31 Sirva de ejemplo, como recuerda Luis Alberto Cabrera, que «la primera vez que se pidió el voto para la mujer fue en 1877 en la discusión de la Ley Electoral de la Restauración, a petición del diputado neocatólico Alejandro Pidal y Mon. Pero el gran debate sobre el voto de la mujer no se iniciaría hasta los primeros años del siglo veinte. En 1907 se vuelve a solicitar, aprovechando una nueva propuesta sobre la reforma electoral, obteniendo nueve votos a favor (...), no volviendo a reivindicarse hasta 1924». Fuente: CABRERA, L. A., *Mujer, trabajo y sociedad (1839-1983)*, Madrid, Fundación BBVA y Fundación Lugo Caballero, 2005, p. 127.

32 Se puede mencionar el referente previo de intelectuales como Emilia Pardo Bazán, María Goiry, Concepción Arenal, Benita Asas Manterola o Pilar Hernández Selfa, quien presidió entre 1924 y 1932 la Asociación Nacional de Mujeres Españolas (1918). Años después, surgirán otras asociaciones feministas, entre las que destacan la Liga Española Femenina por la Paz, el Consejo Supremo Femenino o la Unión del Feminismo Español.

33 GALLEGO MÉNDEZ, M. T., «Women's Political Engagement in Spain», en NELSON, B. J. y HOWDHHURY, N. (eds.). *Women and Politics Worldwide*, Yale, Yale University Press, 1994, pp. 660-673, pp. 661-667.



En 1977, los partidos políticos fueron legalizados y se celebraron elecciones a Cortes Constituyentes en junio. Un gran número de partidos y más de 5000 candidatos, entre los cuales 653 mujeres, luchaban por los 350 escaños del Congreso de los Diputados. De los 248 escaños del Senado, las mujeres sólo obtuvieron 6 (un 2,4%). En las elecciones de 1979, 1982 y 1989, las mujeres obtuvieron alrededor de un 6% de escaños en el Congreso de los Diputados<sup>34</sup>. En ese mismo período los cambios para la mujer se afianzan lentamente, gracias a la aprobación de la Constitución, en donde reposa el origen formal del feminismo institucional español y su presencia empieza a crecer en la esfera pública y privada.

La Constitución abre formalmente la puerta de la igualdad, aunque la sociedad española ha necesitado madurar en el tiempo para superar la existencia de unos patrones de género que habían relegado durante siglos a la mujer al ámbito doméstico, salvo en muy contados periodos de nuestra historia. El artículo 14 CE proclama el derecho a la igualdad y la no discriminación por razón de sexo, al tiempo que el artículo 9.2 CE consagra las obligaciones de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. Al tiempo que el artículo 149.1.1 establece la competencia exclusiva del Estado en materias que supongan la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. A los artículos anteriores se añaden las manifestaciones concretas de la igualdad, concretamente, el artículo 23.2 CE, que exige el acceso a cargos y funciones públicas en condiciones de igualdad; el artículo 31.1 CE, que recoge la exigencia del respeto a la igualdad en lo que se refiere a los deberes fiscales; el artículo 32.1 CE, que dispone el derecho a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica; el artículo 35.1 CE, que prohíbe la discriminación por razón de sexo con relación al deber de trabajar, al derecho al trabajo, a la promoción a través del trabajo y a la remuneración suficiente para satisfacer las necesidades individuales y familiares; o el artículo 39.2 CE, que establece la igualdad de los hijos ante la ley con independencia de su filiación.

En dicho marco, se produce la aprobación de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, que recoge en sus artículos 4, 17 y 28, la igualdad formal entre hombres y mujeres en el trabajo; la aprobación de la Ley 30/1981, de 7 de julio, que regula el matrimonio y las causas de nulidad, separación y divorcio partiendo del principio de igualdad entre el marido y la mujer en derecho y deberes; la aprobación de la Ley 13/1983, de 24 de octubre, que estableció la igualdad de hombres y mujeres en materia de incapacidad y tutela; la adopción de la Ley 16/1983, de 24 de octubre, por la que se crea el primer Instituto de la Mujer; o la ratificación, en 1983, por parte de Espa-

---

34 *Ibidem.*



ña, de la «Convención sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer», adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

De este modo, en los años ochenta y noventa se van reequilibrando las posiciones entre hombres y mujeres, al tiempo que se adoptan medidas graduales para favorecer la igualdad, hasta plantear la igualdad desde una perspectiva integral en la Ley Orgánica 3/2007. La llamada Ley de Igualdad *nace* como respuesta a la necesidad de potenciar el cumplimiento de los artículos 14 y 9.2 CE, y de dos directivas de la Unión Europea (UE), como son la Directiva 2002/73/CE y la Directiva 2004/113/CE. La Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, se refiere a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en cuanto al acceso al empleo, a la formación y a la promoción de profesionales, en iguales condiciones, mientras que la Directiva 2004/113/CE hace alusión a la igualdad en el acceso a bienes y servicios y su suministro. En esta línea, la LO 3/2007 regula numerosos ámbitos, de carácter público y privado, con la finalidad de cumplir el mandato constitucional, como se dispone en el Título I. Para ello se tratan cuestiones como: el incremento de las mujeres en las listas electorales y en los nombramientos de los poderes públicos (Título II); el fomento de la igualdad en los medios de comunicación (Título III); el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades y el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (Título IV); la igualdad en el empleo público y la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos directivos de las Administraciones Públicas (Título V); la igualdad en el seno de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Título VI); el desarrollo y promoción de la responsabilidad social corporativa, a través del fomento de la igualdad de hombres y mujeres, por ejemplo, en los consejos de administración de las sociedades (Título VII); o la creación de una comisión interministerial de igualdad entre hombres y mujeres (Título VIII).

La Ley 3/2007 no ha sido pionera en la materia. No en vano, desde 1994, las competencias en materia de igualdad de oportunidades están transferidas a las CCAA, por lo que han sido éstas precisamente quienes han dado pasos decisivos para promover a la mujer y situarlas en condiciones similares a las de los varones en muy diversos ámbitos. Cabe citar, por tanto, la aprobación, con anterioridad a la LO 3/2007, de varias leyes autonómicas, como, por ejemplo: en la Comunidad de Castilla y León, la Ley 1/2003 de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en la *Comunitat Valenciana*, la Ley 9/2003 de Igualdad de Oportunidades. Poco después llegó la Ley 4/2005 de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

En el caso concreto de la norma nacional, ¿qué exige la LO 3/2007 a los partidos políticos en lo que a su representación legislativa se refiere? El Título II, en su capítulo I, sienta las bases de la actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad y consagra el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales y en los nombramientos realizados por los poderes públicos, añadiendo



do un nuevo artículo 44 bis a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General<sup>35</sup>, que exige listas electorales equilibradas. ¿Qué quiere decir que las listas deben ser equilibradas? La respuesta a esta pregunta es la clave donde va a residir el efecto final del artículo 44 bis. A saber, existen dos tipos de cuotas que se pueden aplicar para compensar la desigualdad de la representación de las mujeres en la vida pública. Por un lado, estarían las cuotas creadas mediante la legislación, como la LO 3/2007 o las cuotas de las leyes autonómicas de igualdad de Baleares, Andalucía, Castilla La Mancha y País Vasco. Estas cuotas impuestas por la ley pueden exigir la existencia de unos porcentajes de cada sexo en las listas, o bien obligar a que las listas mezclen alternativamente hombres y mujeres. Sin embargo, el artículo 44 bis no obliga a presentar listas cremallera, donde la alternancia «hombre-mujer-hombre» o bien «mujer-hombre-mujer», garanticen una mayor presencia femenina en el poder legislativo, aunque bien es cierto que mejora la posición de partida de las mujeres en el seno de sus formaciones políticas, a la hora de formar las listas electorales. El segundo tipo de cuotas se refiere al hecho de que los partidos políticos pueden crear cuotas internas dentro de los sistemas de reclutamiento de sus organismos internos. En el caso que nos ocupa, el de las cuotas creadas por Ley, es habitual que se produzcan críticas relativas a la falta de justicia de dichos mecanismos o la aprobación de las cuotas como medidas de imagen o maquillaje. Por consiguiente, quienes se oponen a las cuotas señalan que son discriminatorias, intervencionistas y antidemocráticas.

A este respecto, el Tribunal Constitucional español ha señalado, en su sentencia STC 40/2011 de 31 de marzo, relativa a las listas cremallera andaluzas, que «la obligación legal de componer las listas de candidatos equilibrando el sexo de sus componentes no supone una restricción impuesta a los ciudadanos en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, sino solamente a los partidos políticos (...). La pertenencia a un sexo no se erige, por tanto, en una condición de elegibilidad, razón por la cual el derecho de sufragio pa-

---

35 El artículo 44 bis de la LOREG incorpora importantes novedades. En primer lugar, las candidaturas que se presenten para las elecciones de los representantes en el Congreso, los ayuntamientos, los consejos y cabildos insulares, el Parlamento Europeo y las Asambleas autonómicas deberán tener una composición equilibrada de hombres y mujeres, de forma que cada uno de los sexos componga un mínimo del cuarenta por ciento de las listas electorales, sin perjuicio de otras medidas que se puedan establecer para favorecer la presencia de las mujeres en las candidaturas. En el caso del Senado, también las listas deberán tener una composición lo más equilibrada posible. En segundo lugar, se establece como excepción, aquellos municipios con un número de residentes igual o inferior a los 3.000 habitantes, donde no se aplicará el artículo 44 bis. En tercer lugar, tampoco será exigible en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes. Por último, el apartado quinto recoge una moratoria temporal, ya que, desde la entrada en vigor de la ley hasta el 1 de enero de 2011, en las elecciones municipales que se produzcan, el artículo 44 bis sólo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes.



sivo individual no resulta afectado por la previsión legal»<sup>36</sup>. Al mismo tiempo, siguiendo la doctrina de la STC 12/2008, el Tribunal Constitucional recuerda que «el principio de composición equilibrada de las candidaturas electorales se asienta sobre un criterio natural y universal, como es el sexo (...). Los candidatos defienden opciones políticas diversas ante el conjunto del electoral y, caso de recibir respaldo de éste, lo representarán también en su conjunto y no sólo a los electores de su mismo sexo»<sup>37</sup>. En suma, para el Constitucional, se trata en definitiva de una medida legislativa formalmente neutra que se orienta a corregir el carácter minoritario de la presencia femenina en el ámbito de la representación política y a lograr en su seno la igualdad material entre hombres y mujeres.

#### 4.2. La presencia de la mujer en el poder legislativo: el Congreso de los Diputados

En España, con carácter previo a la aprobación de la LO 3/2007 la presencia de la mujer en las Cortes Generales era baja, pero había ido aumentando en el tiempo<sup>38</sup>, en línea con la incorporación femenina al mercado laboral.

En el caso del Partido Socialista (PSOE), los mayores incrementos en el Congreso de los Diputados se producen en: la segunda legislatura de Felipe González (1989-1993), en la que el porcentaje de mujeres crece 10 puntos (de 7,07 por ciento a 17,14 por ciento); durante su período como partido de oposición entre 1996 (27,66 por ciento de diputadas); en 2004 (36,80 por ciento); así como en el primer gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero (46,30 por ciento de Diputadas), pero no tras la aprobación de la LO 3/2007.

36 Sentencia 40/2011, de 31 de marzo de 2011. Recurso de inconstitucionalidad 5404-2005. Interpuesto por sesenta y un Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente al artículo 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la redacción dada por la Ley 5/2005, de 8 de abril, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-7629](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-7629).

37 Sentencia 12/2008, de 29 de enero de 2008. Cuestión de inconstitucionalidad 4069-2007 y recurso de inconstitucionalidad 5653-2007 (acumulados). Promovidos por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife y por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados, en relación con el artículo 44 bis y concordantes de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, redactados por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2008-3852>.

38 Véanse estudios interesantes en perspectiva histórica como: AGUADO HIGÓN, A. M., «Mujeres y participación política entre la transición y la democracia en España», *Revista de Derecho Judicial*, 2007, núm. 142, pp. 165-180; BARBADILLO, P., JUSTE, M. G., y RAMÍREZ, A. «La mujer en el Congreso de los Diputados: análisis de su participación en las candidaturas electorales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1990, núm. 52, pp. 101-135.





En el caso de los populares (PP), la presencia de las mujeres en los escaños fue creciendo cinco puntos porcentuales de media hasta la segunda legislatura de José María Aznar (2000-2004), en la que la subida es de 10 puntos porcentuales. Esto es, se pasa de tener un 14,29 por ciento de diputadas (1996) a un 25,14 por ciento (2000). A partir de entonces, el incremento de mujeres en las filas del PP ha sido lento (legislatura 2004-2008 con un 28,38 por ciento de diputadas y 2008-2011 con un 29,87 por ciento), aunque tras su victoria electoral de 2011 aumenta la ratio de mujeres cerca de siete puntos, hasta alcanzar un 36,22 por ciento, cifra próxima a la paridad exigida por la Ley.

¿Qué cambios produce la cuota electoral exigida por la Ley de Igualdad? Inmediatamente después de la aprobación de la Ley de Igualdad, en la legislatura 2008-2011, el que aumentó más su proporción de Diputadas fue la coalición catalana *Convergència i Unió*, que pasó de no tener ninguna a contar con un 40 por ciento de mujeres en sus escaños. Igualmente, cabe subrayar que el Grupo Mixto, formado por fuerzas de distinto color e ideología política desde 1982 nació sin Diputadas y, tras los comicios de 2008, irrumpe con un 75 por ciento de mujeres en sus sillones del Congreso<sup>39</sup>.

Volviendo a los datos, en el momento en que se aprueba la Ley de Igualdad, el PSOE cumplía con la paridad (con un 46,30 por ciento de Diputadas), aunque la presencia femenina en las filas socialistas caerá un poco, paradójicamente, en las legislaturas posteriores (43,2% en 2008-2011 y 39,1% en 2011-2015), situándose en un 43,5% en 2016. En el caso de los populares, la incorporación de las mujeres ha sido más lenta, como se ha dicho y no ha cumplido los porcentajes de cuotas requeridos todavía (véase la secuencia de los datos: legislatura 2004-2008 con un 28,38% de diputadas; 2008-2011 con un 29,87%; 2011-2015 con un 35,5% y desde 2016 con un 38,7%).

En la legislatura 2011-2015, la paridad la conseguían los partidos UPyD (40%) y Coalición Canaria (50%), mientras que el menos paritario era el Partido Nacionalista Vasco (20%). En la legislatura 2016-2019<sup>40</sup>, el PSOE tiene un 43,5% de mujeres, el PP un 38,7%, Podemos un 49,2%, Ciudadanos un 27,3% y el PNV no cuenta con ninguna diputada. A la vista del análisis cuantitativo, las diferencias no resultan determinantes para hablar de una fuerte relación causa-efecto entre la Ley de igualdad y la potenciación femenina en el Congreso de los Diputados, ya que la tendencia seguiría más el modelo de la «montaña rusa», que un modelo basado en el incremento progresivo de la presencia de la mujer desde 2008, como muestran las siguientes tablas.

39 INSTITUTO DE LA MUJER, [www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm](http://www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm).

40 MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Mujeres y Hombres en España*, Madrid, INE, 2018, file:///F:/I+D/MUJER%20+%20IGUALDAD/ESTADISTICAS/datos%202017%20y%202018/myh2017.pdf (Véase apartado «Poder y toma de decisiones»).

**Tabla 4a.** Diputadas en el Congreso (al constituirse la Cámara), 1982-2015.

Legislatura	1982-1986	1986-1989	1989-1993	1993-1996	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2011	2011-2015
TOTAL (*)	4,57	6,29	12,86	15,71	22,00	28,29	36,00	36,29	35,7
Socialista	6,93	7,07	17,14	17,61	27,66	36,80	46,30	43,20	39,1
Popular	0,95	5,95	10,38	14,89	14,29	25,14	28,38	29,87	35,5
IU-ICV	-	-	11,11	22,22	33,33	25,00	40,00	-	-
Catalán-CiU	0	5,56	5,56	5,88	25,00	13,33	10,00	40,00	31,3
Vasco-PNV	12,50	0	0	0,00	20,00	28,57	14,29	0,00	20,0
Coalición Canaria	-	-	-	0,00	0,00	25,00	20,00	0,0	50,0
ERC							12,50	0,0	33,3

Fuente: Datos 1982-2016. Instituto de la Mujer, [www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm](http://www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm).

Siglas: IU-ICV (Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds), Catalán-CiU (Catalán-Convergencia i Unió), ERC (Esquerra Republicana de Catalunya).

(\*) La cifra total incluye las senadoras de otros partidos y del grupo mixto.

**Tabla 4b.** Mujeres en el Congreso de ellos Diputados. 2016-2019.

Total	2019-		2016-2019	
	Ambos sexos	%Mujeres	Ambos sexos	%mujeres
	350	44,0	350	39,4
Partido Socialista Obrero Español	120	48,3	85	43,5
Partido Popular	88	43,2	137	38,7
Vox	52	26,9	..	..
Unidas Podemos	35	51,4	59	49,2
Ciudadanos	10	50,0	44	27,3
Esquerra Republicana	13	53,8	9	33,3
JxCat - Junt	8	50,0	..	..
EAJ-PNV	6	33,3	5	0,0
EH BILDU	5	40,0	..	..
Coalición Canaria + Nueva Canaria	2	50,0	1	100,0
Izquierda Unida	..	..	..	..

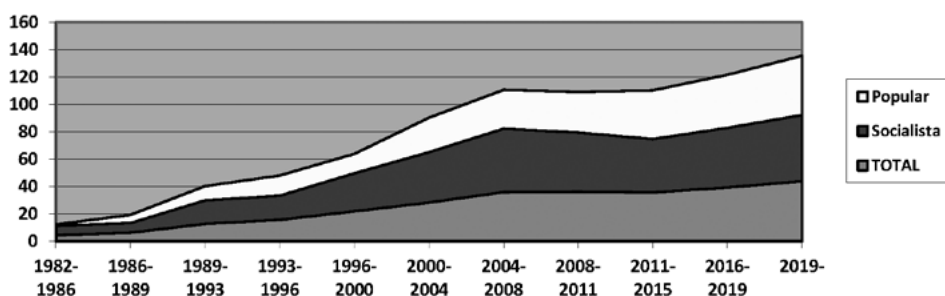


<b>Convergència Democràtica de Catalunya</b>	..	..	8	25,0
<b>Otros</b>	11	27,3	2	50,0

Fuente: INE (2019). *Mujeres y Hombres. Poder y Toma de decisiones*, [https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/mujeres\\_hombres/tablas\\_1/10/&file=p02001.px#!tabs-tabla](https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/mujeres_hombres/tablas_1/10/&file=p02001.px#!tabs-tabla)

Gráficamente se percibe bien cómo en la legislatura 2004-2008 hay muchas mujeres que ocupan escaños (sin que existiera una ley *ad hoc*) y dicha cifra incluso disminuye tras la aprobación de la Ley de Igualdad en el período 2008-2015, para incrementarse tras las últimas elecciones generales. De modo que no se puede hablar del efecto positivo de la LO 3/2007 en lo que al Congreso se refiere.

**Gráfico 1.** Porcentaje (%) de Diputadas. PP, PSOE y total de partidos con representación. 1982-2020.



Fuente: Elaboración propia.

En la legislatura 2016-2019, el Congreso de los Diputados presenta el siguiente panorama: 166 de los 350 escaños son ocupados por mujeres, lo que roza la estricta paridad (47%)<sup>41</sup>. Unidas Podemos sería el partido con más mujeres, en línea con la feminización del nombre del propio partido (con un 57'1% de diputadas), seguido del PSOE, con un 52%, el PP (51,5%), Ciudadanos (38,6%) y Vox (37,5%). Coalición Canaria sería la formación en la que todos sus representantes son mujeres y, por el contrario, los partidos sin diputadas electas serían Navarra Suma (Na+), el Partido Regionalista de Cantabria (PRC) y Compromís 2019.

41 Vid. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Diputadas*, 2019, <http://www.congreso.es/porta/page/porta/Congreso/Congreso/Diputados/Diputadas%20en%20activo>.

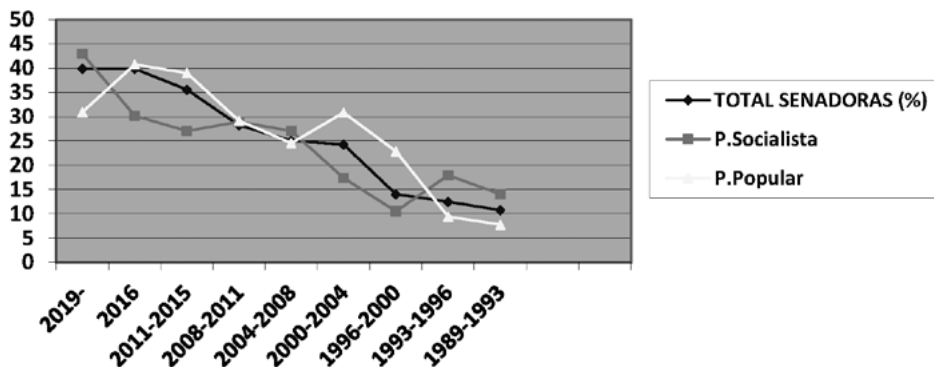


Tras las elecciones generales de abril de 2019, España iría a la cabeza de muchos países europeos, en lo que a representatividad femenina se refiere, por delante incluso de Suecia (46,1%), Francia (39,6%) o Dinamarca (37,4%)<sup>42</sup>.

Esa tendencia hacia la paridad se consolida en la legislatura que comienza en noviembre de 2019, con un 44% de mujeres diputadas en términos globales, y por partidos, un volumen de mujeres notable en Unidas Podemos (51,4%), Ciudadanos (50%), Coalición Canaria (50%), el Partido Socialista (48,3%), o el Partido Popular (43%), entre otros.

En el caso del Senado, no sucede lo mismo. La LO 3/2007 en un primero momento consolida el aumento de mujeres en el Senado, aunque luego se estanca el incremento femenino y, tras las elecciones de 2019 hay más mujeres en el Congreso que en el Senado. De ello se deduce que, tras la aplicación de la Ley, podría parecer que los partidos dejan a las féminas en puestos de referencia en las listas del Senado, pero no así en las listas del Congreso.

Gráfico 2. Senadores/as por Grupos Parlamentarios. 1982-2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de la Mujer, en [www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm](http://www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm).

Por ejemplo, en el Senado había 66 mujeres en 2008, frente a las 54 de la anterior Legislatura, pasando de un porcentaje de 25,96 por ciento en 2004, a un 31,7 por ciento en 2008, un 35,6 por ciento en 2011, y un 39,9% desde 2016 (paridad). Sin embargo, un análisis más detallado, nos conduce a matizar la anterior afirmación ya que, por partidos, el PP ha tenido tradicionalmente más Senadoras que el PSOE y, viceversa, el PSOE ha tenido más diputadas que el PP, siendo la legislatura 2016-2019, la primera en la que

42 La Razón, «España el país más igualitario de la UE», 2019, <https://www.larazon.es/espana/espana-el-pais-mas-igualitario-de-la-ue-con-el-47-7-de-diputadas-en-el-congreso-HC23122401>.



el PP alcanza la simbólica cuota del 40 por ciento. Es decir, el PSOE ha sido más sensible a dar visibilidad a las mujeres en el Congreso, para lo cual las ha situado en puestos preferentes en dichas listas, mientras que las mujeres populares serán más visibles en la Cámara Alta, algo similar a lo que sucede con el PNV, formación con carencias notables de representación femenina en el Congreso (mientras que en el Senado tenía un 50% de escaños ocupados por mujeres en 2011-2015 y un 60% en 2016, cifras próximas a las de Podemos, con un 56,3% de sus senadores son mujeres en la legislatura 2016-2019).

En las elecciones de abril de 2019, la composición del Senado fue la siguiente: del total de 231 escaños, 90 fueron ocupados por mujeres, lo que suponía que un 39% de las bancadas eran femeninas. La cifra, por consiguiente, era similar a la de años previos: 39,9% (en 2016) y 35,6% (en 2011). El PSOE era el partido que más aumentaba la presencia de mujeres entre sus filas: desde un 30,2% (2016) a un 43%. El PP, como consecuencia de sus malos resultados electorales, empeoraba la ratio de distribución por sexos, desde un 40,8% (2016) a un 26,8%, lo cual era una caída que iba alineada con su pérdida de senadores (de 130 a 56), pero que no se podía asociar a una menor sensibilidad en materia de género en este caso. Navarra + y el PNV estaban por encima del 65% de representación femenina, mientras que Ciudadanos solo tenía una senadora entre sus cuatro representantes (25%)<sup>43</sup>.

Los patrones señalados se reproducen a la vista de los datos de las elecciones de noviembre de 2019 (% senadoras), con el siguiente saldo de senadoras: Partido Popular (31,0%), JxCat-Junt (33,3%), Esquerra Republicana (33,4%), PSOE (45,2%), Teruel Existe (50,0%), EAJ-PNV (66,7%)<sup>44</sup>, poniéndose de manifiesto que ciertos partidos, como el PNV relegan a la mujer al Senado, mientras que otros, optan porque el Congreso sea el escaparate femenino preferente (PSOE o PP).

A la vista de todo ello, conviene concluir este punto señalando que la imposición de cuotas no explica en su totalidad el avance de las mujeres, ya que éste es más producto de la evolución de una sociedad y/o de una decisión política que, de una imposición legal, como lo demuestra el acceso a la judicatura de las mujeres por la vía de la oposición, que tradicionalmente ha sido muy alto<sup>45</sup>.

43 *Ibidem*.

44 INE, *Mujeres y Hombres. Poder y Toma de decisiones*, 2019, [https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/mujeres\\_hombres/tablas\\_2/&file=P2G2.px#!tabs-tabla](https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t00/mujeres_hombres/tablas_2/&file=P2G2.px#!tabs-tabla).

45 CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe sobre la Estructura de la Carrera Judicial*, 2018, <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Las-mujeres-suponen-el-53-2---de-los-miembros-de-la-Carrera-Judicial--el-mismo-porcentaje-que-representaban-los-hombres-hace-diez-anos>.



### 4.3. La igualdad de la mujer española en perspectiva comparada

¿Era necesaria la imposición de una cuota electoral en 2007? ¿Había una situación de desigualdad notoria entre las españolas en ese momento? Desde una perspectiva internacional de conjunto resulta interesante para verificar el salto dado por las mujeres españolas en el tiempo<sup>46</sup>. En este caso, se perfila de suma utilidad el índice de potenciación de género (IPG) que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El IPG o *gender empowerment measure* (GEM) es un indicador social que se centra en el nivel de oportunidades de las mujeres. Para ello, mide las desigualdades en tres dimensiones de participación de las mujeres. A saber: 1) Participación política y poder de decisión (calculado en función de la proporción de mujeres y hombres con escaños parlamentarios); 2) participación económica y poder de decisión, a tenor de la participación de mujeres y hombres en puestos legisladores (letrados del Parlamento, por ejemplo), altos funcionarios o directivos; y la participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.; y 3) control sobre los recursos económicos. Estimación de ingresos percibidos por mujeres y hombres.

En la tabla se puede observar la evolución del índice de desarrollo humano (IDH) en España, desde 1996, en comparación con el índice de potenciación de género. Esta comparativa permite verificar cómo, en el contexto de aprobación de la Ley, era mayor el desarrollo humano en España (el IDH en los años 2008 y 2007 era de 0,949) que el nivel de potenciación de las mujeres (IPG en 2007 de 0,794 y de 0,825 en 2008). No obstante, lo cual, el IPG se fue duplicando en el tiempo desde 1996, mucho antes de la adopción de medidas positivas.

**Tabla 5.** Situación de España en el Informe Anual de las Naciones Unidas sobre el desarrollo humano, 1996-2017.

Año	IDH (1)		IDG (2)		IPG (3)	
	Posición en el ranking mundial	Valor	Posición en el ranking mundial	Valor	Posición en el ranking mundial	Valor
1996	10	0,933	20	0,866	25	0,49
2006	19	0,938	19	0,933	15	0,776
2007	13	0,949	12	0,944	12	0,794
2008	15	0,952	-	-	-	-

46 Vid. Ruth, A. y Uribe, A. (coord.), *Mujer, Derecho y sociedad en el siglo XXI: Derecho y participación política como instrumentos de cambio*, 2010, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp.64-69.



2009	15	0,955	9	0,949	11	0,835
2010	20	0,863	14	0,779	-	-
2017*	26	0,891	Grupo 1	0,979	24	0'797

Fuente: ONU. *Datos 1997-2010 Instituto de la Mujer*. [en línea]: [www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm](http://www.migualdad.es/MUJER/mujeres/cifras/poder/index.htm)

UNDP (2018). *Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update*. [en línea]: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf)

(Nota \*): los países se dividen en 5 grupos).

- (1) El Índice de Desarrollo Humano (IDH) toma en cuenta tres variables: la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria, y terciaria combinada) y el PIB real per cápita.
- (2) El Índice de desarrollo relativo al género (IDG) mide lo mismo que el IDH, pero tomando en cuenta la desigualdad de logro entre mujeres y hombres.
- (3) El Índice de potenciación de género (IPG) mide la desigualdad de género en esferas clave de la participación económica y política y de la adopción de decisiones.

A la vista de los datos, con carácter previo a la LO 3/2007, en el año 2007 España ocupaba la posición decimotercera de IDH y la duodécima de IPG; si bien, como consecuencia de la crisis económica mundial, el índice de desarrollo humano descendió en el año 2008 y 2009 e hizo caer a España hasta la posición decimoquinta, pero ello no supuso un declive de la potenciación de género, ya que aunque en términos de potenciación o IPG, en el año 2009, España perdió posiciones, el índice de desarrollo relativo al género mejora, como consecuencia de que, durante la crisis, el paro afectó más a los hombres que las mujeres, por tener una especial virulencia en el sector industrial y de la construcción. Este avance gradual se verifica en los datos de 2017, en los que España se sitúa en el denominado por el PNUD como grupo 1 de países según del IDG (sobre un total de 5 grupos). En otras palabras, el IDG español se ubica en 2017 en el valor 0,979 (siendo de 0,94 en 2007), lo que sitúa a España, desde hace años, en una situación próxima a países como Noruega (0,99), Suiza (0,987) o Irlanda (0,979), estando, por tanto, entre los países mejor posicionados en lo que a desarrollo humano se refiere y en cuanto a desarrollo de género.

Actualmente, la tendencia positiva se consolida, hasta el punto de que las últimas elecciones generales de abril/noviembre de 2019 han arrojado una cifra de diputadas superior a la de algunos países nórdicos, aunque en el Senado, el sistema electoral mayoritario deja un saldo global inferior.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Las nuevas sociedades liberales han roto el modelo del ángel del hogar femenino, para crear una nueva mujer oficial, moderna, educada y trabajadora. Su defensa ha dado



lugar a la institucionalización del feminismo desde los poderes públicos, mediante la creación de Institutos de la Mujer, Ministerios *ad hoc* o leyes de igualdad, entre otros. Dichas medidas han ayudado a la mujer a mejorar su presencia en el ámbito público y privado, aunque no está claro el efecto directo de las imposiciones de cuotas de género, ya sea en empresas o en entidades públicas.

En el caso de las cuotas electorales, no tienen los mismos efectos la reserva de escaños que las cuotas exigidas en la composición de las candidaturas por Ley, o las imposiciones voluntarias de los partidos políticos a la hora de establecer las listas electorales. Las menos efectivas serían las últimas, las que se basan en la voluntariedad de los partidos políticos, en la medida en que no todos los partidos las establecen. En segundo lugar, las cuotas electorales por Ley son sensibles a dos cuestiones: por un lado, la existencia o no de listas cremallera, que exigen una alternancia de cada uno de los sexos; y, por otro lado, son también sensibles al propio sistema electoral. En un sistema mayoritario (como el Reino Unido o Estados Unidos), la existencia de candidaturas uninominales dificulta la presencia femenina (salvo que se opte por presentar un candidato mujer), porque solo hay una candidatura por distrito. En un sistema proporcional, las mayores dificultades pueden parecer que estén en las listas cerradas y bloqueadas, donde el elector, aunque quiera priorizar a las mujeres de un partido no puede, porque el orden de los candidatos y/o su proporción vienen establecidos por la Ley. Sin embargo, los datos de algunos países como España demuestran que las listas cerradas y bloqueadas, pese a tener el efecto negativo de limitar la elección, parece que garantizan los escaños femeninos, hoy en día. Por último, la reserva de escaños sería el sistema más efectivo, al bloquear un número de puestos a las mujeres, si bien resulta en ocasiones el más controvertido de aprobar, porque sería la opción que más limita la libertad de los electores y las organizaciones políticas, en aras a favorecer la igualdad.

La opción por uno u otro mecanismo, como se ha visto, no está directamente relacionada con la existencia de unos regímenes políticos u otros, aunque es mayor la tendencia a la reserva de escaños en los países autocráticos de África y Asia, mientras que la aprobación de cuotas electorales (ya sea por Ley, o voluntariamente, por los partidos) es más habitual en América Latina y Europa.

Desde mi punto de vista, siendo constitucionales y admisibles las cuotas electorales, su aplicación debe medirse en función del contexto de cada país, en lo que a desigualdad efectiva entre hombres y mujeres se refiere. Asimismo, a veces son efectivas a partir de cierto número de escaños de la circunscripción (ya que normalmente, las mujeres optan al cuarto o quinto escaño en liza en su distrito). En este sentido, las cuotas no son siempre necesarias para que exista una igualdad real entre hombres y mujeres, pero es cierto que son una corriente internacional cada vez más aceptada, desde las Cumbres de la Mujer auspiciadas por las Naciones Unidas, como una forma de promover la representación política de las mujeres y la mejora de sus capacidades en la sociedad.





En España, se podría concluir que las cuotas, si fueron necesarias, en algún momento, para concienciar a algunos partidos políticos de la importancia de fomentar la presencia femenina, hoy por hoy, habrían cumplido su misión en el Congreso de los Diputados, pero se enfrentan a la dificultad ya señalada del sistema electoral mayoritario en el Senado, por lo que, aun siendo parte de la solución en temas de igualdad, su aplicación no está exenta de problemas, dependiendo del tipo de sistema electoral.

Con todo, en el caso español, aunque se aprecia la mejora de la posición de la mujer española en términos de *empowerment* o empoderamiento en el tiempo, dicha mejora no es una consecuencia única o directa de la Ley de Igualdad. Esto es, los mayores cambios no se producen inmediatamente después de la aprobación de la LO 3/2007 sino antes: en los años noventa aumenta la participación de la mujer en el mercado laboral y tras el año 2000 su presencia en el poder ejecutivo, legislativo y judicial. De ello se deduce, como se ha ido indicando a lo largo del capítulo, que la igualdad no puede, ni debe, imponerse, sino que debe ser el resultado de un esfuerzo conjunto de la sociedad, a favor de la educación en igualdad de condiciones, donde prime el mérito y la capacidad como criterio de acceso a los puestos de poder y toma de decisión, pero no así las cuotas de género u otro tipo de criterios subjetivos. Solo así se conseguirá cumplir con el mandato del artículo 14 y el artículo 9.2 de nuestra Carta Magna y, por ende, con el principio de igualdad.

Las diferencias de género no pueden ser superadas exclusivamente mediante leyes de igualdad o políticas laborales, ya que entroncan con cuestiones culturales y sociológicas más profundas. Las fronteras entre hombres y mujeres se mantienen en lo laboral porque se mantienen en lo doméstico. Ahí es donde hay que comenzar a trabajar, en la educación en la corresponsabilidad en el cuidado del hogar, de los hijos/mayores/dependientes a cargo de la unidad familiar. Pero no cabe duda de que existen medidas, políticas y laborales, como la flexibilización de los horarios y la educación en la conciliación familiar, que podrían coadyuvar a mejorar la situación actual de la mujer española, mucho más que las cuotas electorales.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ABRIL, R. y URIBE, A. (coord.), *Mujer, Derecho y sociedad en el siglo XXI: Derecho y participación política como instrumentos de cambio* Valencia, Tirant Lo Blanch, 2010.

AGUADO HIGÓN, A. M., «Mujeres y participación política entre la transición y la democracia en España», *Revista de Derecho Judicial*, 2007, núm. 142, pp. 165-180.

Aguilera Izquierdo, R., «Los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral en la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2007, núm. 2 extra, pp. 69-119.



- AQUINO DE SOUZA, C., «Las cuotas electorales y el derecho fundamental de sufragio». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. RJUAM*, 2008, núm. 17. 2008-I, pp. 259-268.
- AQUINO DE SOUZA, C., «Las cuotas electorales y los derechos fundamentales». *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 2011, núm. 13, pp. 37-66.
- ARCHENTI, N. y TULA, M.I. «Cambios normativos y equidad de género de las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador». *América Latina Hoy*, 2014, n.º 66, pp. 47-68.
- BALAGUER CALLEJÓN, M.L, BIGLINO CAMPOS, Á., FIGUERUELO BURRIEZA, T., FREIXES SANJUÁN, I., GÓMEZ FERNÁNDEZ, F., REY MARTÍNEZ, O. y SALAZAR BENÍTEZ, «Encuesta sobre la igualdad entre hombres y mujeres». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 2019, núm. 43, pp. 15-99, p.91.
- BARBADILLO, P., JUSTE, M. G., y RAMÍREZ, A., «La mujer en el Congreso de los Diputados: análisis de su participación en las candidaturas electorales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 1990, núm. 52, pp. 101-135.
- BUSTELO RUESTA, M., y LOMBARDO, E., (coord.), *Políticas de igualdad en España y en Europa: afinando la mirada*, Madrid, Cátedra, 2007.
- CABRERA, L. A., *Mujer, trabajo y sociedad (1839-1983)*. Madrid, Fundación BBVA y Fundación Largo Caballero, 2005.
- CAPEL, R. M., *El sufragio femenino en la Segunda República española*, Madrid, Horas y horas, 1992.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe sobre la Estructura de la Carrera Judicial*, 2018, <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Las-mujeres-suponen-el-53-2---de-los-miembros-de-la-Carrera-Judicial--el-mismo-porcentaje-que-representaban-los-hombres-hace-diez-anos>
- DAHLERUP, D., *Women, quotas and politics*, Nueva York, Routledge, 2006.
- DELGADO SOTILLOS, I., «Sistema electoral y representación de las mujeres en el Parlamento. Análisis de los efectos de la Ley de Igualdad en la Composición del Congreso de los Diputados tras las elecciones legislativas de 2008», *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, pp. 143-174.
- DELGADO, I. y JEREZ, M., «Mujer y política en España: un análisis comparado de la presencia femenina en las asambleas legislativas (1977-2008)», *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 19, 2008, pp. 41-78.



- GALLEGO MÉNDEZ, M. T. «Women's Political Engagement in Spain», en NELSON, B. J. y HOWDHHURY, N. (eds.), *Women and Politics Worldwide*, Yale, Yale University Press, 1994, pp. 660-673.
- INE, *Mujeres y Hombres. Poder y Toma de decisiones*, 2019, [www.ine.es](http://www.ine.es)
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE, *Gender Quotas Database*, 2019, <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>
- INSTITUTO DE LA MUJER, *Las Mujeres en el Sistema Educativo II*, Instituto de la Mujer, 2009, <https://www.usc.es/export/sites/default/gl/servizos/oix/descargas/las-mujeres/maeducativoII.pdf>.
- INTERPARLAMENTARY UNION, *Mujeres en los Parlamentos*, 2019, <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2019-03/women-in-politics-2019>.
- LOMBARDO, E., «Desigualdad de género en la política: un análisis de los marcos interpretativos en España y en la Unión Europea». *Revista Española de Ciencia Política*, 2008, núm. 18, pp. 95-120.
- MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L., *Cuota electoral de mujeres y derecho constitucional*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2006.
- MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Mujeres y Hombres en España*, INE, 2018, file:///F:/I+D/MUJER%20+%20IGUALDAD/ESTADISTICAS/datos%202017%20y%202018/myh2017.pdf
- NASH, M. «Identidad de género, discurso de la domesticidad y la definición del trabajo de las mujeres en la España del siglo XIX». En: Duby, G. y Perrot, M. *Historia de las mujeres. El siglo XIX*, vol. 4, 1993, pp.590 y ss, Madrid, Taurus.
- ORTIZ, C., *La participación de las mujeres en democracia. 1977-1986*, Madrid, Instituto de la Mujer, 1987.
- ONU WOMAN, *Facts and figures: Leadership and political participation*, 2019, <http://www.unwomen.org/en/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures>.
- PARLAMENTO EUROPEO, *Impacto diferencial de los sistemas electorales en la representación política femenina*, 1997, [www.europarl.europa.eu/workingpapers/femml/w10/4\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femml/w10/4_es.htm).
- PITKIN, H.F. *The concept of representation*, Berkley, Universidad de California, 1967.
- PRIETO, C., y PÉREZ, S., «Desigualdades laborales de género, disponibilidad temporal y normatividad social». *Reis*, 2013, núm. 141, pp. 113-132.



- PRIETO, C., RAMOS, R., y CALLEJO, J., (coord.), *Nuevos tiempos del trabajo: entre la flexibilidad competitiva de las empresas y las relaciones de género*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.
- REY MARTÍNEZ, F., «Cuotas electorales reservadas a mujeres y Constitución», *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Foro de Debate*, 1999, núm. 1, pp. 52-59, p. 56.
- REY MARTÍNEZ, F., «Igualdad y prohibición de discriminación: de 1978 a 2018», *UNED. Revista de derecho político*, 2017, núm. 100, pp. 125-171, p. 144.
- RUIZ DE AZUA, E., «Un primer balance de la educación en España en el siglo xx». *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2000, núm. 22, pp. 159-182.
- RUIZ MIGUEL, A., «En defensa de las cuotas electorales para la igualdad de las mujeres», *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Foro de Debate*, 2007, núm. 20, pp. 60-68, p. 63.
- STC 12/2008, de 29 de enero de 2008, <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2008-3852>.
- STC 40/2011, de 31 de marzo de 2011, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-7629](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-7629).
- THE ECONOMIST, *The Economist Democracy Index*, 2017, <https://infographics.economist.com/2019/DemocracyIndex/>.
- TORRES MURO, I., «Las SSTC 12/2008, de 29 de enero, y 13/2009, de 19 de enero, sobre las cuotas electorales», *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Foro de Debate*, 2009, núm. 24, pp. 30-38.
- UNDP, *Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update*, [http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018\\_human\\_development\\_statistical\\_update.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf).
- URIBE OTALORA, A., *La participación de la mujer en la vida pública en España (1978-2012): Los efectos de la Ley de Igualdad (LO 3/2007) en el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2013.
- URIBE OTALORA, A., «La igualdad en España: Una aproximación sociológica a la presencia de la mujer en el ámbito público y privado», en FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, B. (coord.), *Tratado sobre la igualdad jurídica y social de la mujer en el siglo XXI*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 17-45.
- VÁLCARCEL, A., *El debate sobre el voto femenino en la Constitución de 1931*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2002.



VALIENTE, C., RAMIRO, L. y MORALES, L., «Mujeres en el Parlamento: un análisis de las desigualdades de género en el Congreso de los Diputados». *Revista de Estudios Políticos*, 2003, núm. 121, pp. 179-208.

VERGE MESTRE, T., «Cuotas voluntarias y legales en España: la paridad a examen». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 2008, núm. 123, pp. 123-150.

VV.AA., *Mujer y sociedad en España (1700-1975)*, Madrid, Instituto de la Mujer, 1986.