

Colección

MONOGRAFÍAS



El papel de la mujer en la Administración Pública del siglo XXI

COORDINADORA

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL PAPEL DE LA MUJER EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

EL PAPEL DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL SIGLO XXI

Concepción Campos Acuña
Coordinadora

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID, 2022

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL INAP

El papel de la mujer en la Administración Pública / Concepción Campos Acuña, coordinadora. – 1ª ed. – [450] p. : gráf., tablas ; 24 cm. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2022. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía en cada capítulo

ISBN 978-84-7351-754-6 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-755-3 (formato electrónico). – NIPO 100-22-018-7 (formato papel). – NIPO 100-22-019-2 (formato electrónico)

1. Administración pública-España. 2. Igualdad de sexos-España. 3. Mujeres-España I. Campos Acuña, Concepción. II. Instituto Nacional de Administración Pública (España)

351-055.2(460)

Primera edición: diciembre 2022

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) y por la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-754-6 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-755-3 (formato electrónico)

NIPO: 100-22-018-7 (formato papel). – NIPO: 100-22-019-2 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-3709-2022

Preimpresión: Editorial MIC

Impresión: Podiprint

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

PRÓLOGO

Con esta nueva monografía, el INAP profundiza en una de sus funciones más relevantes, la promoción y la realización de investigaciones y estudios multidisciplinares sobre las instituciones del Estado y de las Administraciones públicas. Y lo hace desde una reflexión colectiva y coral acerca de la igualdad entre mujeres y hombres, así como del papel de las primeras en los distintos sectores de la Administración contemporánea.

Constituyen las autoras de esta publicación un elenco multifacético de expertas, tanto del ámbito académico como profesional, que nos ofrece conocimiento y práctica para seguir avanzando en la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas de actividad del sector público.

El INAP ha adquirido el compromiso de esa incorporación en la visión y los valores que inspiran su Plan Estratégico Plurianual para el período 2021-2024. Trabajos como el que ahora presentamos ofrecen elementos muy útiles y relevantes para el desarrollo de esta tarea.

No es la primera vez que contamos en el INAP con la colaboración de Concepción Campos Acuña, funcionaria de Administración Local con habilitación de carácter nacional y presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público, a quien quiero agradecer su labor de coordinación y diseño de la obra, así como su acierto en la selección de las mujeres que han participado con sus artículos, y que representan, a su vez, una muestra equilibrada de puntos de vista diversos.

En el texto del que es autora en concreto, la profesora Campos Acuña, expone la situación de las mujeres en la Administración pública desde el prisma del liderazgo y de la toma de decisiones. Repasa el ámbito normativo –a través de los niveles europeo, internacional y nacional– y los compromisos y retos que se plantean para abordar la brecha de género en la dirección pública profesional. Identifica, como posibles vías de intervención de las políticas públicas, fortalecer las redes de mujeres, liderar con el ejemplo o avanzar en la disponibilidad y el conocimiento de datos desagregados por sexo.

Pilar Madrid Yagüe, tras repasar la situación de los planes de igualdad en las Administraciones públicas, hace un recorrido por la posición actual de las mujeres en la Administración General del Estado, así como en las Comu-

nidades Autónomas y en las Entidades Locales, ofreciendo herramientas de diagnóstico periódico y de acometida de medidas necesarias para eliminar las brechas de género que puedan persistir en las instituciones públicas.

M^a Ángeles González Bustos aborda en su artículo la perspectiva de género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, como vector destacado de la *Agenda 2030*, y pone de manifiesto el papel nuclear que para su consecución desempeñan las mujeres. También advierte de que, aunque podemos señalar que la igualdad formal se ha conseguido, siguen existiendo desigualdades reales para cuya superación son precisas medidas políticas y sociales que actúen sobre la raíz de las mismas, para provocar la transformación de la sociedad a partir de modelos culturales alternativos, que introduzcan nuevos valores y transformen los existentes. Cree esta autora que en la actualidad se dan las condiciones idóneas para llevar a cabo este cambio cultural.

María Amor Sánchez de Ron se sumerge en el proceso de acceso al empleo público para examinar las dificultades y los principales retos en el camino hacia una representación equitativa de las mujeres en todos los niveles de la estructura administrativa de los distintos ámbitos sectoriales. Identifica, como dimensiones clave en el objetivo de la atracción de talento al empleo público la presencia de mujeres en el contexto STEM y la incorporación de talento joven femenino.

María del Carmen Seisdedos aporta su conocimiento experto en la formación y el aprendizaje del personal empleado público, como elemento estratégico para la transformación de la administración en una organización más igualitaria. Tras recorrer el marco normativo internacional, europeo y nacional, ofrece un diagnóstico de situación, dibujando las principales brechas que aún existen.

María Pilar Batet Jiménez indaga sobre la inclusión de las cláusulas de género en la contratación pública en Europa y España, poniendo el acento en el control, seguimiento y evaluación de las estas cláusulas como mecanismos para proporcionar datos sobre el retorno social que suponen, lo que da paso a iniciativas para el avance en la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres.

Ariana Guevara y Ana Coroján proponen en su artículo un estudio exploratorio sobre la relación entre género y gobierno abierto, que ha adquirido especial relevancia en los últimos años, hasta el punto de constituir en España una política palanca para avanzar hacia el cumplimiento de la *Agenda 2030*. Ofrecen, además, una panorámica de las comunidades, prácticas y laboratorios dedicados a generar conciencia sobre la necesidad del gobierno abierto feminista en los Gobiernos y las Administraciones públicas.

Belén López Donaire encara desde la perspectiva de género su examen de los fondos Next Generation EU, que considera un motor para alcanzar la igualdad y revisa desde esta óptica las actuaciones del Plan español de Recuperación, Transformación y Resiliencia, así como buenas prácticas relacionadas. Sostiene que los costes derivados de olvidar la perspectiva de género en la innovación son muy altos, frente a los beneficios de incluirla en todas las políticas y proyectos de la Administración.

Carmen Cabanillas Serrano y Mercedes Lozano Quirce exponen los resultados de un análisis estadístico realizado por la asociación profesional ASTIC, en el que se estudia la brecha de género en los cuerpos superiores de la Administración. Señalan que, en un entorno en el que las tecnologías de la información y la comunicación resultan imprescindibles para la prestación de los servicios públicos, la Administración pública debe ser un referente en la incorporación de las mujeres al ámbito TIC.

Ana Caro Muñoz recorre a vuelapluma la historia, la evolución y la perspectiva social de la contribución de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación en España y expone su análisis estadístico y normativo, con datos de participación, salarios, tipo de actividad o toma de decisiones. Recoge también los hitos positivos y las mejoras observadas en cuanto a la presencia femenina y apunta algunos instrumentos que se deben poner en marcha para lograr la igualdad. El artículo plantea los retos de la Universidad española ante el ODS 5 de la *Agenda 2030*.

Escarlata Gutiérrez Fiscal analiza la situación en que se encuentran las carreras y cuerpos de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, las causas que motivan las persistentes brechas de género, los instrumentos que se han adoptado para paliarlas y otras medidas que pueden adoptarse para avanzar en una igualdad efectiva entre mujeres y hombres en este sector.

Lorea Arribalzaga Ceballos, Cristina Conesa Sancho, María Victoria González Román y Bibian Zamora Giménez, desgranar el papel de las mujeres en la diplomacia española, en términos cuantitativos y cualitativos. Asimismo, apuntan algunas recomendaciones para seguir avanzando en la consecución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en la carrera diplomática como elemento de impulso de una política exterior diseñada y ejecutada con enfoque de género.

Ana Báez Fornieles explica la situación de las arquitectas como empleadas públicas a la luz de los objetivos de la Asociación de Mujeres en el Sector Público. Un análisis comparativo con el estado de la profesión en el sector privado, sus similitudes y sus diferencias, permitiría diseñar y poner

en marcha las medidas necesarias para que las arquitectas desarrollen todo su potencial de forma plena e igualitaria.

Cristina García-Herrera examina el sistema tributario desde la perspectiva de una fiscalidad que tiene implicaciones diferenciadas para hombres y mujeres, dada la distinta situación socioeconómica de ambos géneros, por lo que existen discriminaciones indirectas que deben analizarse y en la medida de lo posible corregirse. El trabajo se desarrolla a través de los tres principales impuestos de nuestro sistema tributario, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Valor Añadido y el Impuesto sobre Sociedades y en él se exponen algunos de los sesgos de género existentes.

M. Rosario Herrera Abián relata la evolución del papel de las mujeres en las Fuerzas Armadas desde 1988, fecha en que se produjo su incorporación a las mismas, hasta el momento actual, en que el Ministerio de Defensa viene posicionándose, desde 2016, como líder en adiestramiento militar en materia de género de la Unión Europea. Destaca que asistimos a una normalidad consolidada, donde mujeres y hombres se complementan para el mejor cumplimiento de las misiones en beneficio de la paz y la seguridad.

Ángeles Heras Caballero se pregunta si estamos avanzando hacia una igualdad real con respecto a las mujeres científicas en el sistema I+D+I, con énfasis en el sistema público, formado por los organismos públicos de investigación y las universidades. Analiza, igualmente, la situación de las y los jóvenes respecto a la elección de materias científicas, que darán como resultado futuros profesionales de la ciencia y concluye que, para avanzar en igualdad, es imprescindible un cambio de percepción de la Ciencia y de las mujeres científicas en la sociedad.

María Ángeles Pérez Corrales y Paloma Peña Sánchez de Rivera presentan el Observatorio de la Igualdad de Género del Ministerio de Cultura, considerado como un ejemplo de trabajo colaborativo y de apertura a la sociedad civil, que se ha demostrado capaz de abordar el desarrollo de herramientas de análisis, la propuesta de acciones positivas de mejora y la difusión de buenas prácticas, en el objetivo de trabajar por la igualdad en la creación artística, literaria e intelectual, así como en la producción y la gestión culturales.

Montserrat Grañeras Pastrana y Noelia Isidoro Calle muestran en su artículo cómo se aborda desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional la brecha de género existente en las trayectorias académicas y profesionales en las disciplinas STEAM. Comparten los resultados de un estudio sobre la materia, realizado por la Unidad de Igualdad del Departamento, para apuntar que es imprescindible construir un relato atractivo de la ciencia y la

tecnología, que incorpore referentes femeninos de estas disciplinas, a la vez que promover el acercamiento de las niñas a las mismas desde el currículo educativo.

Como se puede comprobar, y espero que las y los lectores de esta publicación lo corroboren, se nos ofrece un análisis bastante detallado junto a numerosas claves para avanzar desde las políticas públicas hacia la plena igualdad entre mujeres y hombres en nuestras organizaciones.

Insisto en el firme compromiso del INAP de contribuir a este objetivo, desde nuestra responsabilidad en la selección de personal funcionario, en el aprendizaje de las empleadas y los empleados públicos y en la generación y difusión de conocimiento a través de comisiones o grupos de estudio, proyectos de investigación o publicaciones.

De hecho se incluyen contenidos sobre igualdad en los cursos selectivos de los cuerpos y escalas cuya gestión tiene encomendada el instituto. Además, el INAP cuenta ya con un Plan de formación en igualdad y no discriminación. Y estamos promoviendo, desde 2021, encuentros regulares entre las Unidades de Igualdad de los departamentos ministeriales y jornadas de reflexión sobre la materia, tarea en la que seguiremos avanzando en el futuro.

Espero que este libro sobre las mujeres de la Administración del siglo XXI cumpla con la expectativa generada sobre sus contenidos y, sobre todo, vaya completándose y actualizándose con nuevos datos y logros significativos.

Finalizo esta presentación reiterando mi gratitud a Concepción Campos y a todas las mujeres que han participado compartiendo sus conocimientos, reflexiones y experiencias.

Consuelo Sánchez Naranjo
Directora del Instituto Nacional de Administración Pública

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
I. PARTE GENERAL: LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MECANISMOS Y HERRAMIENTAS PARA ALCANZAR LA IGUALDAD	
CAPÍTULO 1 LIDERAZGO Y DIRECCIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DEL TALENTO FEMENINO EN LA DEFINICIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA.	
1. INTRODUCCIÓN: LA VOZ DE LAS MUJERES	27
2. MARCO NORMATIVO SOBRE LA IGUALDAD	30
2.1. Una visión desde el ámbito internacional	30
2.2.1. La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible	32
2.2. Una visión desde el ámbito europeo	33
2.3. Una visión desde el ámbito interno	35
3. LA PRESENCIA DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA GLOBAL	36
3.1. La brecha de género en el año 2022: Global Gender Gap.	36
3.2. Igualdad de género en la Administración Pública (GEPa).	39
4. UNA MIRADA PARTICULAR: EL PAPEL DE LA MUJER EN LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN PÚBLICA.	41
4.1. El talento femenino en cifras	42
4.2. La brecha de género en la dirección pública profesional: la necesidad de profesionalización	44
5. DECISIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO	48
5.1. La presencia de la mujer en la política: el salto de las listas cremallera en España	48

5.2. Las decisiones políticas con perspectiva de género en Europa	51
6. LIDERAZGO FEMENINO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA DIRECCIÓN	55
6.1. Liderazgo femenino	56
6.2. El entorno digital: amenaza u oportunidad para la igualdad	58
6.3. La fortaleza de tejer redes: la asociación de mujeres en el sector público	60
7. ALGUNAS CONCLUSIONES Y UNA REFLEXIÓN	61
8. BIBLIOGRAFÍA	63
CAPÍTULO 2 PLANES DE IGUALDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	65
1. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	65
2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA DEL PRESENTE CAPÍTULO	69
3. LA PLANIFICACIÓN PARA CONSEGUIR LA IGUALDAD REAL Y DE OPORTUNIDADES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. REGULACIÓN, CONTENIDO, PROCEDIMIENTO Y FASES.	70
4. LOS PLANES DE IGUALDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	76
4.1. La Administración General del Estado y organismos públicos dependientes	76
4.2. Otras Administraciones públicas: Comunidades Autónomas y Administración local.	79
5. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES.	82
6. BIBLIOGRAFÍA	83
7. ABREVIATURAS	84
CAPÍTULO 3 LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	87
1. <i>AGENDA 2030</i> Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.	87
1.1. El principio de desarrollo sostenible	87

1.2. La igualdad y su presencia en los ODS	88
2. EL CUMPLIMIENTO DE LA <i>AGENDA 2030</i> EN ESPAÑA	92
2.1. La apuesta por la igualdad y no discriminación.	92
2.2. La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 y su impacto normativo	93
3. LA IGUALDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA.	100
3.1. Medidas dirigidas a garantizar la igualdad y no discriminación en el acceso al empleo público	101
3.2. La provisión de plazas de nombramiento discrecional	103
3.3. El nombramiento y la discriminación.	105
4. A MODO DE CONCLUSIÓN	106
5. BIBLIOGRAFÍA	107
CAPÍTULO 4 EL ACCESO DE LAS MUJERES AL EMPLEO PÚBLICO: LA REVOLUCIÓN PENDIENTE DEL TALENTO FEMENINO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	109
1. INTRODUCCIÓN	109
2. LA FEMINIZACIÓN DESEQUILIBRADA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.	110
2.1. Evolución reciente y análisis de datos	110
1.2. Elementos motivadores para acceder al empleo público	112
1.3. Representación desequilibrada de las mujeres en el empleo público	113
2. UN ENFOQUE DE GÉNERO SOBRE EL PROCESO DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	116
2.1. Las mujeres ante los procesos de selección	117
2.1.1. Acceso a los cuerpos en la base administrativa	118
2.1.2. Búsqueda de la paridad en la cúspide administrativa	120
2.2. El papel de la promoción interna	123
2.3. Las mujeres con discapacidad en los procesos selectivos	124
3. LA REVOLUCIÓN PENDIENTE DEL TALENTO FEMENINO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	126
3.1. Las mujeres STEM en las administraciones públicas	127
3.2. Atracción de talento joven femenino	130

4. BIBLIOGRAFÍA	130
5. ABREVIATURAS	132
CAPÍTULO 5 INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE DEL PERSONAL EMPLEADO PÚBLICO	133
1. INTRODUCCIÓN	133
2. MARCO NORMATIVO	135
2.1. Marco Internacional	135
2.2. Marco europeo	136
2.3. Marco nacional	139
3. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN	140
3.1. Representación de las mujeres en la Administración. .	141
3.2. Conclusiones generales para la igualdad entre mujeres y hombres	145
4. LA CONTRIBUCIÓN A LA IGUALDAD DESDE LOS DEPARTAMENTOS DE FORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	146
4.1. Diagnóstico de situación	148
4.1.1. Diagnóstico de situación de mujeres y hombres en el sector público: principales brechas	148
4.1.2. Brechas de representación de mujeres y hombres en la actividad formativa	149
4.2. Planificación y ejecución de actuaciones	149
4.2.1. En relación con la falta de datos cuantitativos y cualitativos	149
4.2.2. Dificultades en la carrera y en la promoción. . .	150
4.2.3. Segregación horizontal	151
4.2.4. Mayor precariedad laboral, segregación vertical y brecha salarial	151
4.2.5. Actividades de aprendizaje y formación que tienen que ver con el análisis de las políticas públicas desde el punto de vista de género y que es necesario incorporar como acciones formativas en los departamentos de formación	152
4.3. Evaluación	154
5. CONCLUSIONES	155
6. BIBLIOGRAFÍA	156

CAPÍTULO 6 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO UNA HERRAMIENTA PARA ALCANZAR LA IGUALDAD REAL	157
1. INTRODUCCIÓN	157
2. CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA	158
2.1. Concepto	158
2.2. Contexto normativo	159
3. LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS DE GÉNERO EN EL PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL	162
3.1. Distintas fases del procedimiento	162
3.2. Las condiciones especiales de ejecución	166
3.3. Deficiente formulación de las cláusulas sociales e interpretación restrictiva por parte de la doctrina y los tribunales	168
4. EL SEGUIMIENTO EN LA EJECUCIÓN Y LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS CLÁUSULAS DE GÉNERO	171
5. CONCLUSIONES	173
6. BIBLIOGRAFÍA	174
7. ABREVIATURAS	174
CAPÍTULO 7 GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA: NARRATIVAS Y PRÁCTICAS	175
1. INTRODUCCIÓN	175
2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR GOBIERNO ABIERTO?	177
3. HACIA UNA DEFINICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA	179
4. ORÍGENES DEL GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA	182
5. PLANES DE GOBIERNO ABIERTO Y COMPROMISOS EN CLAVE FEMINISTA	185
6. SUMANDO VOCES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA	190
7. CONCLUSIONES	193
7. BIBLIOGRAFÍA	195

CAPÍTULO 8 PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION. UNA VISIÓN PRÁCTICA.....	199
1. INTRODUCCIÓN.....	199
2. INNOVACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION.....	202
2.1. Fases de la innovación con perspectiva de género en las actuaciones financiables en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.....	207
3. BUENAS PRÁCTICAS RECOGIDAS EN PROGRAMAS, GUÍAS, CONVOCATORIAS EUROPEAS Y NACIONA- LES CON RELACIÓN A LA PERSPECTIVA DE GÉNE- RO.....	210
4. RECOMENDACIONES PARA LA INCLUSIÓN TRANS- VERSAL DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN TODAS LAS ACCIONES DE INNOVACIÓN. ESPECIAL REFERE- NCIA A LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DE RECUP- ERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA PARA ESPAÑA.....	212
5. CONCLUSIONES.....	215
6. BIBLIOGRAFÍA.....	217
7. PÁGINAS WEBS CONSULTADAS:.....	218
 II. PARTE ESPECIAL: LA PRESENCIA DE LA MUJER EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA	
 CAPÍTULO 9 LA BRECHA DE GÉNERO TIC EN LA ADMINIS- TRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.....	 221
1. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA MANO DE LAS TIC.....	223
2. LAS EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS EN LOS CUERPOS DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GE- NERAL DEL ESTADO.....	233
3. EL ACCESO AL CUERPO TIC.....	241
4. LAS MUJERES EN LOS CUERPOS SUPERIORES TIC FRENTE A OTROS CUERPOS DE LA AGE.....	245
5. LAS MUJERES TIC EN EL SECTOR PRIVADO.....	250

6. EL FUTURO DE LAS PROFESIONES TIC	254
7. BIBLIOGRAFÍA	255
CAPÍTULO 10 LAS MUJERES EN EL SISTEMA ESPAÑOL UNIV- ERSITARIO: CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVA- CIÓN	257
1. INTRODUCCIÓN. UNA HISTORIA EN CIFRAS PERSI- GUIENDO LA IGUALDAD	257
2. CONTEXTUALIZACIÓN: MARCO NORMATIVO Y PLA- NIFICACIÓN EN BUSCA DEL OBJETIVO DE LA IGUAL- DAD	262
3. INSTRUMENTOS NECESARIOS –Y OBLIGATORIOS– PARA (RE)GENERAR IGUALDAD EN EL SECTI	267
4. RETOS DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA ANTE EL ODS NÚMERO 5	269
5. AÚN TENEMOS QUE AFIRMAR QUE ESTAMOS ANTE LA PENÚLTIMA CONCLUSIÓN	272
6. BIBLIOGRAFÍA	273
CAPÍTULO 11 JUSTICIA EN FEMENINO: UN CAMINO HACIA LA IGUALDAD	275
1. INTRODUCCIÓN	275
2. LA IGUALDAD EN EL SECTOR LEGAL	276
3. LA SITUACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRA- CIÓN DE JUSTICIA	277
3.1. Carrera Judicial	277
3.2. Carrera Fiscal	279
3.3. Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia .	279
3.4. Resto del personal al servicio de la Administración de Justicia	280
3.5. ¿Existe brecha salarial en la Administración de Justi- cia?	281
4. POSIBLES CAUSAS DE LA BRECHA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	283
5. INSTRUMENTOS ADOPTADOS: PLANES DE IGUAL- DAD	286
5.1. Carrera Judicial	286
5.2. Carrera Fiscal	287

5.3. Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y resto de personal al servicio de la Administración de Justicia.	287
6. LA IMPORTANCIA DEL LIDERAZGO FEMENINO Y LAS REDES DE CONTACTO.	288
7. MUJER Y DIGITALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.	289
8. CONCLUSIONES.	290
9. BIBLIOGRAFÍA.	291
CAPÍTULO 12 EL PAPEL DE LA MUJER EN LA DIPLOMACIA ESPAÑOLA.	293
1. INTRODUCCIÓN.	293
2. METODOLOGÍA.	295
3. CONCLUSIONES.	295
4. LA MUJER EN LA DIPLOMACIA ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN HASTA LA ACTUALIDAD.	297
4.1. Porcentaje de mujeres sobre funcionarios de nuevo ingreso.	297
4.2. Relación entre el porcentaje de mujeres sobre total de candidatos admitidos a la fase de oposición y porcentaje de mujeres sobre total de aprobados.	298
4.3. Porcentaje de las mujeres sobre el total de funcionarios de la carrera diplomática española.	299
5. DESAFÍOS ACTUALES DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA ESPAÑOLA EN TÉRMINOS DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES.	301
5.1. La imagen agregada: Presencia de las mujeres en la carrera en su conjunto.	301
5.2. Lo que subyace a las cifras globales. Las mujeres y el reparto del poder en el seno de la carrera diplomática. Conciliación, puestos de dirección y retribuciones. . .	302
5.2.1. Conciliación de la vida personal y laboral en la carrera diplomática.	303
5.2.2. Presencia de mujeres diplomáticas en puestos de mayor responsabilidad.	304
5.2.2.1. Dimensión cuantitativa. Presencia relativa de mujeres entre los altos cargos y los órganos directivos.	305

5.2.2.2. <i>Dimensión cualitativa. Menor presencia relativa de las mujeres en aquellos cargos directivos con mayor poder y ascendencia.</i>	306
5.2.3. La brecha salarial entre mujeres y hombres en la carrera diplomática española	307
6. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA POLÍTICA EXTERIOR: EL LIDERAZGO FEMENINO Y LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA.	307
6.1. El liderazgo femenino en la política y acción exterior como activo	307
6.2. La perspectiva de género en la política exterior. La política exterior feminista	309
8. BIBLIOGRAFÍA	311
7. ABREVIATURAS	312
CAPÍTULO 13 NOSOTRAS TAMBIÉN CONSTRUIMOS. SITUACIÓN Y ANÁLISIS DEL PAPEL DE LAS ARQUITECTAS EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL	315
1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO.	315
2. MARCO DE REFERENCIA Y OBJETIVOS. ASOCIACIÓN DE MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO.	317
3. METODOLOGÍA Y ENCUESTA.	319
4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ARQUITECTAS COMO EMPLEADAS PÚBLICAS	320
4.1. Arquitectas en activo.	321
4.2. Arquitectas en la Administración	324
5. IGUALES, VISIBLES Y EXPERTAS... ¿O NO?	330
6. CONCILIACIÓN FAMILIAR Y PERSONAL.	336
7. CONSIDERACIONES FINALES.	339
8. BIBLIOGRAFÍA	341
III. UNA MIRADA A EXPERIENCIAS PRÁCTICAS REFERENTES	
CAPÍTULO 14 EL SISTEMA TRIBUTARIO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO	345
1. INTRODUCCIÓN	345
2. SISTEMA TRIBUTARIO Y GÉNERO.	346

3.	EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS	348
3.1.	Los regímenes de tributación conjunta	348
3.2.	Deducción por maternidad: una discriminación positiva efectiva para fomentar la incorporación de la mujer al mercado laboral	349
4.	EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO	350
3.1.	Patrones de consumo por productos diferenciados por sexo	351
3.2.	Productos higiene femenina	353
4.	EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES	353
5.	CONCLUSIONES	359
6.	BIBLIOGRAFÍA	360
CAPÍTULO 15 MUJERES MILITARES: 35 AÑOS DE EFICACIA Y DEDICACIÓN AL SERVICIO DE LA PAZ Y SEGURIDAD		361
1.	LOS PRIMEROS PASOS NORMATIVOS	361
2.	HACIA LA IGUALDAD EFECTIVA	364
3.	MODELO DE IGUALDAD AVANZADO Y REALIDAD CONSTATABLE	368
4.	EL OBSERVATORIO MILITAR PARA LA IGUALDAD	371
5.	CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD	373
6.	LA MUJER MILITAR EN LAS OPERACIONES INTERNACIONALES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA AGENDA MUJERES PAZ Y SEGURIDAD	375
7.	A MODO DE CONCLUSIÓN	377
8.	BIBLIOGRAFÍA	378
9.	LEGISLACIÓN CITADA	378
CAPÍTULO 16 MUJERES CIENTÍFICAS EN LA ACTUALIDAD: ¿AVANZAMOS HACIA LA IGUALDAD REAL?		381
1.	INTRODUCCIÓN	381
2.	METODOLOGÍA	383
3.	RESULTADOS Y DISCUSIÓN	384
4.	CONCLUSIONES	397
5.	BIBLIOGRAFÍA	398

CAPÍTULO 17 TRABAJANDO JUNTAS PARA IMPULSAR LA PRESENCIA DE LAS CREADORAS: EL OBSERVATORIO DE LA IGUALDAD EN LA CULTURA.	399
1. INTRODUCCIÓN	399
1.1. La política Cultural y la Igualdad.	399
1.2. Origen del Observatorio	400
2. METODOLOGÍA	401
2.1. Un modelo de trabajo conjunto y de participación de la sociedad civil	401
2.2. Una mirada desde la estadística oficial	404
2.2.1. La participación cultural de las mujeres	405
2.2.2. La inquietud de las mujeres por la enseñanza cultural y creativa.	410
2.2.3. El impacto de la covid-19 en el empleo cultural de las mujeres.	411
2.2.4. Ellos dirigen las instituciones museísticas.	414
2.2.4. Directoras y guionistas de películas españolas	414
2.2.6. Ellas prefieren escribir libros en formato electrónico	415
2.3. Una referencia a otros estudios relevantes en el marco del Observatorio	416
3. RESULTADOS	417
3.1. Nuevos proyectos vinculados al sistema de información cultural por sexo	417
3.1.1. La Instrucción 1/2022, de la Subsecretaría de Cultura y Deporte	417
3.1.2. El Instrumento de autoevaluación de la igualdad de género	418
3.2. Implantación de medidas positivas.	419
3.2.1. Incrementar las acciones positivas en las subvenciones del ámbito de cultura y deporte, incorporando en las convocatorias la perspectiva de género en los criterios de evaluación de los proyectos	419
3.2.2. Nuevas acciones positivas en las adquisiciones de obras de arte y en las ayudas a la creación artística	420
3.3. Reconocimiento y visibilidad de las mujeres artistas y creadoras	420
4. CONCLUSIONES	422
5. AGRADECIMIENTO	422

6. BIBLIOGRAFÍA	422
7. ABREVIATURAS	424
CAPÍTULO 18 UNA APUESTA DESDE LA EDUCACIÓN: ALIANZA STEAM POR EL TALENTO FEMENINO, «NIÑAS EN PIE DE CIENCIA» AVANZANDO EN IGUALDAD DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	425
1. INTRODUCCIÓN	425
1.2. La alianza STEAM por el talento femenino. Niñas en pie de ciencia.	426
1.2. Un observatorio estadístico: radiografía de la brecha de género STEAM en la educación en España	430
2. PRINCIPALES RESULTADOS	431
2.1. Formación Profesional	431
2.2. Formación Profesional Básica	433
2.3. Formación Profesional de Grado Medio	434
2.4. Formación Profesional de Grado Superior	436
2.5. Estudios Universitarios	438
2.5.1. Estudios de grado	438
2.5.2. Máster universitario	440
2.5.3. Doctorado	442
3. CONCLUSIONES	443
4. BIBLIOGRAFÍA	447

**I. PARTE GENERAL: LA MUJER EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. MECANISMOS Y
HERRAMIENTAS PARA ALCANZAR LA IGUALDAD**

CAPÍTULO 1

LIDERAZGO Y DIRECCIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN DEL TALENTO FEMENINO EN LA DEFINICIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA

M^a Concepción Campos Acuña
Experta en gestión pública y presidenta de la Asociación
de Mujeres en el Sector Público

«La igualdad de género describe el concepto según el cual todos los seres humanos, hombres y mujeres, son libres para desarrollar sus capacidades personales y dueños de sus decisiones, sin ningún tipo de limitación impuesta por los estereotipos, los roles fijados en función del género o los prejuicios. La igualdad de género implica que los diferentes comportamientos, aspiraciones y necesidades inherentes a las mujeres y a los hombres se consideren, se valoren y se favorezcan equitativamente. No implica que las mujeres y los hombres deban llegar a ser iguales, sino que sus derechos, sus responsabilidades y sus oportunidades no dependan del hecho de haber nacido hombre o mujer».

UNIFEM y United Nations Global Compact, 2010b, p. 9

1. INTRODUCCIÓN: LA VOZ DE LAS MUJERES

3000 años. Hace casi 3000 años que Mary Beard (2018)¹ sitúa el primer ejemplo documentado de un hombre diciéndole a una mujer que se calle. Es

¹ BEARD. M. (2018). *Mujeres y poder*, Planeta, Barcelona.

el comienzo de *La Odisea* de Homero, y más allá de la épica del viaje de Ulises en su regreso a Troya, la situación se produce cuando el joven Telémaco se dirige a su madre, Penélope, que ha tenido la osadía de intervenir en la escena, para decirle «Madre mía –replica–, vete a dentro de la casa y ocúpate de tus labores propias, del telar y de la rueca... El relato estará al cuidado de los hombres, y sobre todo al mío. Mío es, pues el gobierno de la casa». Ese relato al que se refiere es la voz pública, la presencia de la mujer en la agenda pública como voz autorizada y de autoridad que, como señala Beard, lleva consigo el gobierno.

En el momento actual, s. XXI y en Europa, la necesidad de visibilizar la voz de la mujer en todos los ámbitos, pero de un modo muy especial, en los de decisión, sigue siendo una necesidad. A pesar de los avances, de las regulaciones y de la puesta en marcha de herramientas e instrumentos de ámbito internacional para avanzar en la igualdad todavía se constata una profunda brecha que aún está lejos de cerrarse. Y el sector público no permanece ajeno a esta realidad, a pesar de que es común dar por sentado que en la Administración, integrada en una función pública seleccionada en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad y una parte de gobierno marcada por las normas de democracia paritaria, no hay hueco para la desigualdad ni para la discriminación. No es así.

A lo largo del presente trabajo expondremos la realidad del papel de la mujer en la Administración pública, pero desde un prisma muy determinado: el liderazgo y la toma de decisiones, partiendo de la premisa de que la presencia de la mujer en los ámbitos de decisión facilitará la consecución de la igualdad real, toda vez que la formal está aparentemente conseguida. Porque será desde este ámbito, el de decisión, el de liderazgo y dirección desde el que se puedan promover acciones positivas para el cambio, las conocidas como *affirmative action*², acciones que se relacionan con la idea de igualdad de oportunidades dirigidas a corregir las desigualdades sociales que son el resultado de prácticas o de sistemas sociales³, siempre que se respete el principio de proporcionalidad entre objetivos y fines.

² Cuyo origen puede situarse en EE UU, para profundizar sobre este tema, se recomienda la consulta del estudio específico sobre el tema en EE UU, realizado por MARÍN VIDÁ, M. A. (2003). «Evolución del Principio de Igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en Derecho Estadounidense». En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 23, n.º 68, mayo-agosto, pp. 151 y ss.

³ BARRERÉ UNZÚETA, M. A. (1997). En *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva en favor de las mujeres*. Civitas, Madrid.

Bajo el prisma indicado examinaremos, en primer lugar, el marco normativo, pasando de lo global a lo local, abordaremos el contexto internacional y los principales hitos que, en materia de igualdad, se han ido produciendo desde mediados del s. XX, contexto internacional que iremos centrando en el ámbito europeo, a través de las iniciativas que, con mayor impacto en el sector público, se han ido adoptando partiendo de una idea clave: la igualdad de género es un pilar clave de la Unión desde su creación, desde el Tratado fundacional que se ha ido reforzando con los años. De lo global a lo local, resulta necesario revisar el marco normativo, obligacional, que existe en España, con una fuerte base constitucional y un despliegue normativo que no cesa y que todavía tiene recorrido desde un análisis realista, más allá de la mera formalidad legal.

Esa radiografía normativa da paso a una radiografía de datos a nivel global. Radiografía que se realiza con la información que proporcionan dos relevantes informes: por una parte, el *Global Gender Gap*, en su edición correspondiente al año 2022; y, por otra, el estudio sobre *Igualdad de Género en la Administración Pública* (GEPA), realizado de forma conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP y la Universidad de Pittsburgh. Las conclusiones son claras, pese a la evolución y la mejora continua sigue resultando preciso profundizar en el diseño de las políticas públicas con perspectiva de género y reforzar la presencia de la mujer en todos los niveles de decisión política, económica y social.

En España los datos exigen una doble revisión. Por una parte, en los puestos de la Administración y, por otra, en los poderes del Estado asociados a la decisión política, ejecutivo y legislativo. En el caso de la Administración, su configuración exige una subdivisión del análisis, por una parte la composición, en dato grueso, de la Administración, sin distinción de escalas ni relevancia de decisión, y, por otro, desde la perspectiva de la dirección pública, partiendo del inexistente desarrollo de una dirección pública profesional y las dificultades de acceso para las mujeres a los puestos considerados como alto cargo.

En el examen de la presencia de la mujer en el ámbito de decisión política, debe tenerse presente el salto que ha supuesto la introducción de un mecanismo de corrección, de una medida positiva, como son las listas cremallera y el impacto que ha tenido en la conformación de los gobiernos locales, autonómicos y estatal, y en las cámaras de representación en España, si bien todavía queda espacio de mejora en el liderazgo de estos procesos. Este análisis se completa con una visión a Europa, tanto del propio Parlamento como de los Estados miembros que cuentan también con mecanismos de corrección para alcanzar auténticas democracias paritarias.

Finalmente, antes de formular las conclusiones, se abordan las principales fortalezas y debilidades en el ámbito del liderazgo femenino en la Administración pública sobre tres ejes. El primero, la propia caracterización del liderazgo femenino y cómo este se conecta de forma directa con el momento transformador que están experimentando las Administraciones públicas y requieren de las conocidas como *soft skills* y competencias asociadas a liderazgos diversos, inclusivos y transformadores. El segundo, el factor digital, en positivo y en negativo, porque el futuro se construye en digital, pero la brecha de género se ha extendido e incluso ampliado en un entorno en el que la presencia de la mujer es muy minoritaria. El tercero, la importancia de tejer redes y promover iniciativas como *mentoring* y agendas de expertas que potencien la visibilidad y empoderamiento de la mujer, como ejemplo, la Asociación de Mujeres en el Sector Público.

Para concluir, llevaremos a cabo una revisión al estado de situación de la mujer en la Administración pública en los niveles de liderazgo y procederemos a la formulación de conclusiones que permitan obtener un diagnóstico y juicio clínico sobre el cual seguir avanzando para alcanzar la igualdad real en la Administración pública que debe liderar con el ejemplo, también en la igualdad.

2. MARCO NORMATIVO SOBRE LA IGUALDAD

La configuración legal de la igualdad, como derecho fundamental e intrínseco a la persona ha pasado por distintos hitos y se ha ido construyendo sobre la base de diversos instrumentos tanto en el ámbito internacional, como europeo e internamente en el ordenamiento jurídico español, partiendo de la norma suprema, la Constitución. Desde la premisa de que la igualdad real tiene todavía ante sí un amplio camino por recorrer, los marcos legales constituyen los pilares sobre los cuales se desarrolla e implementa, por lo que, a continuación, examinaremos los puntos de mayor relevancia en cada uno de estos ámbitos.

2.1. Una visión desde el ámbito internacional

Como hemos avanzado ya en la introducción, en este análisis nos centraremos de una forma destacada en la situación de la mujer en los ámbitos de decisión, aspecto que cobra especial importancia en la dimensión política, y que se proyectará claramente en el camino recorrido en la consecución de la democracia paritaria en el ámbito internacional. En este sentido, debemos

partir del reconocimiento formal a hombres y mujeres los mismos derechos a la participación en la vida pública y política, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, en su artículo 21 y la Convención sobre los derechos políticos de las mujeres, de 1952 en sus artículos 1 a 3, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, en su artículo 25⁴. No resulta preciso añadir que una mirada a la composición de los órganos de decisión política en esos tiempos y las décadas posteriores permiten concluir que se trataba de un reconocimiento formal, pero más que necesario para avanzar.

En la Convención sobre los derechos políticos de la mujer (1952), que se aprueba en desarrollo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se hace referencia específicamente a la creación de condiciones de igualdad para la participación política de las mujeres⁵ y establece como objetivos:

- asegurar el derecho al voto en toda elección
- asegurar la elegibilidad de las mujeres para todo organismo público establecido en la legislación nacional, y
- asegurar el derecho de toda mujer a ocupar cargos públicos y ejercer las funciones públicas establecidas por la legislación nacional.

Continuando con el recorrido temporal en la consecución de la igualdad el siguiente hito se produce en 1979 con la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Se trata del primer instrumento de carácter amplio que obliga a los Estados Parte a adoptar medidas afirmativas de carácter temporal para promover el adelanto de las mujeres y la igualdad de género para, de ese modo, garantizar la igualdad entre las mujeres y los hombres por ser el primero⁶. Igualmente, debemos poner en valor el Instrumento de Ratificación del 16 de diciembre de 1983 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979.

En el ámbito global, llegamos ya a la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, que supuso una transformación fundamental, de la que salió la Declaración de Beijing y la Plataforma de Acción

⁴ PÉREZ-UGENA DE COROMINA, M. (2020). «Participación política e igualdad. Paridad en listas electorales en España», R.E.D.S., n.º 16.

⁵ En este caso, España no se encontraba entre los Estados firmantes.

⁶ En los artículos 4, 7, 8 y 14 se tratan cuestiones relacionadas con la igualdad en la participación política.

8. Esta Plataforma, entre otras actuaciones, pretende interpelar a los Gobiernos a adoptar medidas de acción para garantizar un equilibrio en la representación de hombres y mujeres en cargos públicos. La dinámica de esta herramienta y las revisiones de Beijing, +5, +10, +15 y +20 han ido transitiendo hacia la introducción de medidas que incorporen políticas públicas con equidad de género para aumentar la participación de las mujeres en política, uno de los extremos que serán objeto de análisis en el presente trabajo.

2.2.1. *La Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible*

No podemos cerrar este apartado sin la obligada referencia a la aprobación por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015 de una Resolución sobre la agenda, para el desarrollo después de 2015, titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, que sitúa en la prioridad de las políticas públicas la *Agenda 2030* que consta de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y 169 metas, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016 y que se aplica a todos los países, donde podemos encontrar el objetivo de la igualdad de género en el ODS 5.

En particular, el ODS 5, «Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas», se compone de cinco metas, de entre las cuales podemos destacar por su conexión con el objeto del presente análisis las siguientes:

5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.

5.5. Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.



No cabe duda de que esta meta de garantizar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública, se conecta directamente con la posición de la mujer en la Administración pública del s. xxi y el papel que le corresponde desarrollar llevando a cabo acciones concretas, como la recogida en el propio ODS 5, «aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles».

2.2. Una visión desde el ámbito europeo

La igualdad entre mujeres y hombres forma parte de los objetivos de la Unión Europea, pues esta se fundamenta en un conjunto de valores entre los que se incluye la igualdad, por lo que promueve la igualdad entre hombres y mujeres, artículos 2 y 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE). Objetivos que también están consagrados en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Además, el artículo 8 del TFUE otorga a la Unión el cometido de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad en todas sus acciones (este concepto se conoce como «integración de la dimensión de género»).

El principio de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un mismo trabajo está consagrado ya desde el inicio del proyecto europeo, en los Tratados desde 1957 (actualmente contemplado en el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Por su parte, el artículo 153 del TFUE permite a la Unión actuar en el ámbito más amplio de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, y,

dentro de este marco, el artículo 157 del TFUE autoriza la acción positiva para empoderar a las mujeres, y el artículo 19 del TFUE contempla la posibilidad de adoptar legislación para luchar contra todas las formas de discriminación, también por motivos de sexo, sin perjuicio de la intensa acción de lucha contra la trata de seres humanos, en especial de mujeres y niños, línea de acción que no se examinará en el presente trabajo por exceder de su ámbito de estudio y análisis.

No pretendemos realizar una cita exhaustiva de todas las iniciativas y líneas de la Unión Europea en este ámbito, incluida la consolidada jurisprudencia en defensa de la igualdad, pero sí enunciar algunas de las más destacadas, como la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición); la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2003, sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo (DO C 61E de 10/3/2004).

Todo ello sin olvidar que el 11 de mayo de 2011 nacía el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, más conocido como Convenio de Estambul, que se presenta como el instrumento jurídico internacional de ámbito continental más importante y específico para prevenir y luchar contra todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres.

En el ámbito específico de la representación política podemos citar, entre otras, la Recomendación Rec. (2003) 3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público adoptada el 12 de marzo de 2003. En los últimos años destaca también la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo 2011(224 INI) sobre la igualdad de mujeres y hombres en la Unión Europea.

Finalmente, recordar que la propia Unión Europea recoge en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, los principios 2 «Igualdad de género»⁷ y 3 «Igualdad de oportunidades»⁸ y pone en valor la Estrategia Europea para

⁷ Según el cual «La igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres debe garantizarse y fomentarse en todos los ámbitos, incluso en lo que respecta a la participación en el mercado laboral, las condiciones de trabajo y de empleo y la carrera profesional. Las mujeres y los hombres tienen derecho a la igualdad de retribución para un trabajo equivalente».

⁸ Según el cual, «Con independencia de su sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, toda persona tiene derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en relación con el empleo, la protección social, la educación y el

la Igualdad de Género con la que se pretende materializar el sólido compromiso con la igualdad y se presentan actuaciones y objetivos políticos para avanzar de forma sustancial hacia una Europa con mayor igualdad de género de aquí a 2025.

2.3. Una visión desde el ámbito interno

Una vez examinado el escenario a nivel mundial y europeo sobre el marco normativo y obligacional sobre la igualdad, procederemos a realizar un análisis general de la situación en España, partiendo del reconocimiento constitucional, en su artículo 14, del derecho fundamental a la igualdad, desarrollado por Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI). A su lado, el artículo 9 de la Constitución Española (CE) impone a los poderes públicos el deber 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.

Todo ello sin olvidar el marco básico regulatorio del empleo público, constituido básicamente por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) y el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRET).

Debemos recordar también cómo la actividad de la Administración puede impulsar la igualdad desde su ámbito de gestión, como, por ejemplo, en la contratación pública mediante el establecimiento de cláusulas sociales y condiciones especiales de ejecución vinculadas a la igualdad, tal y como permite la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y otras normativas como el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, cuya entrada en vigor se ha producido en marzo de 2021.

Sin perjuicio de otras normas que van conformando un heterogéneo mapa regulatorio, como el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, incluye nove-

acceso a bienes y servicios a disposición del público. Debe fomentarse la igualdad de oportunidades de los grupos infrarrepresentados».

dos instrumentos para garantizar la efectividad de la igualdad retributiva entre mujeres y hombres y la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, así como el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo⁹.

3. LA PRESENCIA DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA MIRADA GLOBAL

La existencia de información y la recopilación de datos en los últimos años está permitiendo obtener una radiografía cada vez más precisa del alcance y características de la brecha de género. Brecha de género que, a estos efectos, analizaremos en el ámbito de las esferas de decisión, económica y política, con proyección en la gestión pública, analizando los niveles de presencia femenina en los ámbitos de liderazgo y dirección, básicamente sobre dos estudios. Por una parte, el *Global Gender Gap*, en su edición correspondiente al año 2022, y, por otra, el estudio sobre Igualdad de Género en la Administración pública (GEPA), realizado de forma conjunta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP y la Universidad de Pittsburgh.

3.1. La brecha de género en el año 2022: Global Gender Gap

El *World Economic Forum* (WEF) en su informe anual *Global Gender Gap* correspondiente al año 2022¹⁰, ha concluido que este año, la brecha global de género se ha cerrado en un 68,1 % y que al ritmo actual de progreso, se necesitarán 132 años para alcanzar la paridad total.

⁹ Todo ello sin olvidar la aprobación de instrumentos de planificación, como el III Plan de Igualdad, aprobado por Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el *III Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella o el III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025*, aprobado en Consejo de Ministros en sesión de 8 de marzo de 2022. CAMPOS ACUÑA, M.^a C. (2022). «Planes de igualdad en la Administración Pública: mucho más que una obligación legal». *El Consultor de los Ayuntamientos*. La Ley 2182/2022

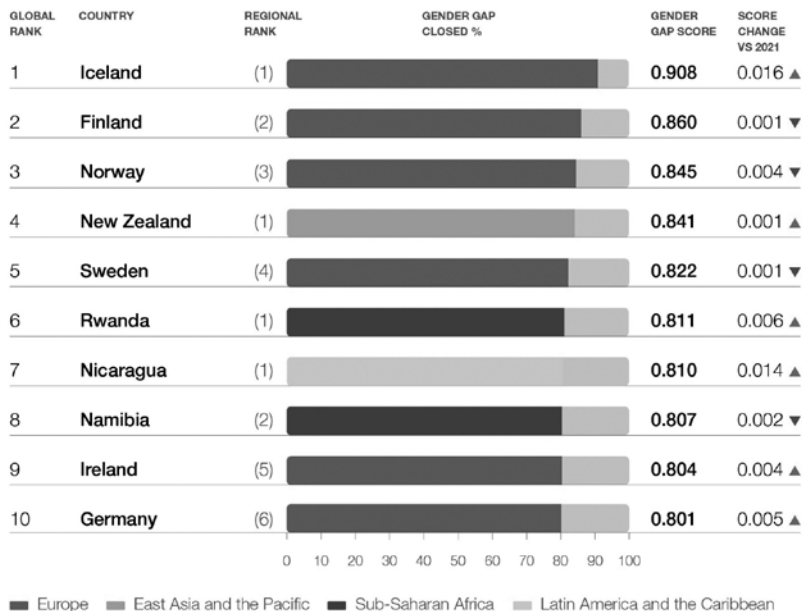
¹⁰ Es el Índice más antiguo que hace seguimiento de estos ámbitos desde 2006

En esta edición, el Índice evalúa a un total de 146 países y formula una serie de conclusiones relevantes tanto sobre el estado en el que se encuentra la brecha de género a nivel global, como por países. De conformidad con el Índice, en los 146 países incluidos en el Índice de 2022, la brecha de género en materia de salud y supervivencia se ha cerrado en un 95,8 %, los logros educativos en un 94,4 %, la participación y las oportunidades económicas en un 60,3 % y el empoderamiento político en un 22 %, lo que nos permite observar la evolución que ha tenido en los distintos ámbitos analizados, y las dificultades para cerrar la brecha en relación con el empoderamiento político.

La verdadera constatación que debemos extraer del informe es que ningún país ha alcanzado aún la plena paridad de género. Es cierto que las 10 primeras economías han cerrado al menos el 80 % de sus brechas de género, con Islandia (90,8 %) a la cabeza de la clasificación mundial. Otros países escandinavos como Finlandia (86 %, 2.º), Noruega (84,5 %, 3.º) y Suecia (82,2 %, 5.º) figuran entre los cinco primeros, con otros países europeos como Irlanda (80,4 %) y Alemania (80,1 %) en los puestos 9.º y 10.º, respectivamente. Los países del África subsahariana, Ruanda (81,1 %, 6.º) y Namibia (80,7 %, 8.º), junto con un país latinoamericano, Nicaragua (81 %, 7.º), y un país de Asia Oriental y el Pacífico, Nueva Zelanda (84,1 %, 4.º), también ocupan posiciones en el top 10.

Global Gender Gap Index 2022

Global, Top 10



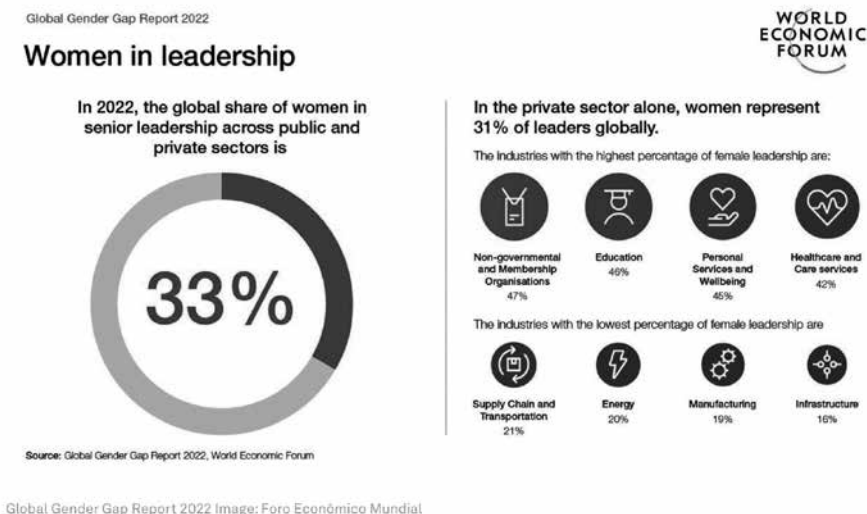
Source: Global Gender Gap Report 2022

Los países más igualitarios del mundo. Image: Foro Económico Mundial

Europa presenta el segundo nivel más alto de paridad de género, que actualmente es del 76,6 %, España se encuentra en el puesto 17 de 146 países con una puntuación del 78 % y, según el Índice, podría cerrar la brecha de género en 60 años.

En relación con el tema que abordamos, el Índice examina la representación femenina en los puestos de liderazgo, ante la evidencia de que el liderazgo y los modelos de conducta son fundamentales y señala que las organizaciones no gubernamentales, la educación, los servicios personales y el sector del bienestar suelen tener más de un 40 % de mujeres en puestos de liderazgo, y, sin embargo, industrias como la de la energía, las tecnologías de la información, la manufactura y las infraestructuras suelen tener menos de un 20 % de mujeres en puestos de liderazgo y apunta que la situación es similar en el liderazgo político. Se pone

así de relieve la necesidad de mejorar este escenario, al afirmar que para acabar con la brecha de género es necesario un enfoque proactivo para desarrollar vías de liderazgo en las organizaciones empresariales y políticas.



3.2. Igualdad de género en la Administración Pública (GEPA)

En noviembre de 2021, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo UNDP y la Universidad de Pittsburgh presentaron el informe conjunto sobre *Igualdad de Género en la Administración pública* (GEPA). Este informe recopila los datos y las investigaciones más recientes sobre el progreso hacia el logro de la paridad de género en la Administración pública. La base de datos elaborada denominada Gen-PaCS, compiló información sobre 170 países y sus hallazgos fueron discutidos por académicas, estudiantes y profesionales del sector¹¹.

La presentación se centra principalmente en tres componentes de investigación:

- los techos de cristal que socavan la representación de las mujeres en los puestos de liderazgo y alta dirección en la Administración pública;

¹¹ Esta investigación es el resultado de un esfuerzo conjunto de seis años entre el PNUD y la Universidad de Pittsburgh (Pitt).

- los muros de cristal que limitan la igualdad de género en todas las áreas de política, con especial atención a los ministerios relacionados con el medio ambiente; y
- las desigualdades de género en las instituciones públicas encargadas de la respuesta al covid-19.

Según los datos más recientes disponibles en cada país, la participación de las mujeres en la Administración pública a nivel global promedia el 64 %, si bien, en su última edición, el *Informe GEPA* registra una variación sustancial entre países y regiones, la menor proporción de mujeres en la Administración pública en el mundo es del 6 % y la más alta del 77 %¹², en este sentido, resulta relevante el dato de la participación de las mujeres en la Administración pública en los países bajo situaciones inestables o de conflicto, que alcanza solo el 23 %, menos de la mitad que la misma cifra en todos los demás países, lo que demuestra la conexión de la estabilidad en los Estados analizados con el reflejo de la presencia de la mujer en la Administración pública.

Entrando ya en el campo del liderazgo y la decisión en la gestión pública, el informe concluye que las mujeres ocupan el 38 % de los cargos directivos y el 31 % de los cargos de más alto liderazgo. En términos generales, estas cifras revelan un fenómeno habitual que se observa en el conjunto de los países: a medida que aumentan el poder y la influencia en la toma de decisiones, el número de mujeres en esos puestos disminuye, dando así carta de naturaleza al conocido como «techo de cristal», uno de los fenómenos más analizados como un obstáculo para el avance de las mujeres en los niveles más altos de decisión.

No obstante, los datos de la presencia y la participación de la mujer en los ámbitos de decisión política deben contextualizarse ya que pueden reflejar una realidad sesgada, pues es frecuente que esta presencia sea muy fuerte y mayoritaria en las áreas de políticas de cuidados a las personas y que estén subrepresentadas en otros. La presencia de las mujeres es mayor en aquellos ministerios relativos a las cuestiones de las mujeres, la salud y la educación, y su representación es menor en 15 de las 20 áreas políticas, donde las de obras y transporte públicos registran la proporción más baja de mujeres. De todos modos, el progreso hacia la paridad de género es evidente en tres áreas

¹² Menos de una tercera parte (32 %) de los países se encuentran próximos a alcanzar la paridad de género o ya la han alcanzado. En términos numéricos, las mujeres tienen una sobrerrepresentación en el 28 % de los países, y registran una subrepresentación en el 39 % de estos.

políticas destacadas y tradicionalmente consideradas un ámbito de los hombres: los ministerios de defensa, relaciones exteriores y finanzas¹³.

Sin ánimo de exhaustividad, podemos realizar una aproximación a la situación de la igualdad en los ámbitos de liderazgo y decisión en el sector público, añadidos a los examinados de modo general en el apartado anterior, con datos tales como la evolución experimentada desde el año 1997 en la proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales %.



4. UNA MIRADA PARTICULAR: EL PAPEL DE LA MUJER EN LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN PÚBLICA

Un análisis de la presencia de la mujer en los niveles directivos de la Administración exige contextualizar en el tiempo la llegada de la mujer al

¹³ En todo el mundo, las mujeres ocupan el 41 % de los ministerios de finanzas, el 40 % de los ministerios de relaciones exteriores, y el 36 % de los ministerios de Defensa. Entre 2010 y 2020, la proporción media de mujeres en los cargos aumentó un 11 % en los ministerios de defensa, un 6 % en los de relaciones exteriores, y un 10 % en los de finanzas, sin perjuicio de que en algunos países aún persisten brechas de género considerables en estas áreas influyentes, sobre todo en los ministerios de defensa.

servicio público, lo que nos sitúa en el *Estatuto de funcionarios* de Maura, como punto de partida en el reconocimiento del derecho de las mujeres a servir al Estado¹⁴. Poco más de 100 años en los que la incorporación de la mujer al servicio público se ha visto sometida a un incremento exponencial, en especial, en los últimos 30 años, hasta el punto de constituir más del 50 % de las personas empleadas públicas, tal y como veremos. Sin embargo, pese al contexto normativo de igualdad formal, todavía queda un amplio espacio de mejora para alcanzar la igualdad real que requieren acciones concretas y que se verán aceleradas con la presencia de la mujer en los espacios de decisión que permitirán un mejor y mayor impulso concreto.

4.1. El talento femenino en cifras

De conformidad con los datos que ofrece el Ministerio de Hacienda y Función Pública podemos afirmar que las mujeres ocupan más de la mitad de los puestos en la Administración pública, pues su presencia es mayoritaria en la última década y avanza cada año siguiendo una línea incremental en el conjunto de las Administraciones públicas, principalmente en las CC AA. De hecho, existen algunos sectores, como los de Educación y Sanidad, donde la presencia femenina supera el 71 % y el 75 %, respectivamente. En otros, sin embargo la presencia masculina es muy superior, como en el caso de las Fuerzas Armadas o Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, (servicios en los que, por cierto, su personal es mayoritariamente estatal, sin perjuicio de las policías locales y autonómicas). El escenario se ha consolidado hace ya tiempo, pues en el año 2010 ya había mayor presencia de mujeres, 1,42 millones (52,71 %), que hombres, 1,27 millones (47,28 %).

Sin ánimo de exhaustividad presentamos a continuación una breve visión sobre el empleo público de conformidad con los datos del Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (enero 2022)¹⁵.

¹⁴ DE LA PLAZA, M. y PORRAS, A. «Situación de las Mujeres en el Sector Público, con referencia a las TIC». *Boletic*, n.º 88, marzo 2021.

¹⁵ Disponible para consulta en https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/220101_Boletin_Enero_2022.pdf

Tabla 1. Personal al servicio de las Administraciones Públicas

	NÚMERO DE EFECTIVOS	PORCENTAJE
Sector Público del Estado	513.721	18,90%
Administración del Estado	226.601	8,34%
- Ministerios	90.432	3,33%
- Organismos autónomos	60.458	2,22%
- Entidades Públicas Empresariales	21.088	0,78%
- Agencias Estatales	16.481	0,61%
- Autoridades Administrativas Independientes	1.381	0,05%
- Universidades Públicas no transferidas	2.569	0,09%
- Otros entes de Derecho Público	34.192	1,26%
Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	263.009	9,68%
- Fuerzas Armadas	118.671	4,37%
- Policía Nacional	68.438	2,52%
- Guardia Civil	75.900	2,79%
Administración de Justicia	24.111	0,89%
Sector Público de las Comunidades Autónomas	1.611.697	59,31%
Administración general	1.451.355	53,41%
Universidades	160.342	5,90%
Sector Público de la Administración Local	592.152	21,79%
Ayuntamientos	526.307	19,37%
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares	65.845	2,42%
TOTAL	2.717.570	100,00%

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (enero 2022).

En cuanto a su distribución, desde el punto de vista de las Administraciones para la que prestan servicios, el 59,54 % trabaja para las Comunidades Autónomas, el 21,53 %, en la Administración local y el 18,92 %, en el sector público del Estado.

En relación a su distribución por sexos, los datos del *Boletín* ofrecen una línea de continuidad en la tendencia mayoritaria de la mujer en la Administración pública:

Tabla 2. **Personal al servicio de las Administraciones Públicas por tipología de personal y sexo**

	PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA		PERSONAL LABORAL		OTRO PERSONAL		TOTAL		TOTAL
	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER	
Sector Público del Estado	303.043	118.218	46.234	33.142	3.872	9.212	353.149	160.572	513.721
Administración del Estado	65.783	73.557	46.068	32.780	2.817	5.596	114.668	111.933	226.601
- Ministerios	31.046	30.282	12.298	12.428	1.634	2.744	44.978	45.454	90.432
- Organismos Autónomos	17.889	24.795	7.546	6.548	1.090	2.590	26.525	33.933	60.458
- Entidades Públicas Empresariales	-	-	15.672	5.416	-	-	15.672	5.416	21.088
- Agencias Estatales	4.542	4.056	3.701	3.999	53	130	8.296	8.185	16.481
- Autoridades Adm. Independientes	254	294	369	442	5	17	628	753	1.381
- Universidades Públicas no transferidas	476	805	585	568	22	113	1.083	1.486	2.569
- Otros entes de Derecho Público	11.576	13.325	5.897	3.379	13	2	17.486	16.706	34.192
Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	230.445	32.564	-	-	-	-	230.445	32.564	263.009
- Fuerzas Armadas	103.395	15.276	-	-	-	-	103.395	15.276	118.671
- Policía Nacional	57.310	11.128	-	-	-	-	57.310	11.128	68.438
- Guardia Civil	69.740	6.160	-	-	-	-	69.740	6.160	75.900
Administración de Justicia	6.815	12.097	166	362	1.055	3.616	8.036	16.075	24.111
Sector Público de las CCAA	278.384	566.050	86.786	127.518	145.213	407.746	510.383	1.101.314	1.611.697
Administración general	245.046	535.583	39.855	87.498	142.442	400.931	427.343	1.024.012	1.451.355
Universidades	33.338	30.467	46.931	40.020	2.771	6.815	83.040	77.302	160.342
Sector Público de la Adm. Local	114.529	73.591	139.528	181.105	31.041	52.358	285.098	307.054	592.152
Ayuntamientos	103.235	60.567	129.196	168.114	24.866	40.329	257.297	269.010	526.307
Diputaciones, Cabildos y Consejos	11.294	13.024	10.332	12.991	6.175	12.029	27.801	38.044	65.845
TOTAL	695.956	757.859	272.548	341.765	180.126	469.316	1.148.630	1.568.940	2.717.570

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones Públicas (enero 2022).

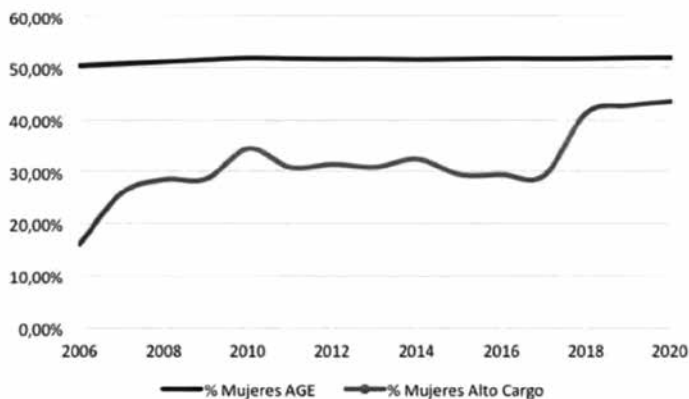
No entraremos en este análisis en el detalle por áreas de gestión, que, en los ámbitos de mayor relevancia, serán objeto de examen en otros capítulos de esta obra.

4.2. La brecha de género en la dirección pública profesional: la necesidad de profesionalización

El artículo 103 CE establece que el acceso al empleo público se realiza sobre la base de los principios de igualdad, mérito y capacidad y así se ve refrendada en las normas de aplicación a los correspondientes procesos selectivos. Sin embargo, el acceso a los niveles directivos y predirectivos no se ajustan en idéntica medida a dichos principios, dada su provisión, en muchos casos por libre designación, con escasa vinculación a los méritos profesionales, adscripciones provisionales y comisiones de servicios, entre otras formas de provisión, que abren la puerta a la desigualdad, en cuanto no siempre se toman en consideración criterios objetivos y profesionales y en un marco legal deficitario ante la falta de desarrollo normativo de la dirección

pública profesional¹⁶ que impide que la presencia de la mujer en los puestos de dirección se produzca en correlación a su presencia en general en la gestión pública.

La información recogida en el *III Plan de Igualdad* de la AGE permite observar en los últimos años se observa una tendencia al alza en desempeño por las mujeres de puestos calificados como altos cargos, tendencia que, no obstante, habría que analizar de forma desagregada en atención a las ramas de gestión, pues en gran medida, la presencia de mujeres en los denominados altos cargos (de conformidad con la Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del ejercicio del alto cargo), se concentran en las áreas de los cuidados a las personas, igualdad, etc., dejando los puestos «de poder», a altos cargos hombres.



Porcentaje de mujeres Alto Cargo versus mujeres AGE. Fuente: Boletic, n.º 88, marzo 2021, Astic.

Y ello, a pesar de que la aprobación del EBEP en el año 2007 abrió un horizonte de esperanza en cuanto a la configuración de la dirección pública profesional al contemplar en su artículo 13 la posibilidad tanto de que el Gobierno del Estado como los órganos de gobierno de las comunidades autónomas estableciesen, en desarrollo del propio EBEP, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, y atribuyendo la condición de personal directivo a aquel que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración, así como una serie de reglas en cuanto a su designación y evaluación. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del EBEP el

¹⁶ Simplemente enunciada en el artículo 13 TREBEP.

desarrollo de una dirección pública profesional sigue siendo una tarea pendiente, encontrando únicamente algunos desarrollos autonómicos y estando pendiente, en estos momentos, de su regulación en el Anteproyecto de Ley de Función Pública de la Administración General del Estado.

A continuación realizamos un pequeño repaso en dos ámbitos fundamentales de la gestión pública, como son el de la educación y el de la justicia. En relación a este último, cada año, la presencia de las mujeres en la entrega de despachos a los nuevos jueces es mayoritaria, al igual que la base del poder judicial, donde la presencia de la mujer supera ampliamente el 50 %. Sin embargo, en los órganos de gobierno, en los últimos tres años, de más de medio centenar de nombramientos, el Consejo General del Poder Judicial solo designó a un 21 % de mujeres para ocupar las presidencias de las Audiencias Provinciales y de las salas de los Tribunales Superiores de Justicia, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y tribunales militares. En la línea de mejora de esta situación, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprobaba el 30 de enero de 2020 el *II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial*, que ha sido elaborado por la Comisión de Seguimiento del Plan de Igualdad¹⁷. En el apartado dedicado al acceso a la Carrera Judicial por el turno libre de oposición, el texto señala que el 71,2 por ciento de los 188 nuevos jueces y juezas que ingresaron en 2018 eran mujeres, confirmando así la tendencia registrada en años anteriores (53,2 por ciento en 2017 y el 64,1 por ciento en 2016). En cuanto al Tribunal Supremo, donde hay 16 mujeres y 61 hombres, el Plan reconoce avances «como la entrada de mujeres en todas y cada una de las Salas del Tribunal Supremo por primera vez en la historia, en particular en su Sala Segunda, que ha pasado de no contar con ninguna mujer en 200 años a contar con tres mujeres a día de hoy; o el haberse alcanzado, también por primera vez en la historia, la paridad entre mujeres y hombres en una de las Salas del Tribunal Supremo (Sala Cuarta)». Apenas hay que remontarse en el tiempo para localizar otro hito, la primera mujer presidenta de Sala en el Tribunal Supremo, año 2020, dato sorprendente a la vista de la presencia ya consolidada de la mujer en el poder judicial desde hace años¹⁸.

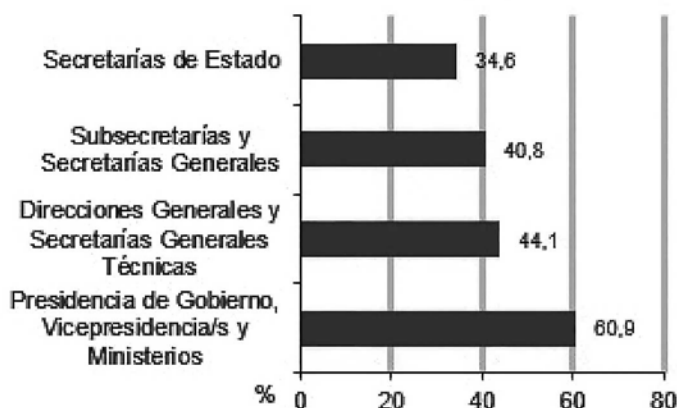
¹⁷ Datos disponibles en <http://www.mujeresjuezas.es/2020/02/04/celebramos-la-aprobacion-del-ii-plan-de-igualdad-de-la-carrera-judicial-aqui-esta-el-texto-de-sus-objetivos-y-ejes-de-actuacion/>

¹⁸ CAMPOS ACUÑA, M.^a Concepción. «El liderazgo femenino en la administración y su avance cara a una igualdad real en el ODS 5: la participación en la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública», ponencia presentada en las Jornadas *La Agenda 2030 y el papel de las mujeres en la Administración Pública del futuro*, organizadas por la Diputación Provincial de Pontevedra y la Cátedra Iberoamericana de la Universidad de Santiago de Compostela, 2021.

Idénticos datos nos ofrece el ámbito universitario. Según el informe *Igualdad en cifras (2022)*, del Ministerio de Educación y Formación Profesional, la mayor parte de los docentes en España son mujeres, pero esta proporción no se traslada tampoco a los ámbitos de gobierno, datos especialmente llamativos conforme escalamos en el nivel de estudios. En la actualidad, solo hay ocho rectoras en las cincuenta universidades públicas españolas, y esa escasa representación se traslada a su máximo órgano de gobierno, a la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).

Si analizamos la visión en cifras de las cúpulas de mayor nivel de la AGE, obtenemos la siguiente imagen:

Órganos superiores y altos cargos en la Administración General del Estado (% mujeres). Serie 2015-2021



Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE).

La Administración tiene un papel clave en la retención del talento femenino y en el impulso de la mujer hacia los puestos de dirección tanto en el ámbito privado como en el público, donde puede adoptar acciones positivas como el establecimiento de programas de desarrollo y formación específicos, incentivando la adopción de horarios razonables en el ámbito laboral y de horarios y vacaciones escolares compatibles, creando mecanismos para facilitar el cuidado de hijos y mayores por parte de las familias. En particular, en el caso de los conocidos como altos cargos resulta preciso abordar la gestión del tiempo y contemplar una regulación de las jornadas y horarios específicos, tal y como llevan años recomendando tanto la Comisión Europea

como la OIT y que ayude a seguir mejorando la participación de la mujer en los niveles de dirección.

Evolución de la presencia de mujeres en los altos cargos de la AGE

		ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO											
		2011	2010	2018	2018	2017	2018	2016	2014	2013	2012	2011	2010
Mujeres	TOTAL	43,72	43,33	43,74	41,27	39,31	39,41	39,44	37,43	35,38	31,40	30,13	34,44
	Presidentes de Gobiernos, Vicepresidencias y Ministros	60,87	77,83	58,82	51,11	38,70	27,30	25,80	26,70	28,80	28,80	43,80	58,30
	Secretarías de Estado	34,52	40,12	44,80	44,80	29,20	25,02	25,02	23,20	22,80	22,80	25,80	29,30
	Subsecretarías y Secretarías Generales	45,78	45,78	48,30	34,88	33,20	39,80	35,30	34,80	34,80	32,80	30,12	41,80
	Directoras Generales y Secretarías Generales Técnicas	44,12	43,75	42,45	38,34	27,80	27,40	27,80	27,20	30,72	32,12	35,30	33,72

Fuente: Instituto Mujeres.

5. DECISIONES CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

Siguiendo el hilo argumental seguido hasta este momento y considerando la dual organización de la gestión pública, sobre gobierno y administración, debemos abordar las condiciones, situación y cifras que ofrece la presencia de la mujer en los ámbitos de decisión política, teniendo en cuenta el complejo sistema de organización territorial existente en España, Estado, CC AA y entidades locales.

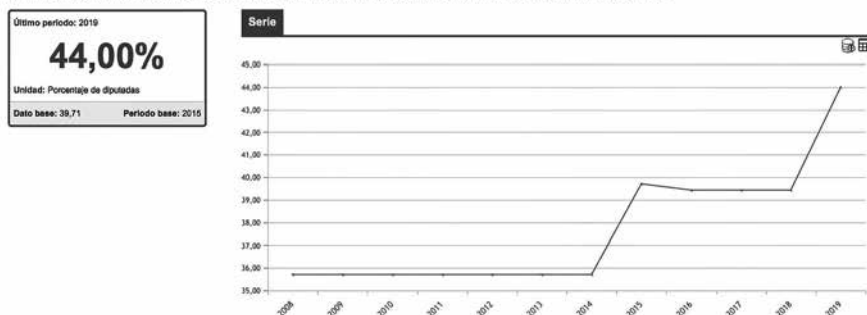
5.1. La presencia de la mujer en la política: el salto de las listas cremallera en España

A pesar de la evolución normativa que hemos examinado, el verdadero punto de inflexión para garantizar la presencia de la mujer en el ámbito de la política, de la democracia paritaria, se produjo con la implantación de las conocidas como «listas cremallera».

Introducidas en el año 2007, mediante la modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG) por la LOI, se establece que las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en la Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. A los efectos de la normativa, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos

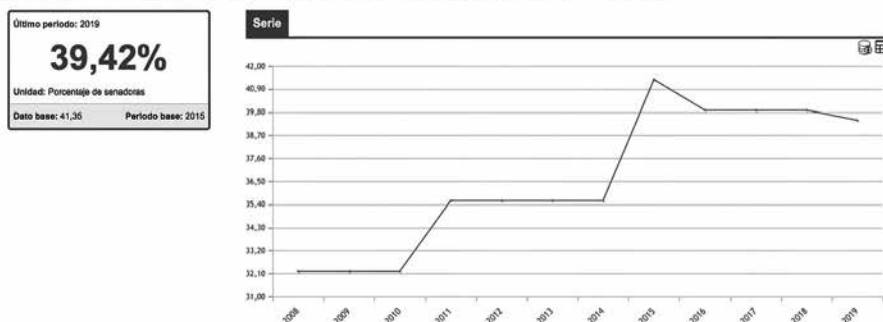
del cuarenta por ciento». Algunas CC AA siguieron la senda regulatoria de las listas cremallera, como Baleares, Castilla La Mancha, Andalucía¹⁹.

Subindicador 5.5.1.1. Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (congreso)



Fuente: INE: Indicadores de seguimiento ODS 5.

Subindicador 5.5.1.2. Porcentaje de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales (senado)



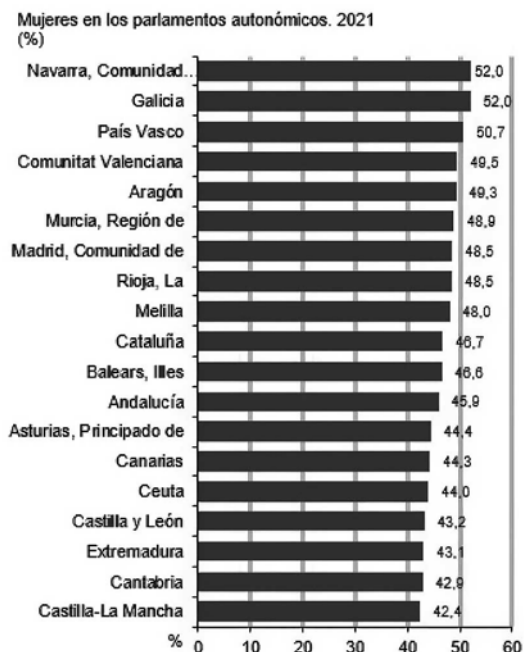
Fuente: INE: Indicadores de seguimiento ODS 5.

¹⁹ Baleares fue la primera en modificar la ley electoral con la Ley 6/2002, de 21 de junio, con objeto de garantizar la paridad electoral, concretamente modificando el artículo 16.4 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/1986, de 26 de noviembre, para establecer las listas cremallera. En Castilla La Mancha la Ley 11/2002, de 27 de junio, añadió un nuevo apartado 1 bis al artículo 23 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, que obligaba a los partidos políticos y demás agrupaciones electorales a confeccionar listas alternado hombres y mujeres de forma que los de un sexo ocupen los puestos pares y los del otro los impares. También en Andalucía, el artículo 2 de la Ley del Parlamento de Andalucía 5/2005, de 8 de abril, por el que se modifica el artículo 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía, incluyó las listas cremallera. RIBE OTALORA, A. (2013). «Las cuotas de género y su aplicación en España: los efectos de la Ley de igualdad (LO 3/2007) en las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos». *Revista de Estudios Políticos*, n.º 160, pp. 159-197.

Se prevén ciertas excepciones a esta decisión, en las que no se aplica la exigencia contenida en el artículo 44 *bis* LOREG, en el caso de municipios con un número de residentes igual o inferior a los 3000 habitantes, así como las islas con un número de residentes igual o inferior a 5000 habitantes. Tales excepciones han sido declaradas constitucionales por la STC 12/2008, al conceptualizarlas como un instrumento apropiado en relación con las exigencias de proporcionalidad. De ahí, que tal y como señala el Tribunal Constitucional en caso de haber «mujeres cuota», también hay hombres cuota, o que tan cuota son unos como las otras, desde la correcta filosofía que inspira la norma. Lo que ayuda a que el sentido peyorativo para la expresión, que en todo caso habría de resultar aplicable a cualquiera de los dos sexos, se neutraliza además con la destrucción del mito de las llamadas «mujeres cuotas».

En el ámbito autonómico, como hemos visto, también se ha producido una proyección clara hacia la democracia paritaria, como se refleja en la siguiente imagen:

Composición de los parlamentos autonómicos (2021)



Fuente: elaboración del Instituto de las Mujeres a partir de datos de las páginas web de los Parlamentos Autonómicos.

Con esta formulación y sin perjuicio de matices en orden a la dimensión de las diferentes entidades, en las elecciones de 2008 se aplicó por primera vez esta reforma, con el resultado de que las mujeres elegidas suponían el 36,29 % del total del Congreso y en 2011 el 36 % del total. Este sistema que ha representado un gran avance no está exento de críticas pues los partidos también pueden favorecer a un sexo frente al otro, iniciando sus listas con el género que deseen favorecer²⁰.

Señala Pérez-Ugena de Coromina (2020)²¹ que, sin embargo, los métodos de doble y triple cremallera sí serían imparciales porque los partidos políticos no pueden establecer estrategias para beneficiar a un género frente al otro. Y normalmente con ellas ambos géneros consiguen una representación muy próxima al 50 % de los escaños del Congreso. Incluso la representación es próxima al 50 % a nivel de cada partido político, y en el caso de la triple cremallera también en las circunscripciones electorales.

5.2. Las decisiones políticas con perspectiva de género en Europa

En Europa, la preocupación por la democracia paritaria la encontramos en el doble plano, la primera en relación con el Parlamento Europeo, donde debemos citar con la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de marzo de 2003, sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo (DO C 61E de 10/3/2004, p. 384) y la segunda, con la igualdad a nivel de cada Estado miembro.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2022, sobre la integración de la perspectiva de género en el Parlamento Europeo-*Informe anual 2020*, reitera su petición de que se lleve a cabo una auditoría para cartografiar la situación actual en términos de igualdad de género e integración de la perspectiva de género y formular recomendaciones tanto en el ámbito político como en el administrativo de las actividades del Parlamento²². Asimismo, sugiere que esta auditoría abarque todos los ámbitos e indicadores desarrollados por el EIGE en su herramienta dedicada al grado de sensibilidad de los distintos parlamentos

²⁰ Para evitar una sobrerrepresentación de un sexo con respecto al otro en una circunscripción electoral hay que impedir que todos los partidos inicien sus listas cremallera con candidatas del mismo género, tal y como señala RAMÍREZ GONZÁLEZ, V. y LÓPEZ CARMONA, A. (2015). «Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados» .RES. *Revista Española de Sociología*, n.º 23, 2015, pp. 95-116.

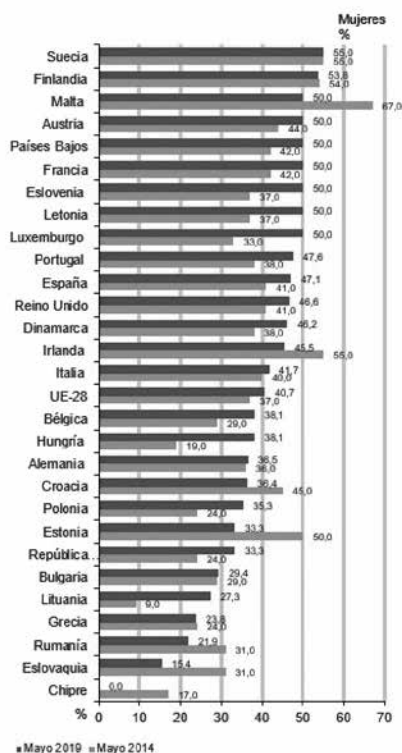
²¹ Para profundizar en la propuesta se recomienda una lectura de su trabajo «Participación política e igualdad. Paridad en listas electorales en España», *R.E.D.S.*, n.º 16.

²² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0072_ES.html#def_1_19

a las cuestiones de género y determine las normas que facilitan o bloquean la igualdad de género en cada área analizada, con el objetivo de actualizar el plan de acción del Parlamento en materia de género y la hoja de ruta correspondiente. Finalmente, pide que dicha auditoría incluya una evaluación del impacto de género por lo que respecta a la aplicación de un requisito fijo de equilibrio entre mujeres y hombres en todas las estructuras parlamentarias, incluidas las comisiones, delegaciones y misiones.

A continuación una visión gráfica de la situación en el Parlamento:

Mujeres en el Parlamento Europeo (2014 y 2019)



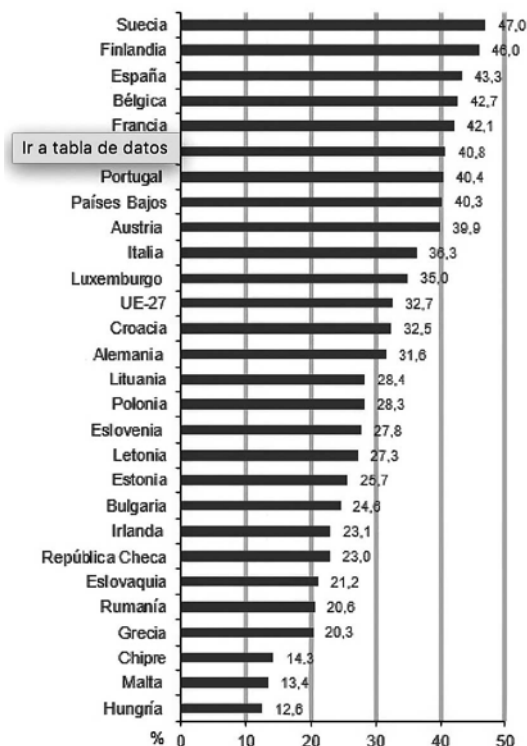
Fuente: elaboración del Instituto de las Mujeres a partir de datos proporcionados por el Parlamento Europeo a través de su página web.

En otro plano, en Europa encontramos también medidas activas para garantizar la igualdad en la representación política a nivel interno, en los Estados miembros, y así nos encontramos con que Bélgica, Francia, Croacia, Italia, Polonia, Portugal y Eslovenia requieren una proporción mínima de

mujeres entre los candidatos, que va del 33 % al 50 % (caso de Bélgica y Francia). En Rumanía, aunque su ley electoral también incluye una cuota de mujeres obligatoria, esta es mínima: al menos un candidato de cada sexo en cada lista.

De estos países (incluida España), seis incluyen alguna regla específica en cuanto a la posición de las candidatas en la lista electoral, con la intención de evitar que queden relegadas a los últimos puestos: Francia, por ejemplo, sigue un sistema de «listas cremallera», con alternancia entre hombres y mujeres.

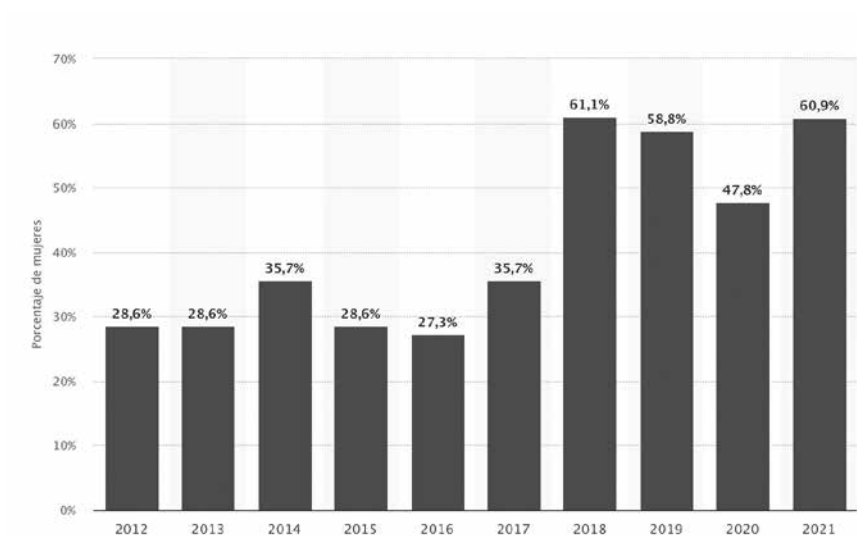
Mujeres en los parlamentos nacionales de los países europeos Cámara única o baja (tercer trimestre de 2021)



Fuente: European Institute for Gender Equality (EIGE)

Todo ello sin olvidar que, en virtud del principio de división de poderes debemos analizar también la presencia de mujeres en el Ejecutivo, con la presencia del número de mujeres en el Gobierno de España.

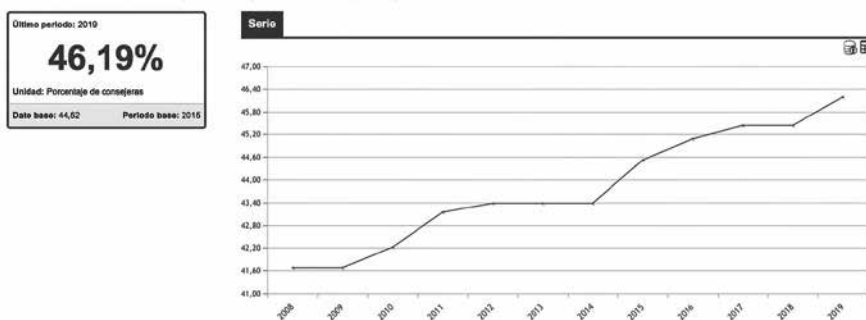
Porcentaje de mujeres presentes en el Gobierno, vicepresidencias y ministerios de España entre 2012 y 2021.



Fuente: Statista²³.

Y teniendo en cuenta la organización territorial señalada, resulta necesario exponer también la situación a nivel autonómico:

Subindicador 5.5.1.3. Porcentaje de consejerías ocupadas por mujeres en los Gobiernos autonómicos

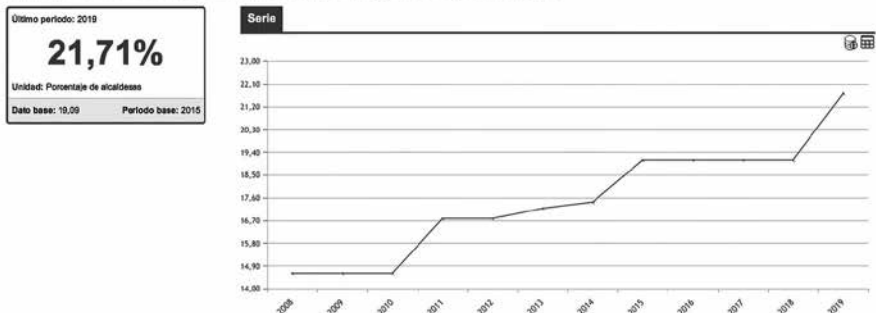


Fuente: INE. Indicadores de seguimiento ODS 5.

Así como en el nivel local:

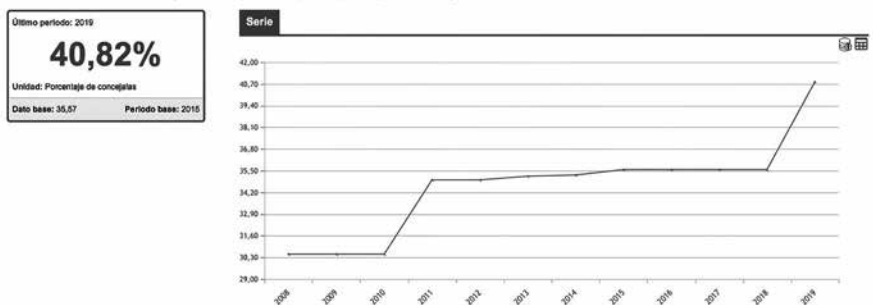
²³ <https://es.statista.com/estadisticas/1022863/presencia-de-mujeres-en-el-gobierno-de-espana/>

Subindicador 5.5.1.4. Porcentaje de alcaldías ocupadas por mujeres en los gobiernos locales



Fuente: INE. Indicadores de seguimiento ODS 5.

Subindicador 5.5.1.5. Porcentaje de concejalías ocupadas por mujeres en los gobiernos locales



Fuente: INE. Indicadores de seguimiento ODS 5.

En este ámbito y sin perjuicio de las distintas acciones e iniciativas que pueden adoptarse a nivel nacional y subnacional, la Coalición para la Acción del Foro Generación Igualdad sobre movimientos y liderazgos feministas ha elaborado planes para, por ejemplo, lograr la paridad de género en los puestos del poder ejecutivo y legislativo en 50 países de aquí a 2026.

6. LIDERAZGO FEMENINO: FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA DIRECCIÓN

El liderazgo femenino se ha visto y se ve sometido a una realidad que se presenta en ocasiones como una fortaleza y en otras como una debilidad, y sin perjuicio de las múltiples formas que abordan señalaremos tres a continuación. En primer lugar, en relación con la propia caracterización del liderazgo femenino y cómo este se conecta de forma directa con el momento

transformador que están experimentando las Administraciones públicas y requieren de las conocidas como *soft skills* y competencias asociadas a liderazgos diversos, inclusivos y transformadores. En segundo lugar, el factor digital, complejo por sus numerosas aristas, con especial referencia a la brecha de género que no solo se ha extendido sino que también ampliado en un entorno en el que la presencia de la mujer es muy minoritaria. Finalmente y en tercer lugar, poniendo el foco en la relevancia de tejer redes y promover iniciativas como *mentoring* y agendas de expertas que potencien la visibilidad y empoderamiento de la mujer, como ejemplo, la Asociación de Mujeres en el Sector Público.

6.1. Liderazgo femenino

Solo una Administración pública que sea igualitaria puede convertirse en una Administración pública inclusiva y capaz de rendir cuentas, ya que cuando las mujeres asumen funciones de liderazgo en la Administración pública, los Gobiernos demuestran mayor receptividad y rendición de cuentas y la calidad de los servicios públicos mejora notablemente, según la investigación descrita en el informe GEPA. Por ejemplo, los datos muestran que cuando las mujeres están en el poder, aquellas políticas más soslayadas (como las orientadas a poner fin a la violencia contra las mujeres, o los servicios de cuidado infantil y de atención médica) cobran mayor atención e igualmente puede observarse a menudo que hay menos corrupción en el Gobierno y los partidos políticos son más proclives a trabajar de forma mancomunada²⁴.

Frente a modelos tradicionales de liderazgo, basados en gran medida en la jerarquía, en la demostración del poder y en la competitividad y un alto nivel de control, las nuevas dinámicas relacionales, la tecnología y la cada vez mayor importancia de nociones como la inteligencia colectiva y la inteligencia emocional, han ido dando paso a la aparición de un nuevo modelo de liderazgo más asociado a las *soft skills*, a las conocidas como competencias blandas, un ámbito que encaja perfectamente en el modelo de liderazgo

²⁴ Por ejemplo, en Liberia, la presidenta Ellen Johnson Sirleaf creó durante su primer mandato un tribunal especializado para enjuiciar la violencia contra las mujeres. La exprimera ministra de Noruega, Gro Harlem Brundtland, y la entonces canciller alemana, Angela Merkel, reforzaron las disposiciones relativas a la licencia familiar e incrementaron los fondos destinados a la educación en la primera infancia (<https://www.unwomen.org/es/news/stories/2021/3/press-release-data-reveals-womens-leadership-is-far-from-equal-and-under-threat-by-pandemic>).

femenino, con altas capacidades para la gestión de equipos, la resolución de conflictos y una buena comunicación²⁵.

Porque en la construcción del futuro del sector público cobra especial importancia la configuración del liderazgo femenino como liderazgo transformador en la dirección pública profesional. Entre las características que destacan en el liderazgo femenino, de conformidad con algunas investigaciones, pueden apuntarse el trabajo en redes, trabajo en equipo y búsqueda de consenso, lo que determina un ambiente laboral más favorable. Según la abundante literatura existente pueden sistematizarse las principales barreras con que se encuentran las mujeres que aspiran a niveles directivos se mantienen, principalmente en tres áreas: cultura de las organizaciones, roles tradicionales y responsabilidades domésticas. Las medidas que pueden adoptarse para superar dichos obstáculos se refieren a la compatibilidad entre la vida personal y familiar y la carrera directiva, al logro de la promoción profesional y a las acciones específicas que pueden realizar las empresas²⁶.

La acción de los Gobiernos asegurando un marco legal de protección y garantía del derecho fundamental a la igualdad y planificando y evaluando las políticas públicas con perspectiva de género constituyen uno de los ejes fundamentales para alcanzar la igualdad y contribuirán a diseñar la estructura formal que soporte las medidas concretas para asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.

Aunque existe mayor equilibrio entre hombres y mujeres en el sector público que en el privado, todavía estamos lejos de lograr la plena igualdad. La pandemia de covid-19 ha subrayado además la importancia de la fuerza laboral del sector público en la prestación de servicios públicos esenciales. Dada la interseccionalidad entre el género, la ocupación y el empoderamiento económico, comprender y aumentar la representatividad, la calidad y la equidad en el sector público es esencial para una mejor prestación de servicios. La gran amplitud del sector público significa que puede ser un líder estraté-

²⁵ CAMPOS ACUÑA, M.^a C. (2021). «El liderazgo femenino en el nuevo modelo de gestión: estrategias de igualdad real». *Revista digital CEMCI*, n.º 49, enero a marzo 2021.

²⁶ BARBERÁ, E; SARRIÓ, M.; RAMOS, A. (coord.) 2000: «Mujeres directivas: promoción profesional en España y en el Reino Unido». Institut Universitari d'estudis de la DonaUniversitat de ValènciaValencia, http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Recens05.pdf

gico en el cambio de normas y comportamientos y promover una mayor igualdad de género en el empleo en el mercado laboral en general²⁷.

6.2. El entorno digital: amenaza u oportunidad para la igualdad

La tecnología es el medio en el que se desarrolla en la actualidad la gestión pública, de ahí que en la construcción de la igualdad real no se pueda obviar la dimensión que representa el entorno digital. El propio ODS 5 recoge como meta 5.b «Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres», obligación que nos sitúa ante la conocida como brecha digital de género y la necesidad de diseñar políticas públicas en el ámbito de la transformación digital claramente orientadas a superar la brecha digital de género. La crisis generada por el covid-19, ha revolucionado la forma en la que las personas y las empresas utilizan las TIC y otras tecnologías digitales para trabajar e interactuar, escenario que ha puesto de manifiesto la urgencia de promover el equilibrio de género en este sector sin dilación.

Cuando hablamos de brecha digital de género pueden identificarse diferentes brechas, de carácter y alcance diferente:²⁸

- La primera brecha digital de género aparece en el acceso a la tecnología (carácter cuantitativo)
- La segunda en la utilización que se hace de ella y marca el grado de incorporación efectiva a la misma (de mayor alcance y de carácter cualitativo)
- Finalmente, todo indica que existiría una tercera brecha digital de género, circunscrita al uso de los servicios TIC más avanzados (también de carácter cualitativo y de gran importancia para la evolución de las dos anteriores).

Según los Indicadores de género de la sociedad digital, publicados por el Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI) en 2021, la

²⁷ TURKAN MUKHTAROVA, T., BAIG, F. A. y HASNAIN, Z. (2021). «Cinco datos más sobre la igualdad de género en el sector público». Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/es/voces/cinco-datos-mas-sobre-la-igualdad-de-genero-en-el-sector-publico> (última consulta: 25 de septiembre de 2022).

²⁸ <https://www.inmujeres.gob.es/publicacioneselectronicas/documentacion/Documentos/DE0435.pdf>

frecuencia de uso de internet entre hombres y mujeres es similar; e, incluso, en algunos aspectos, se observa un mayor acceso de las mujeres. No obstante, existe un mayor porcentaje de mujeres con habilidades tecnológicas bajas y básicas, aunque son mujeres de 19 a 24 años las que poseen mejores habilidades en términos absolutos. Los mismos datos muestran un sesgo en las temáticas o tipos de actividades a los que hombres y mujeres dedicamos nuestro tiempo en internet: el uso para cuidados del hogar, de personas dependientes, salud y educación es mayor en mujeres que en hombres. Se produce una perpetuación de los roles de género en el uso de internet y las redes.

Todo ello sin perjuicio de la reiterada constatación de la falta de vocaciones STEM entre las mujeres y la correlativa ausencia de presencia femenina en la construcción del entorno digital, que dificulta la perspectiva de la mitad de la población en el diseño de las políticas públicas y en su ejecución.

Porque la esfera digital no es ajena a la realidad que estamos examinando, al contrario, como señala Queralt (2022), «el arraigo de la desigualdad entre sexos es tal que ha traspasado las fronteras del mundo físico». La brecha de género existente y la falta de visibilidad de las mujeres se ha visto trasladada al mundo virtual, por lo que resulta necesario cambiar esta tendencia, y fomentar el lado positivo que permite que Internet y los medios tecnológicos hagan que la voz de las mujeres tenga un recorrido mucho mayor, tanto gracias a su accesibilidad, su naturaleza transfronteriza, su rapidez de llegada e impacto, la esfera digital es una oportunidad para generar también referentes visibles para otras mujeres²⁹.

Por eso debemos poner en contexto el reconocimiento en la *Carta de Derechos Digitales* (2021) del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el entorno digital, que entiende que el derecho y el principio a la igualdad inherente a las personas es igualmente aplicable en los entornos digitales, incluyendo la no discriminación y la no exclusión. Para ello, contempla el compromiso de promover la igualdad efectiva de mujeres y hombres en entornos digitales, fomentando que los procesos de transformación digital apliquen la perspectiva de género adoptando, en su caso, medidas específicas para garantizar la ausencia de sesgos de género en los datos y algoritmos usados y garantizando que en los procesos de transformación digital se vigilará, con arreglo a la normativa aplicable, por la accesibilidad de toda clase.

²⁹ «Discriminadas también en las redes» (Tribuna, *El País*, 27/08/2022). Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2022-08-27/discriminadas-tambien-en-las-redes.html> (última consulta: 19 de septiembre de 2022).

Además de este reconocimiento específico, la Carta recoge también el derecho a una educación digital (xvii), que se concreta en una educación que promueva un uso de los medios digitales seguro y respetuoso con la igualdad de género y orientado a la disminución de las brechas de género en el ámbito digital (apartado 3. c). Del mismo modo recoge también los derechos ante la inteligencia artificial (xxv), específicamente el deber de garantizar el derecho a la no discriminación cualquiera que fuera su origen, causa o naturaleza, en relación con las decisiones, uso de datos y procesos basados en inteligencia artificial (apartado 2. a). Observamos así cómo el derecho a la igualdad de género se proyecta, debe proyectarse, en el entorno digital, una nueva dimensión que alcanza a la totalidad de esferas de la vida pública y privada.

6.3. La fortaleza de tejer redes: la asociación de mujeres en el sector público

La comprobación de la realidad descrita y la necesidad de reforzar las acciones para promover la igualdad real forma parte de la génesis de numerosas iniciativas surgidas para sumar en ese objetivo, entre las que destacar la opción mayoritaria por la puesta en marcha de redes de mujeres de distintos sectores del sector público, en muchos casos incluso con la constitución de asociaciones, y una en particular, la Asociación de Mujeres en el Sector Público, que concentra al conjunto de las mujeres del sector público, con independencia del nivel territorial o del ámbito sectorial en el que desempeñen servicios, con el objetivo de dar mayor visibilidad al talento y al trabajo que desarrollan.



La Asociación se presenta como un *stake-holder* necesario en el ámbito de la igualdad en el sector público, porque es preciso abordar un cambio en la cultura organizativa que permita visibilizar el trabajo de las mujeres, ya que la Administración no puede permitirse desperdiciar la mitad de su talento y para ello, se abordan distintas líneas de trabajo. Por una parte, la de promocionar la igualdad en los puestos directivos y predirectivos, con un nuevo estilo de liderazgo, llevando a cabo un estudio que nos permita obtener la

radiografía de la situación en el sector público. Y también promoviendo la presencia de mujeres profesionales en foros, congresos, y comités de expertos, en los que en muchos casos la presencia de la mujer, cuando está, es puramente testimonial, promoviendo una mayor visibilidad, con la puesta en marcha de una «Agenda de Expertas». Por otra, muy importante, fomentando medidas de conciliación personal y familiar, pero no solo para que puedan acogerse a ellas, sino también para que acogerse a ellas no suponga un lastre su carrera profesional.

En la línea de tejer redes y promover alianzas y capacitación de las mujeres para liderar la acción pública desarrollan iniciativas como el *mentoring*, en la que las mujeres, por la trayectoria, la experiencia y el conocimiento adquirido en la lucha por la igualdad, pueden ser figuras clave en la transformación de la Administración y en la construcción de un nuevo liderazgo. Muchas de nuestras compañeras, bien preparadas, que desarrollan actualmente labores más técnicas o administrativas, podrían ocupar puestos de mayor relevancia y visibilidad, contribuyendo activamente a esta transformación, y en el programa de mentoreo se trabajan habilidades para construir una estrategia de eliminación de las barreras visibles e invisibles que nos limitan.

7. ALGUNAS CONCLUSIONES Y UNA REFLEXIÓN

Lo expuesto a lo largo del presente trabajo nos permite observar una clara tendencia al alza de la presencia de las mujeres ocupando puestos de responsabilidad, aunque siguen advirtiéndose diferencias de género en el ejercicio del alto cargo que resulta necesario corregir, en especial, porque no existe todavía ni un marco obligacional claro en este sentido, ni tampoco unas políticas públicas consolidadas que permitan afirmar esta tendencia como definitiva.

Del análisis situacional realizado y de los datos que, tanto en el ámbito internacional como en España, disponemos podemos extraer una serie de conclusiones que nos permitan seguir avanzando en el camino hacia la igualdad real:

- Más de 15 años después de la LOI la evidencia demuestra que las leyes son una potente palanca de cambio pero no son suficientes para impulsar el cambio acompasado a la demanda de una sociedad cada vez más inclusiva y exigente con la igualdad, a la que no resulta suficiente la mera igualdad formal.
- La Administración pública debe liderar con el ejemplo el camino hacia la igualdad real, mediante la inclusión de la visión de género

en el conjunto de las políticas públicas, no solo como un ámbito sectorial de la gestión sino como una visión transversal que debe permear al total de la acción de gobierno, estableciendo acciones positivas como ha sucedido, en el ámbito político, con las listas cremallera.

- Pese al incremento de la presencia de la mujer en los niveles de poder y dirección pública, esta presencia todavía resulta desequilibrada con carácter general, y ese desequilibrio se acentúa más mediante el análisis de los ámbitos en los que se produce una mayor presencia de mujeres, todavía mayoritariamente marcado por sectores del cuidado a la personas, y más ajenos a los ámbitos de decisión política y económica.
- Resulta necesario avanzar en la disponibilidad de datos desagregados por género, también en la Administración pública, datos más accesibles y de mayor calidad, para así poder proceder a la medición y elaboración de informes que permitan un seguimiento adecuado del indicador global ODS 16. 1b sobre representación en la Administración pública.
- Es necesario construir redes de mujeres para ofrecer apoyo y capacitación, como la Asociación de Mujeres en el Sector Público, promoviendo la visibilidad de mujeres referentes a través de la agenda de expertas y capacitando en liderazgo y dirección, como con el programa de *mentoring*, que propicien la visibilidad y posicionamiento de las mujeres en el sector público.
- Solo consiguiendo «reducir las desigualdades en cuanto a empleo y protección social», «promover un mejor equilibrio entre vida laboral y vida privada», «impulsar el espíritu emprendedor de las mujeres», así como «promover modalidades de trabajo flexibles», obtendremos un desarrollo social igualitario y sostenible, como recuerda el Pacto Europeo para la Igualdad de género (2011-2020) . En este sentido, el McKinsey Global Institute, revela que «si hubiera paridad de sexos en el ámbito laboral, el PIB mundial se incrementaría en un 26 % en los próximos 10 años».
- Finalmente, la reflexión: la igualdad de género implica mucho más que la paridad entre mujeres y hombres. Las mujeres y los hombres deben reflejar la diversidad de la población a la que representan y las instituciones públicas deben incluir la representación de las mujeres en todos los niveles de decisión política, social o económica. No se trata de encajar en el mundo, sino de constatar que el mundo ha

cambiado, y parte de ese cambio es la incorporación de la mujer, tal y como recuerda el ODS. Como afirma Mary Beard, «No es fácil hacer encajar a las mujeres en una estructura que, de entrada, está codificada como masculina: lo que hay que hacer es cambiar la estructura».

8. BIBLIOGRAFÍA

- BEARD, M. (2018). *Mujeres y poder*, Planeta, Barcelona.
- BARBERÁ, E., SARRIÓ, M. y RAMOS, A. (coord.) (2000). *Mujeres directivas: promoción profesional en España y en el Reino Unido*. Institut Universitari d'estudis de la DonaUniversitat de València. Valencia. Disponible en: http://www.mitramiss.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Recens05.pdf
- CAMPOS ACUÑA, M.^a C. (2022). «Planes de igualdad en la Administración Pública: mucho más que una obligación legal». *El Consultor de los Ayuntamientos*. La Ley 2182/2022.
- CAMPOS ACUÑA, M.^a C. (2021). «El liderazgo femenino en la administración y su avance cara a una igualdad real en el ODS 5: la participación en la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública». Ponencia presentada en las Jornadas *La Agenda 2030 y el papel de las mujeres en la Administración Pública del futuro*, organizadas por la Diputación Provincial de Pontevedra y la Cátedra Iberoamericana de la Universidad de Santiago de Compostela.
- CAMPOS ACUÑA, M.^a C. (2021). «El liderazgo femenino en el nuevo modelo de gestión: estrategias de igualdad real». *Revista digital CEMCI*, n.º 49, enero a marzo 2021.
- DE LA PLAZA, M. y PORRAS, A. (2021). «Situación de las Mujeres en el Sector Público, con referencia a las TIC». *Boletic*, n.º 88, marzo.
- LLOP, P. (2022). *Una mirada de género a los derechos fundamentales*. La Ley.
- MARÍN VIDÁ, M. A. (2003). «Evolución del Principio de Igualdad en Estados Unidos. Nacimiento y desarrollo de las medidas de acción afirmativa en Derecho Estadounidense». *Revista Española de Derecho Constitucional* Año 23, n.º 68, mayo-agosto, pp. 151 y ss.
- PÉREZ-UGENA DE COROMINA, M. (2020). «Participación política e igualdad. Paridad en listas electorales en España». *R.E.D.S.*, n.º 16.
- QUERALT JIMÉNEZ, A. (2022). «Discriminadas también en redes». En *El País* (Editorial), Disponible en: <https://elpais.com/opinion/2022-08-27/discriminadas-tambien-en-las-redes.html> (última consulta: 19 de septiembre de 2022).

RAMÍREZ GONZÁLEZ, V. y LÓPEZ CARMONA, A. (2015). «Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados». *RES. Revista Española de Sociología*, n.º 23, pp. 95-116.

TURKAN MUKHTAROVA, T., BAIG, F. A. y HASNAIN, Z. (2021). *Cinco datos más sobre la igualdad de género en el sector público* (última consulta: 25 de septiembre de 2022).

CAPÍTULO 2

PLANES DE IGUALDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Pilar Madrid Yagüe

Letrada de la Administración de la Seguridad Social

1. INTRODUCCIÓN. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La igualdad de género es un derecho humano fundamental, derecho básico para poder avanzar en la consecución de un desarrollo sostenible en todas sus dimensiones: sociales, económicas, tecnológicas o medioambientales. Constituye uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la *Agenda 2030* de Naciones Unidas, el número 5, como gran reto global para Gobiernos, empresas, organizaciones sociales y demás actores a nivel internacional, nacional, regional y local. «Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas», según la rúbrica del ODS 5, es uno de los fundamentos esenciales para *construir un mundo pacífico, próspero y sostenible*; aun más, es un principio transversal que impregna todo el conjunto de los 17 objetivos de desarrollo sostenible. El ODS 5 tiene cinco metas, una de las cuales está directamente relacionada con el papel de las mujeres en las Administraciones públicas, la 5.5, para *asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública*.

En el marco europeo, la Estrategia de Igualdad de Género del Consejo de Europa 2018-2023 indica como objetivos a conseguir, entre otros, la transversalidad de género en todas las políticas y medidas y una participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públi-

cas. Y la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025* de la Unión Europea sitúa la igualdad de género como valor central de la UE, derecho fundamental y principio de actuación en todas las políticas públicas.

Sorprende constatar día a día, más de trescientos años después de la redacción de la *Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana* en 1791 por Olympe de Gouges, uno de los primeros documentos históricos que reivindicaban la igualdad de derechos de las mujeres y la equiparación jurídica con los derechos de los hombres, que, pese a los avances, todavía existen muchas dificultades para lograr la igualdad real y plena de oportunidades. *Desigualdad, discriminación, infrarrepresentación o violencia* son términos con los que nos encontramos con demasiada frecuencia a todos los niveles, vitales, sociales y laborales. Basta una mirada a los efectos de la pandemia mundial de la covid-19 para darnos cuenta de la fragilidad de los logros conseguidos, puesto que sus devastadoras consecuencias han traído una agravación de las desigualdades, mayores brechas de género y un aumento de la violencia contra las mujeres y las niñas a nivel global³⁰.

Los avances en igualdad de mujeres y hombres en España en los últimos años han sido notables, situándose nuestro país en el sexto lugar en el Índice Europeo de Igualdad de Género (EIGE) presentado en 2021 con datos de 2019, obteniendo una puntuación de 73,7 sobre 100, es decir, 5,7 puntos por encima de la media europea (68 puntos sobre 100). El Índice se mide a partir de los indicadores de Trabajo, Dinero, Conocimiento, Tiempo, Poder y Salud. Los mayores ascensos han tenido lugar en Poder, más altos que los de la media europea, debido al aumento en el número de mujeres en los consejos de administración y en determinados organismos públicos. En contraposición, los indicadores evidencian que el desempeño de las actividades domésticas, de cuidados y las relativas a las actuaciones sociales siguen recayendo mayoritariamente sobre las mujeres, con un avance mucho menor.

El Clúster ClosinGap, que estudia las principales brechas de género que persisten en la sociedad española y cuantifica el coste de oportunidad en términos económicos, ha desarrollado un indicador propio, que mide la paridad de género en cinco grandes categorías: Empleo, Educación, Conciliación,

³⁰ El año 2020, que marca el vigésimo quinto aniversario de la Plataforma de Acción de Beijing, estaba destinado a ser, en palabras de Naciones Unidas, un año innovador para la igualdad de género. Por el contrario, con la propagación de la pandemia de covid-19, los logros obtenidos en las últimas décadas corren el riesgo de retroceder. En todos los ámbitos, desde la salud hasta la economía, desde la seguridad hasta la protección social, los impactos de la covid-19 se han exacerbado para las mujeres y las niñas simplemente en virtud de su sexo, según el informe *The impact of covid-19 on Women*, 9 april 2020, United Nations.

Digitalización y Salud y Bienestar. Su *II Informe*, presentado en marzo de 2022, muestra entre sus conclusiones como la brecha de género en empleo se va reduciendo a un ritmo anual de un 1,9 %, pero el subindicador de conciliación ha bajado 3,2 puntos porcentuales, situándose la brecha por cerrar en un 59,2 %. En conjunto, desde la perspectiva del impacto en el PIB de las distintas brechas de género, se cuantifica en una merma de un 10,3 % la falta de igual participación laboral de mujeres y hombres, y de un 8,7 % la minoración de horas trabajadas por las mujeres en puestos de jornada parcial. Se produce una cierta compensación en la mayor presencia de mujeres en los sectores de la sanidad y la educación.

Pero ¿qué sucede en las Administraciones públicas? ¿Cuál es la situación de los empleadores públicos? La Constitución Española de 1978 (CE) consagra el principio de igualdad formal en su artículo 14, lo que en nuestro sector público tiene su reflejo en el sistema de acceso a la función pública a través de duras pruebas basadas en la publicidad, el mérito y la capacidad. Además, aquella impone al Estado la obligación de adoptar medidas para conseguir la igualdad material, real o de oportunidades, tanto en el acceso como en las condiciones de desempeño del puesto y de la carrera profesional, correspondiendo a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos sea real y efectiva (artículo 9.2).

Según los datos estadísticos del personal de las Administraciones públicas (AA PP) publicados por Función Pública (a enero de 2022), estas cuentan con 2.717.570 efectivos en su plantilla, de los que casi el 60 % prestan sus servicios en las CC AA. En cuanto a la tipología del personal, un 53,5 % es personal funcionario de carrera, un 22,6 % es personal laboral y el resto (personal interino, eventual y otro) supone un 23,9 %.

Si analizamos los datos desde la distinción por sexo, podemos obtener como conclusión que en la Administración General del Estado (AGE), en donde predomina el personal funcionario de carrera (que supone un 82 % del total), existe prácticamente paridad, con un 49,40 % de mujeres y un 50,60 % de hombres. Se destaca especialmente que el porcentaje de mujeres se dispara en las CC AA a un 68,33 % como consecuencia de las competencias en materia de sanidad y educación, sectores fuertemente feminizados. En la Administración local, en la que la tipología dominante de personal es la laboral, también se observan unos porcentajes cercanos a la paridad (véase la tabla 1).

Tabla 1

EFFECTIVOS DE LAS AA PP SEGÚN SEXO	Total	Hombres	Mujeres	% Hombres	% Mujeres
TOTAL AGE	226.601	114.668	111.933	50,60 %	49,40 %
PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA	139.340	65.783	73.557	47,21 %	52,79 %
PERSONAL LABORAL	78.848	46.068	32.780	58,43 %	41,57 %
OTRO PERSONAL	8.413	2.817	5.596	33,48 %	66,52 %
CC AA	1.611.697	510.383	1.101.314	31,67 %	68,33 %
ADMINISTRACIÓN LOCAL	592.152	285.098	307.054	48,15 %	51,85 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos RCP a enero 2022. No se incluyen Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ni Administración de Justicia.

Diferentes estudios y análisis muestran que nuestras Administraciones públicas, en términos generales, caminan en la buena dirección, si comparadas con otros sectores, pero también nos dicen que no están exentas de los mismos estereotipos y roles de género que existen en nuestra sociedad y que son la base de las desigualdades entre mujeres y hombres. Las cifras señalan que en el sector público todavía se produce segregación horizontal de conocimientos en aquellas áreas de formación en donde las mujeres tienen menos presencia, como las profesiones STEM (ciencias, tecnología, ingenierías y matemáticas) o las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación). También se reproducen las barreras invisibles en las promociones profesionales, es decir, segregación horizontal, dándose los fenómenos de «suelos pegajosos» y «techos de cristal». En los niveles más altos de la Función Pública (niveles 28 a 30), así como en los sistemas de acceso a dichos puestos por la forma de libre designación, influye el sexo a favor de los hombres. Como señala la doctora Berbel, *las mujeres suelen triunfar donde se requieren conocimientos y habilidades, y fracasar allí donde se impone la cooptación* (Berbel, 2014). A la postre, se reproduce con clarividencia la división tradicional de los roles de género en los cuidados, los trabajos sociales, la sanidad o la educación.

La Comisión de Igualdad de la Federación Española de Asociaciones de los Cuerpos Superiores de la Administración Civil del Estado (Fedeca) puso en marcha en 2019 una encuesta de género para funcionarias y funcionarios del Subgrupo A1 de la AGE, es decir, para aquellos efectivos con los pue-

tos superiores de esta Administración. En ella se constató que en la esfera pública se sigue la tendencia general de mayor presencia de mujeres en los niveles inferiores, con un aumento del porcentaje de hombres en los niveles 28 a 30 y altos cargos. También se obtuvo que el sexo influye en la decisión de opositar a un puesto público, siendo la opción de hacer oposiciones en las mujeres 13,4 veces más alta que en los varones, cifra que asciende a 17,7 si se tienen menores.

Según esta fuente, una de las principales causas de influencia (negativa) en las carreras profesionales de las mujeres en las AAPP es el cuidado de menores, rechazando puestos de mayor responsabilidad 1,4 veces más que los hombres por este motivo e interrumpiendo su vida laboral 5,5 veces más que sus compañeros varones. Además de lo anterior, las interrupciones de las carreras profesionales de las mujeres se producen con figuras de abandono del trabajo y pérdida de ingresos³¹.

Por tanto, las Administraciones públicas reproducen estereotipos y brechas de género en igual forma que otros sectores, aunque de menor intensidad, consecuencia de los que existen en la sociedad a la que prestan sus servicios públicos. Es por ello por lo que han de contar con herramientas para diagnosticarse periódicamente y acometer las medidas necesarias para eliminarlas, dando ejemplo y demostrando su pleno compromiso con la igualdad real y de oportunidades. Estas herramientas son, por supuesto, entre otras, los planes de igualdad.

2. OBJETIVO Y METODOLOGÍA DEL PRESENTE CAPÍTULO

El objetivo del presente trabajo tiene tres vectores. En primer lugar, analizar la obligación que tienen las diferentes Administraciones públicas, en su calidad de empleadoras, de poner en marcha un plan de igualdad para conocer el punto en el que se hallan en materia de igualdad de género en relación con su personal y adoptar las medidas necesarias para erradicar y corregir las desigualdades o discriminaciones que se detecten. También, repasar el elenco normativo que recoge esta obligación legal de contar con el mencionado plan de igualdad y sus reglas de negociación y elaboración. Es asimismo objeto de análisis el grado de avance en la dotación de estas herramientas por parte de las diferentes Administraciones, puesto que el sector público

³¹ La encuesta de género de la Comisión de Igualdad de Fedeca puede descargarse en la página web. Fedeca (2021). Disponible en: https://fedeca.es/sites/default/files/paginas/Genero%202.0_compressed.pdf (última consulta: 13 septiembre 2022).

muestra distintas velocidades en la puesta en marcha e implementación de sus planes de igualdad.

La metodología seguida ha sido la de identificar la normativa que impone a los empleadores públicos la obligación de negociar y aprobar un plan de igualdad respecto de su propio personal y repasar los principales planes de igualdad elaborados por las AA PP en cumplimiento de esta obligación.

3. LA PLANIFICACIÓN PARA CONSEGUIR LA IGUALDAD REAL Y DE OPORTUNIDADES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. REGULACIÓN, CONTENIDO, PROCEDIMIENTO Y FASES.

La planificación es una herramienta utilizada en la administración por la que se sigue un proceso sistemático en el que, primero, se detecta y define un problema y, luego, se elabora un plan a seguir, con la fijación de unos objetivos preestablecidos y acciones concretas a implementar, normalmente dentro de un marco estratégico.

A nivel general, haciendo aplicación de la transversalidad o *mainstreaming* de género, se elaboran por los Gobiernos planes estratégicos de igualdad de oportunidades (PIOM, PEIO...) para que todas las políticas públicas tengan perspectiva de género. Suponen la creación de un marco referencial en el que se señalan objetivos a cumplir por los agentes implicados en función de las necesidades de cada momento. El primer PIOM tuvo lugar en la década de los años 80 del siglo pasado, seguido de otros cuatro hasta la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH), que reguló en su artículo 17 los Planes Estratégicos de Igualdad de Oportunidades. En marzo de 2022 se ha aprobado ya el *III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025*, al amparo de lo dispuesto en esta última.

La planificación aplicada a la igualdad de género de las empresas y organizaciones que ocupan personas trabajadoras son los planes de igualdad. A través de ellos se definen los objetivos a alcanzar y se programan medidas prioritarias para eliminar cualquier tipo de discriminación por razón de sexo que pudiera subsistir en el acceso, el desarrollo del trabajo o la promoción profesional. Constituyen, por tanto, una utilidad o instrumento fundamental para avanzar en la consecución plena de la igualdad real de trato y de oportunidades de las mujeres en el empleo.

Se definen como «conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la

igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo».

La LOIEMH regula en sus artículos 45 a 49 los planes de igualdad de las empresas. Establece en el artículo 45 la obligación para estas de respetar la igualdad de trato y oportunidades en el ámbito laboral y de elaborar un plan de igualdad en función del umbral de personas trabajadoras que tengan. Es obligatorio para las empresas de 50 o más trabajadoras y trabajadores, en aquellas obligadas por convenio colectivo y en algunos procedimientos sancionadores, según el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo. Para potenciar su implantación, se ha dado un paso más con la concreción de determinados aspectos en la elaboración de los planes y su registro a través del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre.

Con relación al sector público, la obligación de contar con un plan de igualdad tiene una regulación y una orientación distintas. Como se ha señalado anteriormente, las Administraciones públicas son *empleadoras públicas* que ocupan a unas dos millones setecientas mil personas en sus plantillas, vinculadas a través de distintos regímenes jurídicos (personal funcionario, laboral, estatutario, docente, etc.). La circunstancia de que tengamos, por un lado, como sujetos empleadores, a una pléyade de Administraciones, organismos y entidades de naturaleza pública, y, por otro, sujetos con diferente título en la prestación de los servicios, hace que su regulación sea compleja.

Por lo que se refiere al marco normativo, la regulación de los planes de igualdad en las AA PP tiene su base en las siguientes fuentes:

- Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modifica la Directiva 76/207/CEE del Consejo, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo. A destacar, la transversalidad o *mainstreaming* de género de las disposiciones legislativas en las políticas y actividades públicas.
- Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.
- Artículos 14, 9.2 y 35 de la Constitución Española.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico Empleado Público (EBEP).
- Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.
- Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo.
- Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres.
- Estatutos de Autonomía y normativa autonómica y local.

La LOIEMH, dentro de las medidas de igualdad en el empleo para la Administración General del Estado (AGE) y para los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, en su artículo 64, dispone un mandato al Gobierno para la aprobación, al inicio de cada legislatura, de un plan para la igualdad entre mujeres y hombres en esta Administración. Dentro de su contenido, el plan ha de establecer los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público y las medidas o estrategias para conseguirlos. Es obligada la negociación del mismo con la representación legal de las personas empleadas públicas en la forma que señala la negociación colectiva con la Administración pública. Y anualmente ha de ser evaluado su cumplimiento por el Consejo de Ministros.

Asimismo, la LOIEMH marca como criterios de actuación de las Administraciones públicas, en aplicación del principio de igualdad, los deberes que enumera en su artículo 51, que son, en esencia: garantizar la igualdad efectiva en el acceso al empleo público y en la carrera profesional, erradicar cualquier tipo de discriminación (con cita expresa de la retributiva, directa o indirecta); facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral; fomentar la formación en igualdad; promover la presencia equilibrada en los órganos de selección y valoración; proteger frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo; y evaluar periódicamente el principio de igualdad.

Dando un paso más allá, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) extiende la obligación de contar con un plan de igualdad a *todas las Administraciones Públicas*. Esto es, a todas las que entran dentro de su ámbito de aplicación: Administración General del Estado; Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; las Adminis-

traciones de las Entidades Locales; los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas; y las universidades públicas.

La disposición adicional séptima del EBEP es el precepto clave que determina que las Administraciones públicas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con esta finalidad, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres. A continuación, establece que «deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que se a aplicable, en los términos previstos en el mismo».

Por tanto, todo este sector público tiene la obligación legal de negociar y aprobar un plan de igualdad, con independencia del número de personas que desempeñen sus funciones en cada Administración u organismo público. Esto marca la diferencia con la obligación impuesta a las empresas en el sector privado, que está vinculada al número de personas trabajadoras.

En efecto, las Administraciones públicas tienen el deber y la responsabilidad de observar el máximo respeto del derecho fundamental a la igualdad, contenido en los artículos 9, 14 y 35 de la CE. Pero es que, además, el EBEP consagra como fundamentos de la actuación administrativa, entre otros, el sometimiento pleno a la ley y al Derecho, el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, y al de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

Es decir, a las Administraciones públicas se les exige un plus de responsabilidad en el cumplimiento de las normas y de los principios y valores en los que se fundamenta nuestro Estado social y democrático de Derecho, ya que solo una Administración ejemplar puede dar el mejor servicio público. Como señala Concepción Campos, los planes de igualdad en la Administración pública son «mucho más que una obligación legal», más allá de esta, contar con un plan de igualdad y su implantación y medición, constituye «una de las acciones básicas que corresponde al papel de liderazgo y ejemplificador de la administración» (Campos, 2022).

Sin embargo, con relación a las características, el contenido y el procedimiento de elaboración de los planes de igualdad, nos encontramos con una ausencia total de regulación en el ámbito específico de las AA PP, en el de las normas administrativas. Ello nos obliga a acudir a lo dispuesto en las normas para los planes de igualdad del mundo de las empresas. Téngase en cuenta, que las Administraciones públicas, en relación con su

personal, actúan como tales, teniendo en sus plantillas personas laborales, además de funcionarias y estatutarias. Es por ello por lo que la normativa contenida en la LOIEMH y las demás normas sobre planes de igualdad en las empresas les son de aplicación a las Administraciones públicas en tanto empleadoras (empleadoras públicas) respecto de sus personas trabajadoras (empleadas públicas).

Así, en cuanto a las características que han de tener los planes de igualdad, estas pueden tener variaciones en función de los organismos públicos, pero, en general, comparten las principales: son transversales e integrales, ya que tienden a mejorar el conjunto de las plantillas; son sistemáticos, puesto que tienen una serie de objetivos a conseguir; y son temporales, a cumplir en el plazo que se marquen e innecesarios cuando se alcance la igualdad real que persiguen.

Con relación al contenido de los planes de igualdad, habremos de acudir a la regulación general del artículo 46.2 de la LOIEMH, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-Ley 6/2019, que enumera las materias que necesariamente han de incluirse en los planes y que han de ser objeto de un diagnóstico previo y negociado con la representación legal de las personas trabajadoras:

- a) Proceso de selección y contratación.
- b) Clasificación profesional.
- c) Formación.
- d) Promoción profesional.
- e) Condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres.
- f) Ejercicio corresponsable de los derechos de la vida personal, familiar y laboral.
- g) Infrarrepresentación femenina.
- h) Retribuciones.
- i) Prevención del acoso sexual y por razón de sexo.

Otro tanto sucede en relación con la estructura de los planes de igualdad de las Administraciones públicas, respecto de los que sus normas administrativas guardan silencio, debiendo entender que es de aplicación el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, en lo relativo al procedimiento, contenido, vigencia, seguimiento, evaluación y revisión del plan.

Por su parte, al personal de las Administraciones públicas le resulta de aplicación lo previsto en el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad de retributiva entre mujeres y hombres, de acuerdo con las peculiaridades establecidas en su legislación específica (disposición adicional cuarta).

La elaboración de los planes de igualdad se desarrolla a través de fases, que se resumen en tres actuaciones bien identificadas. La primera, de especial importancia, la realización del diagnóstico de situación sobre el grado de integración del principio de igualdad de género. La segunda, la elaboración del plan propiamente dicha y la implementación de las medidas adoptadas. Y, la tercera, el seguimiento y evaluación del plan, que va a medir el grado de consecución de los objetivos y el impacto logrado.

Las diferentes consultorías externas, que ayudan a las empresas y los organismos a la elaboración de los planes de igualdad, los desarrollan en cinco o seis etapas, destacando la especial complejidad del proceso. Existen además manuales de ayuda que explican de forma ordenada todo el procedimiento (Romero, 2021).

Por nuestra parte, tomando como referencia la *Guía para la elaboración de planes de igualdad* del Instituto de las Mujeres del Ministerio de Igualdad³², enumeramos las siguientes fases:

Fase 1. Puesta en marcha del proceso de elaboración, con la comunicación y apertura de la negociación y constitución de la comisión negociadora.

Fase 2. Realización del diagnóstico, previa recopilación y análisis de datos, cualitativos y cuantitativos.

Fase 3. Diseño del plan, con la definición de los objetivos y el establecimiento de medidas, calendario de aplicación, indicadores de seguimiento y evaluación, aprobación y registro del mismo.

Fase 4. Implantación y seguimiento del plan, con comprobación del grado de desarrollo y cumplimiento de las medidas.

Fase 5. Evaluación del plan de igualdad, con valoración del grado de consecución de los objetivos y el impacto en la organización.

³² El Instituto de las Mujeres dispone de un servicio de apoyo para la elaboración de los planes de igualdad, así como de abundante documentación. Instituto de las Mujeres (2001), *Guía para la elaboración de planes de igualdad en las empresas*. Disponible en: https://www.igualdadenlaempresa.es/asesoramiento/herramientas-igualdad/docs/Guia_pdi.pdf (última consulta: 23 agosto 2022).

En relación con el requisito del registro obligatorio de los planes de igualdad, el artículo 11 del Real Decreto 901/2020 ordena que sean objeto de inscripción obligatoria en registro público, *cualquiera que sea su origen o naturaleza, obligatoria o voluntaria, y hayan sido o no adoptados por acuerdo entre las partes*. En el modelo de hoja estadística del *Plan de Igualdad del Real Decreto 901/2020*, en los datos registrales de la empresa, hay un apartado en el que se ha de especificar la titularidad de la empresa como privada o pública (estatal, autonómica o municipal). Consideramos que los planes de igualdad de los empleadores públicos han de inscribirse en los registros correspondientes en la misma forma que los de los demás operadores o empresas.

Como podemos apreciar, la normativa reguladora de los planes de igualdad en las AA PP es extremadamente escueta, lo que genera parcelas no reguladas específicamente para los empleadores públicos. *De lege ferenda*, sería recomendable, más aún, necesario, que se regulase expresamente el procedimiento de elaboración de los planes de igualdad de las Administraciones públicas en desarrollo de la disposición adicional séptima del EBEP.

4. LOS PLANES DE IGUALDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El sector público muestra distintas velocidades en la puesta en marcha de los planes de igualdad. En el presente epígrafe vamos a exponer algunos de los principales y, en especial, los planes de la Administración General del Estado, que es el ámbito en donde más se ha avanzado en la negociación y elaboración de estas herramientas.

4.1. La Administración General del Estado y organismos públicos dependientes

Hasta el momento presente, en la AGE se han aprobado tres planes de igualdad:

- *I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la AGE y sus organismos públicos* (Resolución de 20 de mayo de 2011 de la Secretaría de Estado para la Función Pública, *BOE* 1 de junio).
- *II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la AGE y sus organismos públicos* (Resolución de 26 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas, *BOE* 10 de diciembre).

- *III Plan de Igualdad de Género en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella* (Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública, BOE 1 de enero de 2021).

Estos planes afectan a la totalidad de la plantilla de la AGE, independientemente de que exista personal funcionario, estatutario y laboral. De ellos, se puede destacar, por un lado, la importancia del *I Plan*, cuya relevancia consiste principalmente en ofrecer la primera radiografía en materia de igualdad entre hombres y mujeres en la AGE y sus organismos vinculados, tomándose conciencia de dónde radican las mayores necesidades de avance. Por otro, que el *II Plan* se elabora mucho más estratégico y muestra el camino para cerrar las desigualdades entre empleadas y empleados públicos, prestando una particular atención a los casos de violencia de género o acoso.

Especialmente interesantes son los informes de grado de cumplimiento de los anteriores. Además de mostrar las fortalezas y debilidades en el cumplimiento de la plena igualdad de mujeres y hombres en el sector público estatal, sirven de base para la elaboración de los sucesivos planes y facilitan la tarea de trazar las líneas de acción y la concreción de las medidas. El informe de cumplimiento del *I Plan* se presentó en 2013 y el del segundo en 2019. Ambos señalan que en el sector público todavía subsisten brechas de género, tanto en la carrera horizontal, por áreas de conocimiento, como en la vertical, en la promoción profesional.

El *III Plan de Igualdad de Género en la AGE* y en sus organismos dependientes ha sido negociado y alcanzado en la Mesa Negociadora de la Administración con los representantes sindicales de CSIF, UGT y CIG³³. Con este plan, la Administración establece un triple objetivo: primero, abordar las necesidades reales del personal al servicio de la AGE con alcance global e integral; segundo, erradicar cualquier forma de discriminación directa o indirecta por razón de sexo; y, por último, ser un *referente* para el diseño e implementación de planes de igualdad en todas las organizaciones públicas.

A diferencia de los anteriores planes, incluye solo medidas de carácter transversal, a fin de que los diferentes departamentos ministeriales y organismos dependientes puedan desarrollar medidas específicas basadas en sus

³³ El sindicato Comisiones Obreras no ha suscrito el *III Plan de Igualdad de Género en la AGE* y ha presentado recurso ante el Tribunal Supremo por considerar irregulares el proceso de elaboración y su contenido, el cual ha sido desestimado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal en sentencia de 22 de febrero de 2022. Disponible en: <https://elderecho.com/avalado-plan-igualdad-administracion-general-estado> (última consulta: 13 septiembre 2022).

criterios y acciones comunes. Un elemento esencial y novedoso es la incorporación de indicadores de impacto y ejecución que favorecerá que el Plan se convierta en una herramienta de cambio real. Los primeros permiten el conocimiento fiable del grado de realización de las medidas, los segundos van a constatar el grado de reducción de las brechas de género.

El *III Plan* se articula en seis ejes de actuación que desarrollan 68 medidas, algunas de ellas ya consolidadas, pero que es necesario seguir reforzando, y otras medidas más avanzadas y pioneras:

Eje 1. Medidas instrumentales para la transformación organizacional. Es uno de los más innovadores y propone medidas como: el fortalecimiento de la red de las Unidades de Igualdad, la inclusión efectiva de la perspectiva de género en la producción normativa, así como el desarrollo de un nuevo Protocolo contra el acoso sexual y por razón de sexo para la AGE y su elevación al Consejo de Ministros para ser aprobado como Real Decreto³⁴.

Eje 2. Sensibilización, Formación y Capacitación. Se pone en valor el esfuerzo formativo realizado con el fortalecimiento, sistematización y expansión a través del diseño de un Plan Integral de Formación en Igualdad y el desarrollo de herramientas metodológicas para su total expansión. Se continúa con las campañas de sensibilización del personal de la AGE.

Eje 3. Condiciones de trabajo y desarrollo personal. Con el objetivo de captar y retener talento femenino, promueve medidas como: el desarrollo de la carrera profesional de las mujeres, medidas dirigidas especialmente a la captación del talento y desarrollo de la carrera profesional en cuerpos donde exista infrarrepresentación, medidas dirigidas a fomentar la formación de las empleadas públicas en los campos STEM, así como medidas dirigidas a crear condiciones que faciliten la eliminación de la brecha retributiva.

Eje 4. Corresponsabilidad y conciliación de la vida, laboral, personal y familiar. Pese a los avances en los últimos años en materia de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, la conciliación todavía recae mayormente sobre las mujeres e incide negativamente sobre su carrera profesional y sus retribuciones, por lo que es necesario seguir avanzando en este terreno. Incluye diferentes medidas para reequilibrar situaciones desfavorables como

³⁴ La elaboración de un protocolo contra el acoso sexual y por razón de sexo en la AGE y su elevación a Consejo de Ministros como Real Decreto ya se contemplaba en los anteriores Planes de Igualdad de la AGE. Durante 2011 se negoció y publicó la Resolución de 28 de julio de 2011, que contenía el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la AGE sobre este protocolo, pero fue impugnado y recayó sentencia de 11 de marzo de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, confirmada por el Tribunal Supremo, que anuló el anterior.

la actualización y difusión de la *Guía de Permisos y Conciliación*, la elaboración de encuestas sobre el grado de satisfacción y necesidades de conciliación, así como otras regulaciones y reformas que favorezcan el cuidado a personas enfermas o dependientes.

Eje 5. Violencia contra las mujeres. Se incluyen medidas de gran potencia para erradicar esta lacra social, como acciones de sensibilización y formación, elaboración de medidas para apoyar y proteger a la víctima, reforzar las medidas de movilidad o la adaptación del Protocolo/Guía de actuación ante situaciones de violencia contra la mujer.

Eje 6. Interseccionalidad y situaciones de especial protección. Incorpora, por primera vez, la actuación frente a diferentes formas de desigualdad o discriminación, exhibiendo el carácter innovador y avanzado de este Plan al incluir diagnósticos comparados. La discapacidad o diversidad funcional, la igualdad de trato y diversidad étnico-racial y la diversidad sexual son objeto de las medidas de este eje.

El *III Plan de Igualdad de Género* en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes, si se implementa adecuadamente, es una palanca potente y de gran avance para acometer un cambio cultural y organizativo definitivo en materia de igualdad en la Administración pública. Sin duda, es la esfera administrativa en donde está más avanzado el uso de esta herramienta y constituye un referente para las demás Administraciones públicas y otros sectores más lentos en el desarrollo de estos instrumentos.

4.2. Otras Administraciones públicas: Comunidades Autónomas y Administración local

Lo primero que hemos de señalar, con relación a los planes de igualdad de las Comunidades Autónomas, las provincias y los municipios, es que hay que diferenciar dos esferas totalmente distintas:

- Una externa, en la que las Administraciones autonómicas y locales adoptan estrategias y planes para la implantación de medidas de igualdad para toda la ciudadanía, en aplicación de la transversalidad o *mainstreaming* del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, dispuesto en el artículo 15 de la LOIEMH. Las Administraciones públicas lo han de integrar de forma activa en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades.

- Otra interna, en la que estas Administraciones actúan como empleadoras públicas de sus personas trabajadoras (funcionarias, estatutarias o laborales). Conforme a lo dispuesto en la disposición adicional séptima del EBEP tienen la obligación de negociar, elaborar y aplicar un plan de igualdad para evaluar a su personal público.

Lo segundo que hemos de resaltar es el extenso campo en el que nos encontramos, por lo que en este capítulo haremos solamente un esbozo del grado de avance de la utilización de la herramienta de los planes de igualdad en estas Administraciones.

Por tipología de empleado público en los ámbitos autonómico y local, según los datos publicados a enero de 2022 en el *Boletín Estadístico del Personal al servicio de las Administraciones públicas*, las Comunidades Autónomas ocupan el 53 % de personal funcionario de carrera, el 13 % de personal laboral y el 34 % de otro personal. Por su parte, la Administración Local tiene solo el 32 % de personal funcionario, el 54 % de personal laboral, y el 14 % de otro personal. Atendiendo al sexo, las Comunidades Autónomas presentan un 68,33 % de mujeres y el ámbito público local un 51,85 %.

Por lo que se refiere a las Administraciones autonómicas, la práctica totalidad de ellas, salvo la Comunidad de Madrid y La Rioja, han aprobado leyes de igualdad a lo largo de las dos últimas décadas, y, por supuesto, todas han desarrollado en mayor o menor medida, planes, campañas, protocolos, etc., para aplicar políticas de género en el empleo, la conciliación o la prevención de la violencia contra las mujeres. Estas actuaciones autonómicas van dirigidas a la ciudadanía en general y proyectan sus efectos a nivel externo. Resulta, por la extensión, inasumible exponerlas en el presente capítulo, pero existen enlaces en los que se puede obtener una información bastante completa³⁵.

No ocurre lo mismo en la esfera autonómica interna, es decir, con la implementación de los planes de igualdad respecto de su propio personal. El sindicato FeSP de UGT puso de manifiesto en 2020 que solo las Comunidades de Baleares, Euskadi, Castilla-La Mancha, Murcia, Comunidad Valenciana y Ceuta habían aprobado estos planes de igualdad³⁶. Y el sindicato mayoritario en la Administración pública, CSIF, lanzó en 2020 una campaña para

³⁵ Se puede consultar la normativa sobre igualdad de género en cada una de las Comunidades Autónomas y su grado de desarrollo. Disponible en: <https://www.planigualdadempresas.es/legislacion-igualdad/> (última consulta: 13 septiembre 2022).

³⁶ FESP-UGT (2020): *Las Administraciones Públicas siguen sin implementar planes de igualdad*. Disponible en: <https://www.ugt.es/las-administraciones-publicas-siguen-sin-implementar-planes-de-igualdad> (última consulta: 12 septiembre 2022).

exigir la negociación de planes de igualdad para las Comunidades Autónomas sin plan: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Extremadura, Galicia, La Rioja y Comunidad de Madrid, instando al Ministerio de Igualdad para exigir el cumplimiento de la ley (EBEP)³⁷. Algunos de estos gobiernos autonómicos han elaborado ya sus planes (Aragón, Castilla y León, Comunidad de Madrid) y otros están en proceso (Cantabria).

En las Administraciones locales nos encontramos con una realidad muy diferente. Al ser una esfera administrativa con conexión muy directa con la ciudadanía y sus necesidades, a nivel externo, son pioneras y desarrollan muchas iniciativas dirigidas a apoyar políticas locales de igualdad. Con relación a los planes municipales de igualdad, la Comisión de Igualdad de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), en su 25 aniversario, ha confeccionado con el Instituto de las Mujeres una *Guía para elaborar Planes Locales de Igualdad* y ha puesto en marcha una Escuela Municipal de Igualdad.

La negociación y aprobación de planes de igualdad a nivel interno en las Administraciones locales tiene muchas velocidades. En los grandes municipios, se pueden citar como ejemplo, el *III Plan de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2020-2023* del Ayuntamiento de Barcelona, el *II Plan de Igualdad entre Mujeres y Hombres* del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos con período de vigencia 2022-2024, el *Plan de igualdad para el personal municipal* del Ayuntamiento de Valencia de 2019, etc. También podemos mencionar, como anécdota, la noticia publicada en *Europa Press*, de 19 de enero de 2022, que destaca al Ayuntamiento de Calahorra como primera Administración pública de La Rioja en llevar a cabo la elaboración del Plan de Igualdad interno para el personal empleado.

Por tanto, en términos generales, en los ámbitos autonómico y local se han desarrollado exponencialmente las herramientas para la implantación de la transversalidad de género en las políticas públicas dirigidas hacia la ciudadanía, esto es, en su vertiente externa. Sin embargo, se observa una ralentización a nivel interno en el cumplimiento de la obligación legal que les impone el EBEP de negociar, elaborar y aplicar un plan de igualdad para el conjunto de personas que prestan sus servicios en estas administraciones, debiendo hacer un mayor esfuerzo en consonancia con su naturaleza de sector público.

³⁷ CSIF (2020): *Once comunidades autónomas carecen de Planes de Igualdad en la Administración: CSIF exige su negociación inmediata*. Disponible en: <https://www.csif.es/contenido/nacional/general/311022> (última consulta: 12 septiembre 2022).

5. CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES

De todo lo expuesto, se pueden extraer las siguientes reflexiones sobre la elaboración de planes de igualdad por parte de las Administraciones públicas y los organismos públicos vinculados.

Pese a la opinión, algo extendida y no documentada, de que en las Administraciones públicas se ha alcanzado ya la igualdad real y de oportunidades entre mujeres y hombres, poniendo como ejemplo los grandes números de efectivos de mujeres, el análisis detallado de los datos de personal que publica Función Pública y los diagnósticos de los dos primeros planes de igualdad de la AGE nos revela que ello no es cierto.

En nuestras Administraciones públicas se reproducen los mismos estereotipos y roles de género que existen en nuestra sociedad y que son la base de las desigualdades entre mujeres y hombres, con actividades fuertemente feminizadas en materia de cuidados, trabajos sociales, sanidad o educación. Aunque se camine en la buena dirección, los números dicen que en el sector público todavía se produce segregación horizontal de conocimientos, en aquellas áreas de formación en donde las mujeres tienen menos presencia, como las profesiones STEM o TIC, y también existen barreras invisibles en las promociones profesionales, con «suelos pegajosos» y «techos de cristal».

Las Administraciones públicas tienen el deber y la responsabilidad de observar el máximo respeto del derecho fundamental a la igualdad, pilar de nuestra CE, pero, además, por ser lo que son, a ellas se les exige un plus de responsabilidad en el cumplimiento de las normas y de los principios y valores en los que se fundamenta nuestro Estado social y democrático de Derecho, ya que solo una Administración ejemplar puede dar el mejor servicio público.

Como empleadoras públicas, las Administraciones públicas ocupan a unas dos millones setecientas mil personas trabajadoras en sus plantillas, vinculadas a través de distintos regímenes jurídicos (personal funcionario, laboral, estatutario, etc.) y tienen la obligación legal de negociar y aprobar un plan de igualdad para todas ellas, con independencia del número de efectivos que desempeñen sus funciones en cada Administración u organismo público. Esto marca la diferencia con la obligación impuesta a las empresas en el sector privado y le confiere una orientación distinta.

Los planes de igualdad son una herramienta potente y de gran avance para acometer un cambio cultural y organizativo definitivo, con plena integración de la transversalidad de género y total erradicación de cualquier

situación de discriminación directa o indirecta, especialmente en situaciones de vulnerabilidad.

La AGE, con la aprobación del *III Plan de Igualdad de Género en la Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados o dependientes*, se pone a la cabeza y se erige en referente para las demás Administraciones públicas y para otros sectores menos avanzados en el desarrollo de estos instrumentos.

Los ámbitos autonómico y local tienen mucho más desarrollada la implantación de medidas de igualdad en su vertiente externa, es decir, en las políticas públicas dirigidas a la ciudadanía, que, en la interna, respecto de sus personas trabajadoras. Se observa una gran heterogeneidad en el cumplimiento de la obligación de contar con un plan de igualdad para su propio personal, en cumplimiento del EBEP.

Con relación al aspecto procedimental de la negociación y la elaboración de los planes de igualdad por parte de las empleadoras públicas, nos encontramos con la ausencia de regulación en su específico ámbito administrativo, lo que obliga a acudir a las normas generales de las empresas. Esta circunstancia debería ser remediada con un desarrollo del mandato contenido en la disposición adicional séptima del EBEP para las Administraciones públicas. En especial, se debería potenciar la inscripción de los planes de igualdad de las empleadoras públicas, en aras a la transparencia y buen gobierno.

Como dijera la filósofa Simone de Beauvoir, «conocerse a sí mismo no es garantía de felicidad, pero está del lado de la felicidad y puede darnos el coraje para luchar por ella». Desde luego, la elaboración de los planes de igualdad son el camino para efectuar el diagnóstico que permita conocernos y hallar el coraje de luchar para lograr la felicidad, esto es, la igualdad plena y real de mujeres y hombres en nuestras Administraciones y en nuestra sociedad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BERBEL, S. (2013). *Directivas y empresarias. Mujeres rompiendo el techo de cristal*. Barcelona: Aresta Mujeres.
- CAMPOS, C. (2022). «Planes de Igualdad en la Administración Pública: mucho más que una obligación legal». *Noticias Jurídicas*. Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/17087-planes-de-igualdad-en-la-administracion-publica:-mucho-mas-que-una-obligacion-legal/> (última consulta: 13 septiembre 2022).

- CARMONA, E. y GARRIDO, M. I. (2018). *Diversidad de Género e Igualdad de Derechos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- CLOSINGGAP (2022). «II Índice CloSinGap, Coste de oportunidad de la desigualdad de Género en la economía española». *Actividad CloSinGap*. Disponible en: <https://closinggap.com/actividad/ii-indice-closingap/> (última consulta: 13 septiembre 2022).
- DÍAZ, L. (2020). *Estudio comparado sobre la representación de mujeres en puestos directivos en el sector de la Administración Pública y la empresa privada*. Madrid: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. ICADE. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/37730/Estudio%20comparado%20sobre%20la%20representacion%20de%20mujeres%20en%20puestos%20directivos%20-%20Diaz%20Gonzalez%2C%20Lara.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (última consulta: 12 septiembre 2022).
- EIGE (2021). *Gender Equality Index*. Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021> (última consulta: 13 septiembre 2022).
- EUROPAPRESS LA RIOJA (2022, 16 de enero). *El Ayuntamiento de Calahorra, primera administración pública de La Rioja en dotarse de un Plan de Igualdad interno*. Disponible en: <https://www.larioja.com/comarcas/calahorra/ayuntamiento-calahorra-primero-20220113142831-nt.html> (última consulta: 13 septiembre 2022).
- FEMP. *25 aniversario, Guía para elaborar Planes Locales de Igualdad*. Disponible en: <https://femp.femp.es/files/566-182-archivo/Guia%20elaboracion%20Planes%20Locales%20Igualdad.pdf> (última consulta: 13 septiembre 2022).
- INSTITUTO DE LAS MUJERES (2021). «España ocupa el sexto lugar en el Índice Europeo de Igualdad de Género presentado en 2021». *Noticias y novedades*. Disponible en: <https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/noticias/2021/OCTUBRE/informeEIGE.htm> (última consulta: 13 septiembre 2022).
- ROMERO, M. J. (2021). *Planes de Igualdad en la empresa privada y en el sector público*. Albacete: Bomarzo S.L.

7. ABREVIATURAS

AA PP: Administraciones públicas.

AGE: Administración General del Estado.

CE: Constitución Española.

CC AA: Comunidades Autónomas.

EBEP: Estatuto Básico del Empleado Público.

LOIEMH: Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible.

PIOM: Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres.

PEIO: Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades.

STEM: science, technology, engineering and mathematics.

RCP: Registro Central de Personal.

TIC: Tecnologías de la información y la comunicación.

CAPÍTULO 3

LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

*Dra. M.^a Ángeles González Bustos;
Profesora titular de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca*

1 AGENDA 2030 Y OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

1.1. El principio de desarrollo sostenible

El Informe Brundtland³⁸ definía el desarrollo sostenible como «el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». Pero la consagración definitiva del concepto se produce con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada en la Conferencia de las Naciones Unidas de 1992 que define el desarrollo sostenible como aquel que responde equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras, siendo requisitos necesarios para poder llevarlo a cabo: el desarrollo económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural. De esta forma el principio de desarrollo sostenible se configura como algo más que un principio informador, ya que constituye un principio rector de

³⁸ Dicho informe fue el resultado de los acuerdos de Comisión Mundial sobre medio Ambiente y Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1983, y tiene por objeto el estudio de los problemas ambientales más importantes planteando propuestas de futuro.

todas las políticas públicas aprobadas por los poderes públicos, pasando a considerarse como un principio inspirador de todas las actuaciones que desarrolle el Estado, y por ende se ha convertido en un principio básico de los Objetivos del Milenio y posteriormente de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El desarrollo sostenible se plantea como un objetivo político prioritario de la comunidad internacional siendo el documento de mayor visibilidad e impulso la *Agenda 2030*. La Agenda de Desarrollo Sostenible aprobada en el 2015 por los 193 Estados miembros de la ONU ha supuesto uno de los grandes acuerdos históricos entre todos los países y contempla 17 ODS con 196 metas que abarca el ámbito económico, social y ambiental. Los ODS, que no son de cumplimiento jurídicamente obligatorio, pero sí de aplicación universal y deseables en su progreso, necesitan de las implicaciones de los diferentes países en el desarrollo de políticas, planes y programas específicos para su cumplimiento en el 2030.

1.2. La igualdad y su presencia en los ODS

Para conseguir este desarrollo sostenible y por tanto cumplir con los ODS se han de realizar grandes esfuerzos que deben concentrarse en la construcción de un futuro inclusivo, sostenible y resiliente para todas las personas, sin dejar a nadie atrás. Con esta premisa debemos enfocar el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente, con la finalidad de reducir las desigualdades.

Estas desigualdades se hacen más ostensibles en determinados colectivos: personas en riesgo de exclusión social, personas con discapacidad, jóvenes, mujeres... De entre ellos vamos a prestar una atención especial a la mujer como vector destacado de todos y cada uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La igualdad no se ciñe únicamente al ODS 5 relativo a la Igualdad de género y empoderamiento de la mujer sino que está presente en todos los demás objetivos de una forma u otra teniendo en cuenta la interrelación que existe entre todos, pues tal y como han señalado los Estados «estamos resueltos a poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030, a combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, a construir sociedades pacíficas justas e inclusivas, a proteger los derechos humanos y promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y a garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales». De esta forma, la igualdad está presente en el cumplimiento de

estos y por lo que la presencia de la mujer es necesaria en todo los procesos de toma de decisiones de cualquiera de las actuaciones, acuerdos, políticas... que se aprueben por parte de los poderes públicos ya que si se deja fuera de todo ello a la mujer se estará construyendo una sociedad desigualitaria para el futuro de las nuevas generaciones.

Al analizar cada uno de los ODS se observa que todos afectan de una manera u otra, bien directa o indirectamente, a la mujer, por lo que es necesario el tratamiento de los objetivos de desarrollo sostenible desde la perspectiva de género.

De esta forma si observamos el ODS 1, «poner fin a la pobreza en todas las partes del mundo», partimos de que el número de mujeres que sufren pobreza extrema es mayor que el de los hombres (hay 122 mujeres por cada 100 hombres, en edades entre 25 y 34 años)³⁹. Esto evidencia la necesidad de adoptar medidas específicas pues las mujeres en situaciones de exclusión social, son las que más la sufren, por lo que con este objetivo se pretende que en el 2030 se reduzca a la mitad el número de personas que viven en esta situación y garantizar que todos tengan los mismos derechos a los recursos económicos. Relacionado con la pobreza encontramos el ODS 2, «poner fin al hambre», para paliar las situaciones de hambruna que asolan la tierra, siendo necesario el compromiso internacional que afecta fundamentalmente al sector de la agricultura, a la seguridad alimentaria, y al mundo rural en los que el papel de la mujer ocupa un lugar destacado ya que, si la mujer agricultora tuviera acceso a los mismos recursos que los hombres se calcula que la cifra de las personas que sufren hambre se reduciría en 150 millones, según datos de las Naciones Unidas⁴⁰. Es necesario incidir en aspectos tales como el desarrollo sostenible de las áreas rurales, la titularidad compartida de las explotaciones agrarias, el empoderamiento de la mujer rural...⁴¹ Si se consiguen estos dos objetivos, el ODS 3 será consecución de ellos ya que tiene como tenor la necesidad de garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, siendo esencial para el desarrollo sostenible ya que a pesar de los avances en este terreno todavía existen desigualdades en el acceso a la asistencia sanitaria siendo los que más las sufren: niñas y mujeres.

La garantía de una educación inclusiva equitativa y de calidad así como promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (ODS 4), es fundamental para una sociedad y clave para salir de la pobreza por lo

³⁹ Según datos de las Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/poverty/>

⁴⁰ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

⁴¹ *Vid.* GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2020).

que se pretende asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y mujeres a la formación, eliminando las disparidades de género en la educación, proporcionando herramientas para poder adquirir conocimientos.... De manera específica, el ODS 5 contempla la igualdad de género con la finalidad de lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas para lo cual se pretende poner fin a todas las formas de discriminación, la eliminación de la violencia, valorar el cuidado y trabajo doméstico, asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres en los procesos de toma de decisión... en los que el empoderamiento de las mujeres es el vértice para la consecución del desarrollo sostenible.

Si continuamos con el análisis de los ODS, observamos la impronta de la igualdad en todos los demás; así, en el ODS 6 relativo a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, debemos señalar que son las mujeres y las niñas las encargadas de recolectar agua en el 80 % de los hogares sin acceso a agua corriente, por lo que garantizar esa disponibilidad repercutirá en una mejora de las condiciones de vida de ellas. La importancia de la energía para una mejora de la sociedad y por consiguiente de las formas de vida de las mujeres se observa de forma específica en el ODS 7, ya que conseguir un sistema energético asequible, seguro, sostenible y moderno es básico para el desarrollo de todos los sectores: sanitario, educación, agricultura, infraestructuras, comunicación... y a su vez la importancia de apostar por fuentes de energía renovables ayuda a conseguir el resto de los ODS.

La exigencia de promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible para impulsar el progreso y crear empleo, así como un trabajo decente para todos (ODS 8) tiene entre sus metas la reducción de la desigualdad laboral, de la tasa de desempleo femenino y de la brecha salarial. Así como la visibilidad de trabajos no remunerados como el trabajo doméstico o de cuidados que son realizados mayoritariamente por las mujeres. Para generar empleo es imprescindible construir infraestructuras resilientes y promover la industrialización sostenible (ODS 9), lo que repercute en mayores oportunidades laborales y una mayor inclusión de las mujeres.

Sin perjuicio de que la reducción de la desigualdad sea también transversal a todos los objetivos se señala de forma específica en el ODS 10, en relación a conseguir una sociedad más igualitaria y en el que la figura de la mujer cobre a su máximo exponente ya que dicho objetivo le afecta directamente al tratar de garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados eliminando leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo políticas públicas adecuadas. A su vez, dicho objetivo enlaza con el ODS 11, relativo a conseguir unas ciudades más inclusivas,

seguras, resilientes y sostenibles a través de un desarrollo urbanístico sostenible en el que las desigualdades se atenúen prestando atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y de edad avanzada. La obligación de garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles para promover estilos de vida más sostenibles (ODS 12) incide en aspectos tales como la contratación pública, para promover una compra pública sostenible a través de la incorporación de las cláusulas de género en los contratos. A su vez, este objetivo ayudará a mitigar la pobreza y la transición hacia economías verdes y con bajas emisiones de carbono que debe contemplarse junto con el siguiente, relativo a la adopción de medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos (ODS 13). El cambio climático afecta no solo al medio ambiente, sino que influye en la salud pública, la seguridad alimentaria, la migración, la paz, la seguridad, la economía... por lo que es necesario incorporar en las políticas públicas medidas urgentes para mitigar los efectos que está provocando, como el aumento de las migraciones climáticas, siendo las mujeres y los menores los que mayormente las sufren. A su vez, el cambio climático influye en los otros dos ODS, el número 14 y 15, relativos a la conservación y utilización sostenible de los océanos, mares y recurso marinos, así como la gestión sostenible de los ecosistemas terrestres.

Por último, el ODS 16, que hace referencia a promover sociedad justas, pacíficas e inclusivas, destacando entre sus metas en cuanto que afectan directamente a las mujeres la reducción las formas de violencia y de las tasas de mortalidad en todo el mundo, poner fin al maltrato, la explotación, la trata..., garantizando la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades reales. El ODS 17, referido a la revitalización de la alianza para alcanzar los Objetivos, asienta la importancia del compromiso y la cooperación de todos los países y de todos los agentes implicados (públicos y privados), destacando la importancia de la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible que se aprueben y en las que el enfoque feminista es esencial para poder implantar las diferentes estrategias.

Todo este conjunto de objetivos apuesta por conseguir una sociedad mejor, más justa e igualitaria y, aunque no cuenta con carácter jurídico vinculante, al ser adoptados por una resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, sin embargo, se han convertido en la hoja de ruta de las diferentes políticas públicas aprobadas en los últimos años por los diferentes países.

2. EL CUMPLIMIENTO DE LA *AGENDA 2030* EN ESPAÑA

2.1. La apuesta por la igualdad y no discriminación

Según el *Informe sobre cumplimiento de los ODS de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible del 2021*, España avanza del puesto 20 al 16 de un total de 193 países, en un *ranking* liderado por los países europeos. Y uno de los ODS sobre los que más se avanza es el ODS 5.

Este avance se observa en el sector público apostando por políticas dirigidas a la consecución de una mayor igualdad y la lucha contra la discriminación patente en muchos ámbitos.

La preocupación por la igualdad y no discriminación⁴² ha sido una constante en todas las actuaciones puestas en funcionamiento por los poderes públicos cumpliendo así el mandato Constitucional del artículo 9.2 de la CE: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». En el desarrollo de dicho mandato se han aprobado numerosas disposiciones, sin embargo, el reconocimiento de las leyes no ha tenido reflejo en la evolución de la sociedad, ya que continúa existiendo discriminación y desigualdad.

Nuestros poderes públicos son conscientes de ello, por lo que buscan alternativas en la lucha contra la desigualdad y no discriminación aprobando diversas iniciativas, configurando así una serie de políticas públicas dirigidas a dicho objetivo⁴³, entre las cuales cabe destacar la Ley 39/1999, de Conciliación de la Vida familiar y laboral, Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre Medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, LO 1/2004, de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el Estatuto de los trabajadores (RD Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), o el Estatuto Básico del Empleado público (Ley 7/2007, de 12 de abril)... Todas

⁴² Nuestra Constitución Española recoge el principio de igualdad en numerosos preceptos: artículos 1.1, 9.2, 14, 23,31.1, 32.2, 35, 39.2, 68.1, 69.2, 139.1, 149.1.

⁴³ En este sentido, las sentencias del Tribunal Constitucional 83/1984 y 8/1986 señalan que la promoción de la igualdad y la remoción de los obstáculos es una finalidad propia del Estado social y democrático de Derecho.

estas políticas han de partir del principio de *mainstreaming* o principio de transversalidad, por el cual todas las políticas, planes y estrategias se han de elaborar de conformidad con la perspectiva de género⁴⁴.

Partiendo de la base de dichos textos y con la visión de la *Agenda 2030* para conseguir la premisa de no dejar nadie atrás se ha desarrollado una normativa alineada con los ODS entre la que cabe destacar: Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación o la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

2.2. La Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 y su impacto normativo

La *Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030* define los retos a los que se enfrenta España para conseguir el cumplimiento de los ODS, incluye las políticas y las actuaciones que son esenciales para cumplir con la *Agenda 2030* y el sistema de seguimiento de las mismas⁴⁵, sin embargo, a pesar de los avances alcanzados en los últimos años estos no han sido suficientes, produciéndose un retroceso de los logros obtenidos debido principalmente a la crisis global que ha generado la covid-19.

Las mujeres son el colectivo más vulnerable ante una crisis económica, ya que son las que principalmente asumen el trabajo de cuidado no remunerados, cobran menores salarios, están infrarrepresentadas en los espacios de decisión política y en el acceso a los recursos económicos...; unido a que son mayoritariamente las que sufren situaciones de violencia de género, de trata, pobreza, exclusión social... Esto nos pone en alerta sobre la obligatoriedad de garantizar los derechos de las mujeres impulsando un marco de acción política que asegure la igualdad en todos los ámbitos de la vida siendo esencial la apuesta por acciones conjuntas por parte de las Administraciones públicas, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas, que son claves para conseguir un modelo de sociedad acorde con la transición

⁴⁴ Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2008): pp. 13-36.

⁴⁵ <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm>

social y ecológica que termine con las desigualdades existentes y fomente la inclusión.

La Estrategia Española configura una serie de retos con su correspondiente política aceleradora en los que engloba los ODS, de tal forma que apuesta por⁴⁶:

Reto 1: acabar con la pobreza y la desigualdad, a través de la transición social para redistribuir la riqueza y garantizar derechos.

Reto 2: hacer frente a la emergencia climática y ambiental, para conseguir un país que respete los límites del planeta.

Reto 3: cerrar la brecha de la desigualdad de género y poner fin a la discriminación, y lograr unas vidas libres y la igualdad para todos.

Reto 4: superar las ineficiencias de un sistema económico excesivamente concentrado y dependiente, apostando por un nuevo modelo económico y productivo verde, digital y justo.

Reto 5: poner fin a la precariedad laboral, y así lograr la calidad y estabilidad en el empleo.

Reto 6: revertir la crisis de los servicios públicos para conseguir unos servicios públicos reforzados para un estado de bienestar democrático y resiliente.

Reto 7: poner fin a las injusticias globales y a las amenazas a los derechos humanos, a los principios democráticos y a la sostenibilidad del planeta, en los que el liderazgo internacional es esencial para una globalización justa, sostenible, igualitaria, democrática y basada en los derechos humanos.

Reto 8: revitalizar nuestro medio rural y afrontar el reto demográfico, a través de la cohesión social y territorial para conseguir un medio rural con iguales derechos y oportunidades.

Sin perjuicio de que todos influyan en la igualdad y ni discriminación son: 3,5 y 8 los que mayores impactos tienen sobre la situación de las mujeres.

Este es el caso del Reto 8, en la que la mujer es clave en la lucha contra la despoblación y la revitalización de nuestro entorno rural, destacando la necesidad de que existan presupuestos específicos para Planes de Apoyo Integrales para Mujeres del Medio Rural, incluyendo medidas para asegurar la titularidad compartida de explotaciones agrarias, a través de la promoción

⁴⁶ *Vid. supra.*

de la labor de las asociaciones como elemento clave para la dinamización de los ámbitos social, económico y cultural.

Entre las actuaciones llevadas a cabo en esta línea de actuación cabe destacar:

– El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia que ha aprobado el Gobierno para canalizar los fondos destinados por Europa a reparar los daños provocados por la crisis del covid-19, a través de reformas e inversiones, dirigidas a construir un futuro más sostenible.

El plan contiene 4 ejes transversales: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género, que tiene su reflejo en 10 políticas palancas que recogen a su vez 30 componentes que articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas para modernizar el país⁴⁷. La política palanca 1 está dedicada a la Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura para lo cual presta atención en la población que vive en el entorno rural articulando medidas específicas que impulsen la innovación social y territorial y faciliten el desarrollo de nuevos proyectos profesionales, la fijación de población, la atracción de talento, la prestación de servicios, así como un uso sostenible de nuestros recursos. Se prevén inversiones dirigidas a favorecer la movilidad y lograr la plena conexión de los territorios rurales con el mundo global, con el objeto de mejorar la cohesión territorial, eliminar la brecha urbana-rural e impulsar las actuaciones en las áreas más afectadas por la desigualdad.

Este *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* se concreta en cuanto al ámbito rural se trata en el *Plan de Medidas del Gobierno ante el Reto Demográfico*,⁴⁸ que en su eje 5 sobre la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes recoge una serie de medidas con el objetivo de impulsar el empoderamiento de las mujeres y desarrollar las condiciones objetivas para el fomento del emprendimiento; avanzar en la mejora de la educación, la formación profesional y la capacitación digital en las áreas rurales, para mujeres y jóvenes; adecuar las políticas para asegurar la equidad en políticas de igualdad en el medio rural, como la conciliación y la corresponsabilidad; y garantizar la máxima seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres.

El Plan pretende adoptar medidas dirigidas a:

⁴⁷ <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

⁴⁸ https://www.miteco.gob.es/es/reto-demografico/temas/plan_recuperacion_130_medidas_tcm30-524369.pdf

- a) Líneas de apoyo financiero (préstamo participativo) al emprendimiento y al crecimiento de la pyme innovadora.
- b) Proyectos piloto de inserción laboral a través de cooperativas y empresas de inserción.
- c) Apoyo al relevo generacional en la actividad agraria: jóvenes y mujeres rurales.
- d) Impulso a las actuaciones de conciliación y corresponsabilidad en el medio rural 2021-2024.
- e) Apoyo al emprendimiento de las mujeres para lograr el empoderamiento y la igualdad de género en el ámbito rural.
- f) Seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres.
- g) Garantía de recursos asistenciales y de apoyo a las víctimas de violencia contra las mujeres en el ámbito rural.
- h) Proyectos de alfabetización digital.
- i) Prevención del abandono temprano de la educación y mejora de los resultados educativos.
- j) Emprendimiento joven, proyectos y Erasmus Rural.
- k) Plan para la Formación Profesional, el Crecimiento Económico y Social y la Empleabilidad (Aulas Mentor).
- l) Incremento de la presencia de mujeres en los ámbitos de toma de decisiones de las cooperativas agroalimentarias.

– La Estrategia de Digitalización del Sector Agroalimentario y Forestal y del medio Rural, Consejo de ministros de 29 de marzo de 2019⁴⁹, define las líneas, estrategias y medidas necesarias para impulsar en este sector la transformación digital para lo cual tiene como objetivo general eliminar o reducir las barreras técnicas, legislativas, económicas y formativas existentes, contribuyendo así al liderazgo de un sector agroalimentario sostenible económica, social y medioambientalmente, y al poblamiento activo del medio rural para que sean lugares más atractivos, vivos, dinámicos y diversificados, generador de riqueza y de empleo de calidad, con especial atención de jóvenes y mujeres. Tiene establecidos tres objetivos estratégicos sobre los que giran las diferentes actuaciones: reducir la brecha digital persiguiendo que haya conec-

⁴⁹ https://www.mapa.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/estrategia-digitalizacion-sector-agroalimentario/estrategia_digitalizacion_sector_agroalimentario_forestal_medio_rural_ve_tcm30-509645.pdf

tividad para todos, fomentar el uso de datos como motor de impulso sectorial e impulsar el desarrollo empresarial y los nuevos modelos de negocio, teniendo presente la Industria 4.0 y las oportunidades de diversificación económica que ofrecen las nuevas tecnologías.

– El Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025 que da cumplimiento al artículo 17 LOI relativo a la obligación de aprobar periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades, incluye medidas para alcanzar el objetivo de igualdad entre mujeres y hombres y eliminar la discriminación por razón de sexo, y pretende dar un impulso a las mujeres que viven y trabajan en el medio rural a través del Programa Desafío Mujer Rural, proyecto de asesoramiento y formación personalizada...

Respecto al Reto 5, relativo a mayores oportunidades laborales con una mayor calidad y estabilidad en el empleo, se han de tomar medidas efectivas dirigidas a reducir la brecha retributiva entre mujeres y hombres, la desigualdad en el reparto de las tareas de cuidados y doméstica, la brecha de género en la pobreza... Entre las actuaciones llevadas a cabo se ha aprobado el RD-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Dicha disposición apuesta por medidas dirigidas a reducir el impacto de las pensiones de las mujeres derivado de la brecha salarial de tal forma que tiene en cuenta la relación entre brecha salarial y pensiones para lo cual crea un nuevo complemento vinculado a la maternidad y paternidad que será concedido al progenitor que acredite un perjuicio en su carrera profesional como consecuencia de tener hijos o hijas. Además, se establecen medidas para la conciliación y la corresponsabilidad reformando el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado Público en relación a los permisos por lactancia, nacimiento o adopción que afecta a los dos progenitores por igual; y la obligatoriedad de que las empresas con más de 50 trabajadores cuenten con planes de igualdad⁵⁰. A raíz de dicha obligatoriedad se han aprobado disposiciones en relación con la elaboración de planes de igualdad como el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro.

Dando cumplimiento a dicha obligatoriedad, la Administración General del Estado ha aprobado por Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el *III Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado*

⁵⁰ Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2019): pp. 1-6 y POLO SÁNCHEZ, C. (2019).

y en los *Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella*⁵¹. Dicho Plan tiene un doble objetivo: «primero, abordar las necesidades reales del personal a su servicio con un alcance global e integral a fin de consolidar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en la organización y, segundo, erradicar cualquier forma de discriminación directa o indirecta por razón de sexo».

El plan se encuentra alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 5, 8 y 10, y se estructura en seis ejes de actuación donde se desarrollan medidas de carácter transversal:

- Eje 1. Medidas instrumentales para una transformación organizativa.
- Eje 2. Sensibilización, formación y capacitación.
- Eje 3. Condiciones de trabajo y desarrollo profesional.
- Eje 4. Corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, familiar y laboral.
- Eje 5. Violencia contra las mujeres.
- Eje 6. Interseccionalidad y situaciones de especial protección.

Respecto a la reducción de la brecha retributiva se ha aprobado normativa al efecto. En este sentido, el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, de aplicación a las relaciones laborales contempladas en el Estatuto de los Trabajadores, tiene por objeto establecer medidas específicas para hacer efectivo el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación entre mujeres y hombres en materia retributiva, desarrollando los mecanismos para identificar y corregir la discriminación en este ámbito y luchar contra la misma, promoviendo las condiciones necesarias y removiendo los obstáculos existentes (art. 1); o el Real Decreto-Ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la seguridad social y económico, que regula el complemento de las pensiones contributivas para la reducción de la brecha de género.

El Reto 3, con la finalidad de poner fin a toda forma de discriminación contra las mujeres y niñas, tiene dos vertientes a las que hay que prestar atención la violencia que sufren las mujeres y niñas y la reducción de la desigualdad.

⁵¹ <https://www.boe.es/boe/dias/2021/01/01/pdfs/BOE-A-2021-2.pdf>

<https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/dialogo-social/igualdad-genero/IIPLANIGUALDADAGE.pdf>

La violencia contra las mujeres y niñas es una de las violaciones a los derechos humanos más extendidas, lo que supone una limitación a la consecución de la *Agenda 2030*, por lo que se pretende una mejora de los mecanismos existentes entre los que destaca un nuevo impulso al Pacto de Estado contra la Violencia de Género, la aprobación de la Ley 1/2021, de 24 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, o la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, así como modificar la LO 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, o elaborar una Ley Integral contra la trata de seres humanos para hacer frente a la trata de personas con fines de explotación sexual.

La ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y no discriminación, se configura como una ley de derecho antidiscriminatorio que persigue un doble objetivo: la prevención y erradicación de cualquier forma de discriminación y la protección de las víctimas. En este sentido, la exposición de motivos señala expresamente que «es una ley de garantías, una ley general y una ley integral».

Contempla instrumentos específicos para combatir la discriminación y todas sus manifestaciones: discriminación múltiple e interseccional, e incide sobre el derecho a la igualdad de trato y no discriminación en todos los ámbitos: económico, político, cultural, social, laboral, sanitario, educación, servicios sociales, seguridad ciudadana, medios de comunicación, inteligencia artificial y mecanismos de toma de decisión automatizados... Establece las garantías de este derecho a través de medidas de protección y reparación, de la nulidad de pleno derecho, la responsabilidad patrimonial, el derecho a la tutela judicial, la legitimación, la carga de la prueba, la actuación administrativa o del ministerio fiscal. Señala la importancia de la elaboración de la Estrategia Estatal para la Igualdad de trato y no discriminación como principal instrumento de colaboración entre las distintas Administraciones públicas, y apuesta por la creación de una autoridad independiente para la igualdad de trato y no discriminación con el objetivo de proteger y promover la igualdad (art. 40 a 45), que deberá estar constituida en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, es decir el 14 de enero del 2023.

La reducción de la desigualdad afecta a todos los ámbitos públicos, siendo el documento clave el *Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres 2022-2025*, que está formado por cuatro ejes de actuación. En el primero de los ejes se apuesta por crear condiciones para que la igualdad se aborde desde un modelo de gobierno que impulsa prácticas feministas

y democratizadoras, mientras que los otros tres tienen en cuenta los cambios sociales que se están produciendo.

EJE 1: buen Gobierno, para avanzar hacia un modelo de gobierno más inclusivo y democrático (presupuesto: 59 millones de euros, un 0.3 % del total).

EJE 2: economía para la vida y el reparto justo de la riqueza, contra la feminización de la pobreza y la precariedad (18 461 millones, el 90.9 %).

EJE 3: hacia la garantía de vidas libres de violencia machista contra las mujeres, con el objetivo de erradicar todas las formas de violencia (976 millones, un 4.8 %).

EJE 4: un país con derechos efectivos para las mujeres, que pretende asegurar a todas las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos en todos los ámbitos de la vida (826 millones, el 4.1 %).

En cada eje de intervención se identifica un objetivo estratégico para señalar las metas que se persiguen a medio y largo plazo, estableciendo 20 líneas de trabajo, 49 objetivos específicos y 141 objetivos operativos. El éxito del Plan se medirá a través del cumplimiento de una serie de indicadores cuantitativos y cualitativos: de impacto, resultado y de realización.

La necesidad de que todas las políticas públicas se articulen desde un enfoque interseccional, teniendo en cuenta la diversidad de las mujeres y sus realidades es fundamental para que estas funcionen, es necesario que a la hora de hacer estadísticas se tengan también en cuenta para de esa forma hacer un diagnóstico fiable, evaluar lo que se ha hecho y poder hacer propuestas eficaces.

3. LA IGUALDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El sector público se caracteriza inicialmente por ser un ámbito en el que la igualdad parece estar más presente, ya que se accede al mismo en virtud de los principios de mérito y capacidad; sin embargo, la situación varía a la hora de la promoción, momento en que la mujer puede encontrarse con mayores dificultades, ya que la carrera administrativa de las empleadas públicas se ve ralentizada en muchas ocasiones como consecuencia de la maternidad o del cuidado de personas dependientes que, aunque son decisiones personales, no tendrían que afectar al desarrollo personal de las personas.

Es en este momento cuando es necesario adoptar medidas de acción positiva o actuaciones concretas por parte de los poderes públicos para fomentar

la igualdad de oportunidades a través de actuaciones legislativas dirigidas a eliminar las discriminaciones, tanto directas como indirectas, de acciones positivas que intenten compensar los efectos discriminatorios, todavía existentes, de tradiciones históricas y de la incorporación de la perspectiva de género de manera transversal en todas las políticas públicas y cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible.

El Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) ha supuesto, tal y como se señala en la exposición de motivos, «un paso importante y necesario en un proceso de reforma [...] que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo...». Esta adaptación ha llevado a la necesidad de incluir en dicho texto legal un conjunto de medidas para intentar conseguir un equilibrio entre la eficacia de la organización y los derechos y expectativas de sus empleados públicos, y lograr desarrollar el principio de igualdad de oportunidades en la Administración pública⁵². Sin embargo, el Estatuto no es un texto innovador, en cuanto a la adopción de medidas para garantizar la igualdad ya que la mayoría de ellas ya se contenían para la Administración pública en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, que a su vez recoge las establecidas en el denominado el Plan Concilia, aplicable a partir del 2006 para la Administración pública (Orden 3902/2005, de 15 de diciembre), entre otras disposiciones⁵³.

3.1. Medidas dirigidas a garantizar la igualdad y no discriminación en el acceso al empleo público

Nuestra Constitución reconoce en el artículo 23.2 el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, remitiendo a una ley la regulación de los requisitos de acceso y los procedimientos basados en los criterios de mérito y capacidad adoptados de manera razonable y proporcional. La regulación que se realiza de los mismos ha de estar basada en el principio de igualdad, ya que todos los aspirantes a ingresar en la función pública han de hacerlo en las mismas condiciones y requisitos sin que se

⁵² Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2010): p. 237. Y con carácter general: Roca Fernández-Castany, M. L. (2021): pp. 135-153.

⁵³ Vid. GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2006): pp. 9-14, sobre la evolución de la legislación española en materia de igualdad.

puedan establecer diferencia que no guarden relación con la función que se ha de cumplir, es decir que sean razonables y proporcionables a tal finalidad⁵⁴.

Para garantizar la participación de la mujer en los procesos selectivos de acceso a la función pública se establecen como medidas concretas la composición de los órganos de selección que deberá tender a la presencia equilibrada entre mujeres y hombres (arts. 53 de la LO de igualdad y 60 EBEP), cuya finalidad es garantizar la presencia de la mujer en los órganos de selección así como una evaluación más equilibrada de los aspirantes velando así por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos (art. 61 EBEP); o la necesidad de que las convocatorias de pruebas selectivas deban de ir acompañadas de un informe de impacto de género (art. 55 LO de igualdad)⁵⁵. El TS ha reconocido el derecho a las mujeres que estén próximas a dar a luz a que los tribunales de oposición puedan examinar en fecha distinta ante la previsión de que en la fecha del examen estuviera de parto, para de esa manera lograr hacer efectiva la igualdad para el acceso a las pruebas en las mismas condiciones que el resto de los aspirantes (STS 5/6/2014, n.º 4371/2012).

Es de destacar como una acción positiva destinada a facilitar la igualdad en la función pública la posibilidad que se brinda en relación a la formación y promoción de los empleados públicos de poder asistir a cursos de formación teniendo preferencia durante un año en la adjudicación de plazas a quienes se hayan incorporado al servicio activo procedente de un permiso de maternidad o paternidad o hayan reingresado desde la situación de excedencia por el cuidado de los hijos o personas mayores dependientes o con discapacidad, así como la reserva de al menos de un 40 % de las plazas de los cursos de formación a las empleadas públicas que reúnan los requisitos establecidos en dichos cursos (art. 60 LOI).

⁵⁴ La STC 27/1991, de 14 de febrero, establece que el principio de igualdad no prohíbe el establecimiento de diferencias, lo que prohíbe es que estas no tengan un fundamento objetivo y razonable o que no guarden relación con el mérito y la capacidad considerados de una forma adecuada y proporcionada de conformidad con las funciones a desarrollar.

⁵⁵ Este informe analizará los distintos elementos de la convocatoria (requisitos, pruebas, órganos de selección...), para establecer si existe discriminación por razón de sexo. Se considera como obligatorio, ya que solo puede ser excepcionado por razones de urgencia, considerándose vinculante, ya que aunque el artículo 55 no establece nada al efecto, sin embargo en aplicación de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas a elaborar por el Gobierno, consideramos su obligatoriedad y vinculabilidad. *Vid* sobre el informe de impacto de género MORA RUIZ, M. (2010): pp. 207-233, y CANALS AMETLLER, D. (dir.) (2020).

3.2. La provisión de plazas de nombramiento discrecional

En la actualidad, las mujeres constituyen el sexo más representado en la función pública, sin embargo, la situación se invierte en el supuesto de acceso a los puestos superiores de mayor relevancia que dependen de los nombramientos discrecionales de los órganos de gobierno, que es donde nos encontramos con una mayor discriminación e infrarrepresentación de la mujer que ha venido justificada, en ocasiones, por el hecho de que no existían mujeres con antigüedad suficiente.

La provisión de plazas de nombramiento discrecional se ha de ajustar a los criterios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función que corresponda, garantizando en el procedimiento de provisión de la plaza los principios de objetividad y transparencia, y la igualdad en el acceso a la misma de quienes reúnan las condiciones y aptitudes necesarias, debiéndose motivar los acuerdos adoptados en materia de nombramientos⁵⁶. Estos acuerdos se

⁵⁶ *Vid.* Sobre la discrecionalidad técnica la doctrina del Tribunal Supremo: STS 4 de junio de 2014 (recurso de casación núm. 376/2013): 1. La legitimidad de lo que doctrinalmente se conoce como discrecionalidad técnica fue objeto de reconocimiento por la STC 39/1983, de 16 de mayo, que justificó y explicó su alcance respecto al control jurisdiccional con esta declaración: «Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados. Así ocurre en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que solo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales, y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte al marco legal en que se encuadra, es decir, sobre las cuestiones de legalidad [...]».

2. La jurisprudencia inicial de esta Sala, desde el mismo momento del reconocimiento de esa discrecionalidad técnica, ya se preocupó en señalar unos límites para la misma, que vinieron a consistir en la aplicación también a ella de las técnicas de control que significan los elementos reglados, los hechos determinantes y los principios generales del derecho. Así lo hizo la STS de 5 de octubre de 1989, que se expresa así: «Los órganos administrativos a quienes corresponde la valoración de las pruebas de acceso a la función pública gozan de un cierto margen de discrecionalidad en la apreciación de las pruebas, que incluso merece la calificación de técnica no revisable jurisdiccionalmente en lo que se refiere a los juicios que la Administración emita acerca de la apreciación de los méritos aportados o ejercicios realizados, pero ello no excluye el que los Tribunales puedan controlar la concurrencia de los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho, entre los que, en estos casos, cobran especial interés los de mérito y capacidad expresamente señalados al efecto por el artículo 103 CE».

3. La evolución jurisprudencial posterior, en aras de perfeccionar el control jurisdiccional y definir los espacios donde este control puede operar con normalidad, completó y aclaró esos límites inicialmente enunciados mediante la distinción, dentro de la actuación de valoración técnica, entre el «núcleo material de la decisión» y sus «aledaños».

basan en criterios de discrecionalidad técnica que deben ser motivados ya que el control jurisdiccional sobre ellos parte de dicha motivación debiendo cumplir las siguientes exigencias:

- expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico;
- consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y

El primero estaría representado por el estricto dictamen o juicio de valor técnico, y los segundos (los aledaños) comprenderían, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades.

Esas actividades preparatorias o instrumentales serían las encaminadas a delimitar la materia que vaya a ser objeto de ese juicio técnico, a fijar los criterios de calificación que vayan a ser utilizados y a aplicar individualizadamente dichos criterios a cada uno de los elementos materiales que constituyan el objeto de la valoración; esto es, serían los pasos que resultan necesarios para llegar a la estimación cualitativa finalmente contenida en el estricto juicio técnico.

Y esas pautas jurídicas estarían encarnadas por el derecho a la igualdad de condiciones que asiste a todos los aspirantes, por la necesidad de que el criterio de calificación responda a los principios de mérito y capacidad y por el obligado cumplimiento también del mandato constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

4. Un punto más en esa línea evolutiva de la jurisprudencia lo representa la necesidad de motivar el juicio técnico.

Como ya se ha puesto de manifiesto, uno de los aledaños de ese juicio técnico está representado por la obligación de cumplir el mandato constitucional (artículo 9.3 CE) de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y, en el criterio de este Tribunal Supremo, ese cumplimiento conlleva la necesidad de motivar el juicio cuando así sea solicitado por algún aspirante o cuando sea objeto de impugnación.

Como es bien sabido, dicha discrecionalidad técnica significa, por un lado, respetar las valoraciones de esa índole que hayan sido realizadas por los órganos cualificados por la posesión del correspondiente saber especializado y, por otro, admitir el margen de polémica o discrepancia que sobre determinadas cuestiones venga siendo tolerado en el concreto sector de conocimientos técnicos de que se trate.

Pero una cosa es el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico, cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Esto último queda fuera del ámbito propio del llamado juicio de discrecionalidad técnica, ya que, ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate.

- expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás⁵⁷.

Con relación a los acuerdos de nombramiento y al control discrecional de las decisiones tomadas en cuanto al acceso a los puestos de libre designación, hay que tener en cuenta la aplicación del criterio de preferencia de las mujeres a la hora de adjudicar plazas, cuando estas se encuentren infrarrepresentadas y los candidatos tengan igualdad sustancial de méritos⁵⁸. Dicho criterio no es una norma universal de obligado cumplimiento, pero si opera como principio rector de la decisión ya que se exige que se expliquen motivadamente las razones por las cuales se prescinde de esta regla y se elige al candidato varón en detrimento de la mujer que presenta un perfil profesional equiparable e incluso en ocasiones superior⁵⁹.

3.3. El nombramiento y la discriminación

Como ya hemos indicado, la Administración tiene la obligación de fomentar la igualdad, en este sentido se señala en los apartados a) y c) del artículo 51 de la LO de igualdad que establece los criterios de actuación de las Administraciones públicas:

Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán:

- a) Remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional.

⁵⁷ Siguiendo este criterio jurisprudencial los pronunciamientos de este Tribunal Supremo sobre nombramientos de altos cargos jurisdiccionales (STS de 27 de noviembre de 2007, recurso 407/2006), sobre concursos de personal docente universitario (STS de 19 de mayo de 2008, recurso 4049/2004), sobre convocatorias del Consejo General del Poder Judicial para puestos en sus órganos técnicos (STS de 10 de octubre de 2007, recurso 337/2004); o sobre procesos selectivos en las distintas Administraciones públicas (STS de 18 de diciembre de 2013, casación 3760/2012).

⁵⁸ *Vid.* sobre su análisis: GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2006): pp. 30-34.

⁵⁹ *Vid.* la sentencia del TS 27 de junio de/2016 recurso 189/2015 que señala que el criterio de preferencia de las mujeres, a igualdad de méritos con los varones, opera como un principio rector en la promoción de la Carrera Judicial.

c) Fomentar la formación en igualdad, tanto en el acceso al empleo público como a lo largo de la carrera profesional.

Conforme a lo cual, y en virtud del artículo 14 de la CE la no formalización de un contrato de trabajo «a una mujer que no se incorpora al puesto de trabajo, ofertado y aceptado, por encontrarse en situación de baja por incapacidad temporal derivada de embarazo, sin que pueda diferirse su contratación al momento en que cause alta si persiste la necesidad que lo motivó cuando por razones temporales no podría llegar a concurrir esa situación», supone una discriminación por parte de la Administración⁶⁰. Por lo que la maternidad no puede situar a una mujer en una situación de desventaja frente al hombre en el acceso a un puesto temporal de trabajo en la Administración pública, teniendo en cuenta además que son los poderes públicos los principales garantes de la igualdad.

En términos semejantes, pero habiendo formalizado el contrato de trabajo la Sentencia de 26 de febrero de 2018 (recurso de casación n.º 1306/2017), en la que una mujer embarazada, se le niega la incorporación a un puesto de trabajo para el que había sido llamada por estar incluida en una bolsa de trabajo, señala que la decisión administrativa es discriminatoria, ya que es consecuencia de estar en situación incapacidad laboral por causa de embarazo. Por consiguiente, y según señala el TS: «estimar que la mujer embarazada, o en situación de riesgo por embarazo, no tiene aptitud ni capacidad para ser contratada, supone tanto como negar la plena integración de la mujer embarazada, a todos los efectos, en una bolsa de trabajo», pues la anulación del nombramiento sitúa a la mujer en una situación de desventaja debido al embarazo y a la maternidad.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Todo este conjunto de actuaciones supone lo que podemos denominar el sistema para el acceso al empleo público en condiciones de igualdad de oportunidades, estando dirigidas a desarrollar un modelo que garantice la igualdad y elimine la posible discriminación por razón de sexo que todavía existe en el sector público para dar cumplimiento a la *Agenda 2030*. El

⁶⁰ STS 16 de junio de 2022 (772/2022) sobre discriminación de una mujer trabajadora por embarazo en una Bolsa de empleo de la sanidad extremeña, en la que la recurrente había aceptado la oferta de nombramiento temporal, realizada por teléfono cuando se encontraba embarazada de 33 semanas. El día en que debía incorporarse a trabajar, no lo hizo por causar baja por incapacidad temporal. El Servicio Extremeño de Salud dejó sin efecto la oferta de trabajo y anuló el llamamiento.

modelo ideal para lograr la igualdad real y efectiva en el sector público y su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible partiría de un mayor protagonismo de los varones en el ámbito privado –corresponsabilidad– y una paralela transformación del ámbito laboral con una humanización de este. En definitiva, podemos señalar que la igualdad formal se ha conseguido, pero siguen existiendo desigualdades reales mucho más difíciles de erradicar, siendo necesaria la adopción de medidas políticas y sociales que actúen sobre la raíz de la desigualdad de género, para llegar a una transformación de la sociedad a través de modelos culturales alternativos, introduciendo valores nuevos y transformando los existentes siendo en la actualidad el momento idóneo para llevarlo a efecto.

5. BIBLIOGRAFÍA

- CANALS AMETLLER, D. (dir.) (2020). *La evaluación de impacto normativo pro razón de género*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CASARES MARCOS, AB. (2021). «Urbanismo e igualdad de género: el desarrollo urbano sostenible al servicio de ciudades más inclusivas». González Bustos, M.^a A. (dir.). *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad*. Aranzadi, pp. 71-98.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D. (2022). «La política sobre igualdad y no discriminación de la Unión Europea: de las primeras medidas a los últimos avances». Revista *La Ley Unión Europea*, n.º 103.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2006). *La mujer ante el siglo XXI. Una perspectiva desde el ordenamiento jurídico-administrativo*, @becedario.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2010). «La trascendencia del sistema de función pública en el desarrollo de la igualdad de oportunidades». Mora Ruiz, M. (dir.). *Formación y objeto del Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público*. Atelier.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2019). «¿Medidas urgentes para la igualdad?». *Diario la Ley*, n.º 9407, 3 de mayo de 2019, pp. 1-6.
- GONZÁLEZ BUSTOS, M.^a A. (2020). *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*. Atelier.
- González Bustos, M.^a A. (dir.) (2021). *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad*. Aranzadi.
- MORA RUIZ, M. (2010). «El informe de impacto de género en las disposiciones administrativas de carácter general: ¿una garantía efectiva de la igualdad desde el Derecho Administrativo». En: Mora Ruiz, M. (dir.). *Formación y objeto del*

Derecho antidiscriminatorio de género: perspectiva sistemática de la igualdad desde el Derecho Público. Atelier, pp. 207-233.

POLO SÁNCHEZ, C. (2019). «¿Razones de extraordinaria y urgente necesidad para conseguir la igualdad en el ámbito laboral?». *Diario la Ley*, n.º 9407, 3 de mayo.

ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYNS, M. L. (2021). «Desarrollo Sostenible e igualdad en la Administración Pública». González Bustos, M.^a A. (dir.). *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad.* Aranzadi, pp. 135-153.

SARASÍBAR IRIARTE, M. (2021). «La perspectiva de género en la regulación jurídica del cambio climático», González Bustos, M.^a A. (dir.). *Agenda 2030, desarrollo sostenible e igualdad.* Aranzadi, pp. 115-134.

CAPÍTULO 4

EL ACCESO DE LAS MUJERES AL EMPLEO PÚBLICO: LA REVOLUCIÓN PENDIENTE DEL TALENTO FEMENINO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

María Amor Sánchez de Ron
Administradora Civil del Estado

1. INTRODUCCIÓN

La participación de las mujeres en el empleo público ha crecido exponencialmente en las últimas décadas. A pesar de su participación en todos los ámbitos y sectores de la Administración, desde un enfoque de género, se puede observar el mantenimiento de ciertas situaciones de desigualdad y discriminación. El acceso de las mujeres al empleo público supone la entrada a un entorno donde se siguen detectando brechas de género que son visibles en los procesos de acceso al empleo público. La representación equitativa de las mujeres en todos los niveles de la estructura administrativa todavía no es una realidad, siguen existiendo muchos obstáculos para alcanzar la igualdad real y efectiva en las Administraciones públicas y, en definitiva, para que las mujeres cuenten con una representación equilibrada en el sector público.

Como señala el informe *Gouvernement at a Glance 2021* de la OCDE (OCDE, 2021), la representación equilibrada de mujeres y hombres en el sector público es un indicador clave para mostrar el progreso de un país en relación con valores como la igualdad de género y la diversidad.

Los sistemas selectivos, ya obsoletos, siguen reproduciendo esas brechas y estereotipos de género, por lo que el proceso que lleve a «repensar la selección» (Jimenez Asensio, 2018) debe incorporar el enfoque de género

que dé respuesta a las insuficiencias actuales de la representación equilibrada de género.

Los nuevos retos de transformación de las Administraciones públicas demandan contar con personas que lideren y desarrollen los procesos de cambio con las competencias necesarias para ello. De esta forma, los procesos de formación y de selección desempeñan un rol fundamental para emprender los procesos de cambio y transformación. La adecuación del perfil de empleadas y empleados públicos y la atracción de nuevo talento resultan procesos críticos para que las Administraciones públicas, en el contexto actual, puedan llevar a cabo su misión con eficacia. Está pendiente la revolución del talento femenino para hacer a la mujer partícipe del proceso de transformación y de construcción del nuevo modelo de Administración, lo que se podrá lograr con la colaboración de las mujeres STEM y con el nuevo talento joven femenino. Se trata de un reto decisivo que determinará el futuro del papel de las mujeres en la sociedad y en las Administraciones públicas.

2. LA FEMINIZACIÓN DESEQUILIBRADA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

2.1. Evolución reciente y análisis de datos

La presencia de las mujeres en la función pública española se inicia a principios del siglo XX cuando se autoriza la participación de las mujeres en algunas oposiciones. Las primeras mujeres consiguen ingresar en el Cuerpo de Auxiliares de Telégrafos de Correos, el Cuerpo de Auxiliares de Estadística del Ministerio de Hacienda y el Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios del Ministerio de Instrucción Pública. Pero no es hasta la incorporación generalizada de la mujer al mercado de trabajo, a partir de finales de los años 70 y años 80 del siglo xx, cuando las mujeres empiezan a mostrar un mayor interés de acceder al mercado de trabajo a través del empleo público.

Desde ese momento, de forma progresiva e ininterrumpida, las mujeres han ido aumentando su presencia en el ámbito de las Administraciones públicas (Soriano, 2021). Este proceso culmina en la primera década del siglo XXI, cuando el porcentaje de las empleadas públicas empieza a ser mayoritario, justo un siglo después de que las primeras pioneras se incorporaran como funcionarias al empleo público, Clara Campoamor y María Moliner entre ellas.

Esta tendencia creciente del acceso de las mujeres al empleo público se mantiene en las dos primeras décadas del siglo XXI. En la tabla 1 se observa esta evolución creciente del porcentaje de mujeres que acceden al empleo público en los últimos años.

Tabla 1. **Porcentaje de mujeres en el empleo público**

Año	Mujeres	Hombres
2021	57,73 %	42,27 %
2020	57,58 %	42,42 %
2015	54,54 %	45,46 %
2010	52,82 %	47,18 %
2006	51,66 %	48,34 %

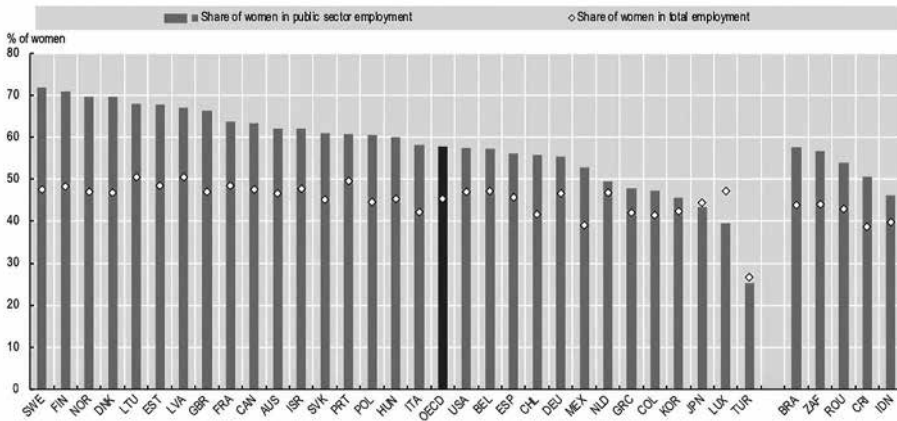
Fuente: elaboración propia a partir de datos del *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de la AA PP* (enero 2022, 2021, 2016, 2011 y 2007).

No obstante, este porcentaje varía en las diferentes Administraciones españolas. La Administración autonómica presenta el porcentaje más elevado de mujeres dentro del empleo público, actualmente en un 68,33 %. Esta feminización autonómica se explica por los principales sectores transferidos a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), la educación y la sanidad, sectores tradicionalmente muy feminizados. Sin embargo, este porcentaje se reduce en el resto de Administraciones. En la Administración local se viene produciendo, en los últimos años, un equilibrio paritario entre mujeres y hombres, situándose el porcentaje de empleadas públicas, en enero de 2022, en un 51,85 %. La Administración del Estado sigue siendo una Administración masculinizada, con solo un 31,25 % de empleo femenino al incorporar tanto el colectivo de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como el personal de Instituciones Penitenciarias, sectores con una sobrerrepresentación masculina y en los que la incorporación de la mujer sigue siendo muy lenta. Dentro del sector público estatal, en la Administración General del Estado (AGE) el porcentaje de empleadas públicas alcanza un equilibrio paritario (49,39 %). En el caso del personal de las Universidades, el porcentaje de empleadas públicas ha ido aumentando paulatinamente en los últimos años hasta situarse actualmente en un 48,36 % (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2020, 2011 y 2007).

Esta preferencia de las mujeres en España de incorporarse al mercado de trabajo a través del empleo público no es una singularidad española, sino que refleja una situación similar en los países de nuestro entorno. De acuerdo con los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Eco-

nómicos (OCDE), incluidos en su informe *Government at a Glance 2021* (OECD, 2021), el porcentaje medio de mujeres en el empleo público se sitúa en un 58 %. Esto coloca al porcentaje español ligeramente por debajo de la media de los países de la OCDE y alejada de los países nórdicos situados en cabeza de este indicador, como Suecia y Finlandia que cuentan con un porcentaje que supera el 70 %. Situándose en una posición intermedia entre Bélgica y Chile, como puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2. **Porcentaje de mujeres en el sector público en los países de la OCDE**



Fuente: Informe *Government at a Glance 2021*, OCDE (2021).

1.2. Elementos motivadores para acceder al empleo público

Las razones que explican esta preferencia de las mujeres para acceder al empleo público se pueden resumir en cuatro grandes factores motivadores.

En primer lugar, el sistema de acceso del empleo público está basado en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Este sistema limita formalmente los obstáculos y situaciones discriminatorias que se pueden dar en otro tipo de procesos de reclutamiento. Estos procesos selectivos favorecen, *a priori*, una mayor objetividad e igualdad, lo que resulta muy atractivo para las mujeres.

En segundo lugar, las condiciones laborales más estables en las Administraciones públicas: seguridad del empleo, racionalización y flexibilidad de los horarios y jornadas de trabajo, mayor estabilidad retributiva y mayores

posibilidades de acogerse a medidas de conciliación de la vida laboral con la vida personal y familiar.

En tercer lugar, las posibilidades de desarrollo profesional a través de sistemas carrera vertical y horizontal. El desarrollo profesional es uno de los factores clave de las organizaciones para atraer y retener el talento, además de un elemento de motivación de las personas. El crecimiento, a través de oportunidades de desarrollo profesional, nuevos procesos de aprendizaje o dinámicas de trabajo atractivas, resulta un pilar clave para promover la entrada de nuevo talento (Ramió y Salvador, 2018).

Y por último, la motivación de muchas mujeres de desempeñar un trabajo de servicio público (de la Nuez, 2018). La posibilidad de colaborar con un fin último relacionado con el bien común y el bienestar de la sociedad y de las personas puede ser un estímulo para acceder al empleo público. La idea de «servicio público» resulta uno de los elementos motivadores para la atracción de talento que las Administraciones tienen que poner en valor para mejorar su imagen de marca como organización (Ramió y Salvador, 2018).

No obstante, en el sector público se reproducen muchas de las situaciones de desigualdad y de discriminación que encontramos en la sociedad. No se puede hablar de una igualdad completamente efectiva y real. Por ello, podemos encontrar en estos ámbitos, principalmente, los tres primeros, estructuras y dimensiones que siguen poniendo a las mujeres en situación de desigualdad.

1.3. Representación desequilibrada de las mujeres en el empleo público

El proceso de feminización del empleo público es más aparente que real, ya que la presencia de las mujeres no se refleja de forma equilibrada en todos los ámbitos organizativos. Existe un desequilibrio que se manifiesta en dos dimensiones complementarias: por un lado, una sobrerrepresentación femenina en ciertos ámbitos administrativos y, por otro, una infrarrepresentación de las mujeres en otros. En la Administración pública se reproducen los roles, sesgos y estereotipos de género que limitan el acceso de las mujeres a determinados ámbitos y que, de igual forma, promueven su presencia en ciertos sectores y niveles administrativos. Se reproduce dentro del empleo público el fenómeno de segregación horizontal y de segregación vertical de las mujeres (Boix y Soriano 2018; Soriano, 2021).

La segregación horizontal supone una presencia mayoritaria de las empleadas públicas en determinados ámbitos, y su infrarrepresentación en otros,

como consecuencia de los roles de género atribuidos en función de la división sexual del trabajo y una concepción patriarcal de la sociedad. En la Administración se reproducen los estereotipos de género que asocian a las mujeres con valores vinculados con el cuidado y a los hombres con conocimientos y habilidades técnicas o relacionados con la seguridad, roles en los que ambos son socializados desde su infancia (Soriano, 2021; Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a). Igualmente, los ámbitos más valorados y con más reconocimiento social y material se asocian al hombre, mientras que las actividades más feminizadas son minusvaloradas y tienen menor reconocimiento social y material.

En su acceso al empleo público, las mujeres se enfocan hacia aquellos sectores relacionados con los roles de género, especialmente la docencia no universitaria y la sanidad. En el ámbito docente y sanitario el porcentaje de empleadas públicas se sitúa actualmente, en ambos casos, en un 75 % (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022). Por esta misma segregación, en la Administración del Estado se produce la masculinización del colectivo de Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el que la presencia de las mujeres es completamente residual, alcanzando un escaso 12 %. Este porcentaje cae hasta un 8 % en el caso de empleadas públicas de la Guardia Civil (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022).

La segregación horizontal también se produce en los departamentos ministeriales de la AGE con una mayor presencia de las mujeres en aquellos ministerios relacionados con las políticas sociales, como el Ministerio de Educación y Formación profesional con un 70 % de empleadas públicas y el Ministerio de Sanidad con un 68 %. Mientras que los hombres son mayoría en los departamentos ministeriales relacionados con el ámbito de la seguridad y de las carreras técnicas, concretamente, el Ministerio del Interior solo cuenta con un 39 % de mujeres.

Existe igualmente una dimensión laboral según el tipo de relación jurídica: si la vinculación es funcionarial o de tipo laboral, o si es de carácter permanente o temporal. Actualmente, el personal funcionario es el colectivo mayoritario en el empleo público con una media de un 53 % en todas las Administraciones públicas, porcentaje que, no obstante, se ha ido reduciendo en las últimas décadas con el proceso de laboralización del empleo público, que principalmente ha afectado a la Administración autonómica y local. En el caso de la Administración autonómica la presencia de las empleadas públicas sigue siendo mayoritaria tanto dentro del personal funcionario (68,60 %) como en el personal laboral (68,70 %). En la Administración local, fuertemente laboralizada, las mujeres representan el 56 % del empleo laboral local, mientras que las funcionarias solo el 39 % del personal funcionario. En la

Administración del Estado, hay una mayor presencia femenina en el personal funcionario (54 %), mientras que su presencia es menor en el personal laboral (41 %) (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022).

Otra dimensión de esta segregación horizontal es «la feminización del empleo temporal en el sector público» (Soriano, 2021: 97). Las mujeres tienen una presencia mayoritaria dentro del personal laboral temporal y del personal funcionario interino. Se produce así una precarización de una parte del empleo público femenino, que condiciona la existencia de una brecha salarial entre mujeres y hombres. En la Administración se reproduce el fenómeno del «suelo pegajoso»: las mujeres terminan ocupando aquellos sectores de actividad con peores condiciones laborales, con mayor temporalidad y precariedad, y con peores retribuciones.

Respecto a la segregación vertical, se trata de un fenómeno que combina dos dimensiones complementarias: por un lado, una mayor presencia de las mujeres en la base de estructura administrativa y, por otro lado, una menor presencia de las mujeres en los puestos de responsabilidad y de poder. Esta situación se reproduce en sectores tan feminizados como el sector docente y el sanitario, en los que las mujeres son desplazadas por los hombres de los puestos de mayor responsabilidad y poder (Soriano, 2021). Igualmente la encontramos en todos los subgrupos del personal funcionario de la AGE, incluidos aquellos en los que las funcionarias tienen una presencia mayoritaria, donde las mujeres terminan desplazadas de los puestos de mayor nivel (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a).

Este desplazamiento de las mujeres de los puestos de responsabilidad y poder resulta más evidente en los cuerpos del subgrupo A1, donde chocan con un «techo de cristal», una barrera invisible que dificulta su acceso a los puestos de dirección y de toma de decisiones. Se produce así una menor representación de las mujeres en los puestos de libre designación, los puestos directivos y los altos cargos. Actualmente, las mujeres solo representan el 41,7 % de los puestos de libre designación del subgrupo A1 de la AGE, un porcentaje muy por debajo del de mujeres incluidas en este subgrupo, situado en un 47 % (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a). Esto supone una reducción de la representatividad de las mujeres en el ámbito directivo en seis puntos porcentuales. De acuerdo con el informe del Instituto Nacional de Estadística (INE) «Mujeres y hombres en España 2021» (INE, 2022), el porcentaje de mujeres en los órganos superiores y altos cargos de la AGE alcanza en 2021 un 43,7 %. En la tabla 3 se pueden observar los datos de los porcentajes de mujeres en los distintos órganos superiores y altos cargos de la AGE, así como su evolución reciente.

Tabla 3. **Órganos superiores y altos cargos en la Administración General del Estado (% mujeres) 2015-2021**

Órganos	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015
Presidencia de Gobierno, vicepresidencia/s y ministerios	60,9	47,8	58,8	61,1	35,7	27,3	28,6
Secretarías de Estado	34,6	46,2	44,0	43,5	29,2	25,0	25,0
Subsecretarías y secretarías generales	40,8	40,8	38,3	39,7	30,2	36,5	35,2
Direcciones generales y secretarías generales técnicas	44,1	43,8	42,5	39,0	27,9	27,4	27,9
Total	43,7	43,5	42,8	41,2	29,2	29,4	29,4

Fuente: Informe *Mujeres y hombres en España 2021* (INE, 2022).

Se constata la importante disminución del porcentaje de mujeres en el ámbito de las secretarías de Estado (34 %), junto con el importante aumento de mujeres en la composición del Consejo de Ministros tras la remodelación de 2021 (60,9 %). Salvo el caso excepcional del Consejo de Ministros, estos porcentajes resultan todavía muy limitados y expresan la segregación vertical existente para las mujeres en la Administración del Estado.

De esta forma, el proceso de feminización del empleo público va acompañado por una representación desequilibrada de las mujeres y por situaciones de desigualdad y discriminación. Este desequilibrio se vincula con los fenómenos del «suelo pegajoso» y del «techo de cristal», limitando el acceso de las empleadas públicas a ciertos sectores de actividad y niveles administrativos.

2. UN ENFOQUE DE GÉNERO SOBRE EL PROCESO DE ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

Los sistemas de selección del empleo público se basan en los principios de igualdad, mérito y capacidad y resultan más atractivos al colectivo de mujeres, ya que limitan formalmente los obstáculos y las dificultades para acceder al empleo público. Pero, desde un enfoque de género, estos sistemas selectivos no son neutros ni garantizan una igualdad real y efectiva sino que reproducen muchas situaciones de desigualdad y discriminación dentro de la Administración.

Existe en la actualidad un debate que cuestiona las características tradicionales de los procesos selectivos. Se trata de sistemas obsoletos de oposiciones, con unas pruebas centradas en la acreditación de conocimientos, de

tipo más teórico que práctico, y en las que se valoran habilidades y competencias anacrónicas que no responden a las necesidades actuales de las Administraciones públicas (de la Nuez, 2018). Entre las propuestas de mejora se plantean nuevos modelos de pruebas selectivas alternativas, con un fundamento más científico y riguroso que garanticen la fiabilidad y la validez de las pruebas selectivas (Gorriti, 2018), o la necesidad de desarrollar sistemas de selección atractivos, capaces de atraer el talento que realmente necesita la Administración (Ramió, 2018). Pero las iniciativas que se emprendan tienen que suponer un «giro copernicano» del modelo de selección del empleo público. Se trata de repensar la selección en un marco estratégico de cambio del empleo público (Jimenez Asensio, 2018). Las propuestas de mejora tendrán que venir acompañadas de reformas estructurales (Boix y Soriano, 2021) y también incluir necesariamente un enfoque de género.

El debate institucional para repensar la selección, emprendido desde la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se apoya en un conjunto de orientaciones estratégicas y de proyectos a implementar en los procesos selectivos de la AGE. Incluye, como uno de sus ejes, un enfoque amplio y transversal sobre el principio de igualdad (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021b). Se reconoce que el modelo tradicional de selección genera situaciones de desigualdad en varias dimensiones que limitan la igualdad real y efectiva en el acceso al empleo público. No obstante, las propuestas realizadas por estas orientaciones son limitadas y no abordan todas las dimensiones de la desigualdad de género en los sistemas de acceso al empleo público.

2.1. Las mujeres ante los procesos de selección

Analizando los procesos selectivos de los últimos años de los cuerpos generales de la Administración del Estado, accesibles a través de la página web del INAP⁶¹, se llega a dos conclusiones. En primer lugar, la vía preferente de acceso de las mujeres al empleo público a través de los niveles inferiores y medios en la estructura administrativa. En segundo lugar, la reducción de la presencia de las mujeres en las listas de aprobados/as de los procesos selectivos de los cuerpos del subgrupo A1, puerta de entrada a los puestos de niveles directivos.

Las consecuencias son claras y confirman lo ya señalado previamente: el mayor porcentaje de empleadas públicas en los niveles inferiores de la estruc-

⁶¹ <https://www.inap.es/pruebas-selectivas>

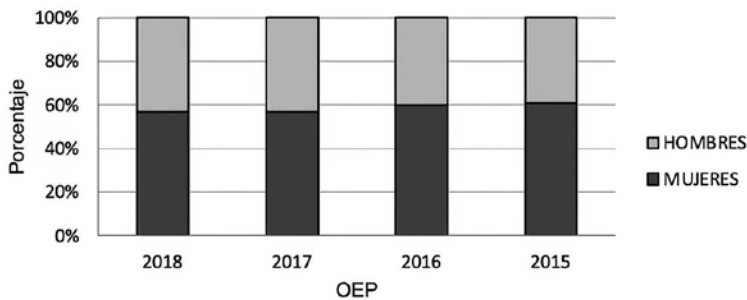
tura administrativa, con peores condiciones laborales, y la infrarrepresentación de las mujeres en los puestos con responsabilidad en la toma de decisiones.

2.1.1. Acceso a los cuerpos en la base administrativa

Los resultados de los procesos selectivos de los últimos años de los cuerpos generales de la Administración del Estado de los subgrupos C2, C1 y A2 confirman la feminización de estos cuerpos. Son cuerpos que tienen un peso relativo importante en sus subgrupos de nivel y cuentan con un amplio alcance y presencia a lo largo de toda la AGE.

El Cuerpo General Auxiliar cuenta con un porcentaje de mujeres que actualmente supera el 72 % del total, ligeramente por encima del porcentaje de participación de la mujer en todo el subgrupo C2, situado en un 68 % (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a: 27 y 30). Los resultados de los procesos selectivos de los últimos años de este cuerpo muestran cómo el porcentaje medio de mujeres aprobadas en los procesos más recientes (ofertas de empleo público de los años 2015-2018) se sitúan en un 58 %. En la tabla 4 se observa la evolución constante del porcentaje mayoritario de mujeres aprobadas en este cuerpo en los últimos procesos selectivos.

Tabla 4. **Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado Aprobados/as Acceso Libre y Promoción Interna**

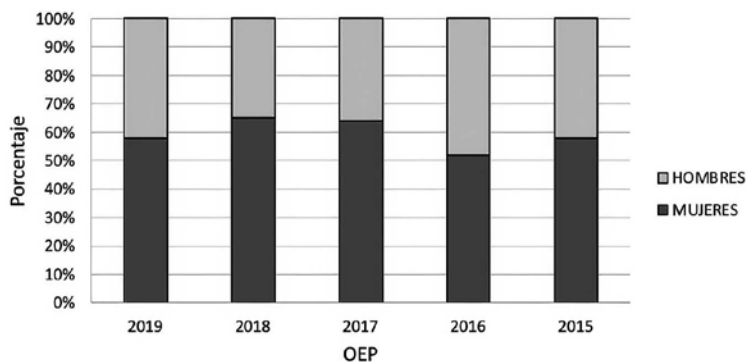


Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el INAP en su página web y por la Secretaría de Estado de Función Pública en el *BOE*.

El Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado del subgrupo C1 también es un cuerpo feminizado, con un 62 % de mujeres funcionarias (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a: 26).

El acceso a este cuerpo ha estado limitado, durante un tiempo, al sistema de promoción interna, hasta que la oferta de empleo público del año 2017 recupera el proceso de acceso mediante ingreso libre. Desde entonces, han podido acceder al empleo público, a través de esta nueva vía, un amplio número de mujeres (2 880 nuevas funcionarias administrativas⁶²). El porcentaje medio de mujeres aprobadas en los procesos selectivos de este cuerpo de las ofertas de empleo público de los últimos años (2015-2019) se sitúa en un 59 %. El detalle y la evolución de los porcentajes de aprobados/as se pueden observar en la tabla 5.

Tabla 5. **Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado Aprobados/as Acceso Libre y Promoción Interna**



Los datos de 2015 y 2016 solo incluyen los procesos de promoción interna.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el INAP en su página web y por la Secretaría de Estado de Función Pública en el *BOE*.

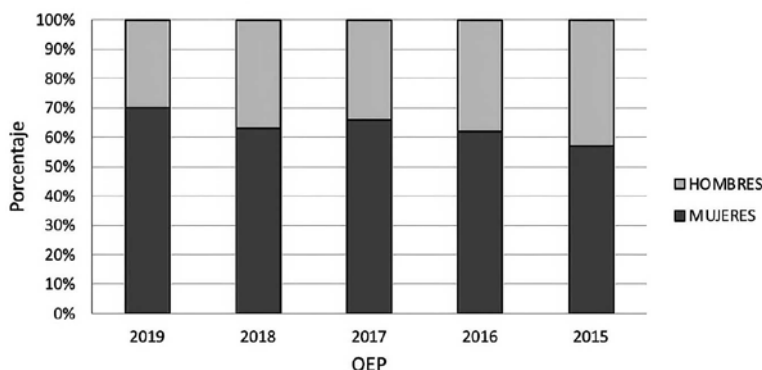
Una característica particular de este cuerpo es que, a pesar de ser el más numeroso del subgrupo C1 (18 508 personas en 2020), coexiste con otros cuerpos muy masculinizados. Concretamente con el Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, también muy numeroso (17 885 integrantes en 2020) aunque con un escaso porcentaje femenino (23 %) (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a: 25 y 26). La diferencia principal entre ambos cuerpos es su alcance: más amplio en el primer caso, con influencia transversal en toda la Administración del Estado, y más limitado en el segundo, restringido a la Secretaría General de Instituciones Peniten-

⁶² Dato correspondiente a los procesos selectivos de las ofertas de empleo público de los años 2017-2019.

ciarias. Por ello, no se puede afirmar que el subgrupo C1 sea un subgrupo masculinizado sin tener en cuenta estas matizaciones.

El Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado del subgrupo A2 es un cuerpo también feminizado, con un 61 % de mujeres (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a: 25). En los procesos selectivos de acceso a este cuerpo de los últimos años, tanto de ingreso libre como promoción interna, se observa una presencia mayoritaria de mujeres aprobadas. Como se puede observar en la tabla 6, a partir de la oferta de empleo público del año 2016, este porcentaje se sitúa en todos los casos por encima del 60 %.

Tabla 6. **Cuerpo de Gestión de la Administración del Estado Aprobados/as Acceso Libre y Promoción Interna**



Los datos del 2019 no incluyen el proceso de ingreso libre, no resuelto a fecha de 01/10/2022.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el INAP en su página web y por la Secretaría de Estado de Función Pública en el BOE.

2.1.2. *Búsqueda de la paridad en la cúspide administrativa*

Ascendiendo hacia la cúspide de la estructura administrativa desaparece este fenómeno de feminización del empleo público. El porcentaje de participación de las mujeres en los cuerpos del subgrupo A1 se reduce a un porcentaje medio del 47,57 % (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2021a: 30). Esto supone una importante disminución de la presencia de las mujeres en los cuerpos a través de los cuales se accede a las posiciones de poder y toma de decisiones dentro de la Administración.

Analizando este descenso del peso relativo de la mujer en la cúspide administrativa se puede constatar una menor participación de las mujeres en las listas de aprobados/as de los procesos selectivos del subgrupo A1, especialmente en los cuerpos generales que se vienen señalando. Para analizar este fenómeno con más detalle, podemos tomar como referencia los resultados de los procesos selectivos de los cuerpos del subgrupo A1 incluidos en la tabla 7, correspondientes a la última convocatoria finalizada en cada uno de ellos.

Tabla 7 Acceso de las mujeres al subgrupo A1 de la Administración del Estado

Cuerpo/Escala	Porcentaje de mujeres aprobadas	Año de nombramiento
Técnicos de la Administración de la Seguridad Social	80,25 %	2021
Inspectores de Trabajo y la Seguridad Social	70,00 %	2021
Inspectores de Hacienda del Estado	62,10 %	2022
Interventores y Auditores del Estado	61,11 %	2022
Administradores Civiles del Estado (TAC)	52,31 %	2022
Carrera Diplomática	50,00 %	2022
Técnicos comerciales y economistas del Estado (TECO)	47,06 %	2022
Científicos titulares de OPIS	47,06 %	2021
Estadísticos del Estado	38,71 %	2021
Abogados del Estado	37,50 %	2021
Sistemas y tecnologías de la información de la Administración del Estado (TIC)	33,59 %	2022
Ingenieros Industriales del Estado	30,77 %	2022

Datos que incluyen las plazas de acceso libre y de promoción interna. Datos actualizados a 01/10/2022.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Estado de Función Pública en el *BOE*.

Los resultados del porcentaje de mujeres aprobadas en estos procesos selectivos del subgrupo A1 muestran cómo, mientras un tercio de los cuerpos cuentan con una sobrerrepresentación femenina, otro tercio tiene una infra-representación femenina y un último tercio presenta una situación de equi-

librio paritario⁶³. Se da, además, cierta segregación horizontal con mayor presencia de las mujeres en las listas de aprobados/as de los cuerpos de los ámbitos de la seguridad social y la hacienda pública y con una presencia muy escasa en los sectores más técnicos: ingeniería, tecnología y estadística, justo aquellos relacionados con el ámbito STEM.

Siguiendo el análisis de los cuerpos generales del subgrupo A1, los resultados de los procesos selectivos del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, incluidos en la tabla 8, muestran en general una mayoría de mujeres aprobadas en los últimos años. Son porcentajes dentro de los límites del equilibrio paritario, pero no se puede obviar que están muy por debajo de los porcentajes feminizados del resto de cuerpos generales de los otros subgrupos. Incluso se puede detectar en los tres últimos años una ligera disminución del porcentaje en relación con la media de años anteriores.

Tabla 8. **Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado**

APROBADOS/AS POR SEXO				
OEP	TOTAL APROBADOS/AS	HOMBRES	MUJERES	AÑO DE INGRESO
2019	65	47,69 %	52,31 %	2022
2018	60	41,67 %	58,33 %	2021
2017	42	47,62 %	52,38 %	2020
2016	58	39,66 %	60,34 %	2018
2015	41	36,59 %	63,41 %	2017
2014	20	40,00 %	60,00 %	2016
2013	26	46,15 %	53,85 %	2015
2011	29	48,28 %	51,72 %	2013
2009	37	29,73 %	70,27 %	2010

Datos que incluyen las plazas de acceso libre y de promoción interna. Datos actualizados a 01/10/2022.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el *BOE* por la Secretaría de Estado de Función Pública.

⁶³ Según el artículo 2.i) de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de hombres y mujeres, la «representación paritaria» es la situación que garantiza una presencia de mujeres y hombres según la cual ningún sexo supera el 60 % del conjunto de personas a que se refiere ni es inferior al 40 %, y que debe tender a alcanzar el 50 % de personas de cada sexo.

Surge la cuestión de si estos porcentajes de mujeres aprobadas son representativos o no de la distribución por sexo del número de solicitudes o personas admitidas. No se ha podido llegar a ninguna conclusión, dadas las dificultades para recabar esta información, ya que la gran mayoría de los informes de los tribunales de los procesos selectivos no especifican el número de solicitudes o de admitidos por sexo. En el último informe del tribunal del proceso selectivo del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021 b: 17 y 20) se especifica esta información y se constata cómo el 58 % de mujeres admitidas inicialmente al proceso selectivo termina reduciéndose al final del proceso hasta llegar a un porcentaje del 52 % de mujeres finalmente aprobadas.

Las razones que explican el menor porcentaje medio de mujeres en los cuerpos del subgrupo A1 son estructurales y relacionadas con causas más profundas, vinculadas con el papel secundario de la mujer en la constitución de nuestro modelo de sociedad y su socialización en unos roles de género limitantes. Esta desigualdad estructural se traduce en el empleo público en una menor participación de las mujeres en los procesos selectivos A1 y, consecuentemente, en una disminución de su acceso a los espacios de poder y de toma de decisiones. Las mujeres cuentan con una menor participación en el ámbito donde se diseñan las políticas públicas y donde se lideran y diseñan los nuevos procesos de transformación de las Administraciones públicas, por lo que se pierde de nuevo el sentido y la perspectiva de las mujeres.

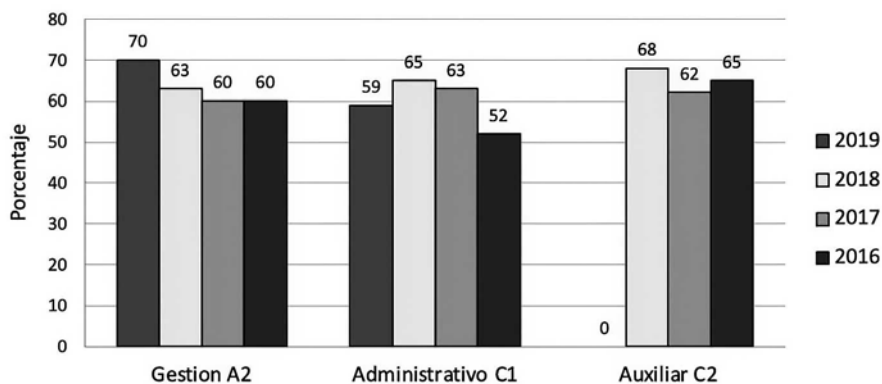
2.2. El papel de la promoción interna

La promoción interna desempeña un papel fundamental para articular la carrera profesional de un elevado porcentaje de empleadas públicas. Las mujeres acceden al empleo público a través de diferentes niveles dentro de la estructura administrativa, especialmente en la base, lo que hace que un importante porcentaje entre ellas se encuentren sobrecualificadas para los puestos que desempeñan. Desde el curso universitario del año 1986/1987, las mujeres españolas son mayoría dentro de los estudios universitarios (Soriano, 2021). Y, actualmente, España es el segundo país de la OCDE con un mayor porcentaje de mujeres menores de 30 años con estudios superiores con un 60,4 %, muy por encima del 45,9 % medio de la OCDE (OECD 2021b: 201).

Las funcionarias, sobrecualificadas en un amplio porcentaje, buscan su crecimiento y desarrollo profesional a través del sistema de promoción interna, que las permite ascender en la estructura administrativa para ganar

responsabilidad y mejorar sus condiciones laborales, especialmente las económicas. Como puede verse en la tabla 9, en los últimos años, se dan amplias cohortes de mujeres que participan de forma mayoritaria en los procesos de promoción interna de los cuerpos generales de la Administración del Estado.

Tabla 9 **Porcentaje de mujeres aprobadas por promoción interna
Cuerpos Generales**



Los datos del 2019 no incluyen los del Cuerpo General Auxiliar no resuelto a fecha de 01/10/2022.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el INAP y por la Secretaría de Estado de Función Pública en el *BOE*.

Con estos datos se puede afirmar que en la Administración del Estado se da una feminización de la promoción interna que se convierte en el mecanismo que articula el desarrollo profesional de muchas funcionarias para alcanzar mejores condiciones laborales y mayores niveles de responsabilidad y de reconocimiento laboral.

2.3. Las mujeres con discapacidad en los procesos selectivos

El empleo público ha asumido un papel fundamental en la integración de las personas con discapacidad, adoptando diferentes iniciativas para facilitar el acceso de estas personas y garantizar el cumplimiento del principio de igualdad. El incremento del número de plazas del cupo de reserva de personas con discapacidad en las sucesivas ofertas de empleo público ha ido acompañado de un conjunto de medidas de acción positiva en los procesos selectivos: las cuotas de reserva de plazas, los cupos para la discapacidad

intelectual, los ajustes razonables de tiempos y medios para la realización de las pruebas, la conservación de la puntuación, la alteración del orden de prelación para la elección de plaza por razones debidamente acreditadas, las convocatorias específicas para personas con discapacidad intelectual, las adaptaciones del puesto de trabajo y la preferencia para acceder a la formación (Navarro y Ruiloba, 2022). No obstante, estas medidas no han sido eficaces para alcanzar el 2 % de los puestos de ocupados por personas con discapacidad previsto en el artículo 42.1 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

En los procesos selectivos de los cuerpos generales de los últimos años se pueden observar dos aspectos en relación con este tema. Por un lado, una limitada cobertura de las plazas de reserva del cupo de discapacidad, que solo alcanza al 57 % de estas plazas debido, sobre todo, al elevado número de plazas vacantes de los procesos de promoción interna. Circunstancia que se intensifica en el cupo de discapacidad intelectual, cuyo porcentaje de cobertura se reduce en los cuerpos generales a un 7 %.

Y, por otro lado, se detecta una segregación de género, tanto de tipo horizontal como vertical, ya que hay una tendencia a la masculinización del porcentaje de personas aprobadas en los procesos de ingreso libre, que afecta a todos los niveles de la estructura administrativa, desde el subgrupo C2 hasta el A1. Y, de forma paralela, la feminización del porcentaje de personas aprobadas en los procesos de promoción interna, con la excepción de los cuerpos relacionados con las tecnologías de la información.

Desde la perspectiva de la segregación vertical, solo se asigna un 2 % de las plazas de este cupo a los cuerpos generales del subgrupo A1. Se trata de un número muy limitado de plazas dentro de las cuales tienen un mayor peso relativo las plazas de ingreso libre y las incluidas en los cuerpos de tecnologías de la información, espacios en donde se ha constatado la menor representatividad de las mujeres con discapacidad. Esto supone una doble limitación para las mujeres con discapacidad para poder acceder a los espacios de toma de decisiones.

En el ámbito del empleo público, como en otros ámbitos, las mujeres con discapacidad se enfrentan a una discriminación múltiple (Navarro y Ruiloba, 2022). Viven la doble exclusión por ser mujeres y por tener una discapacidad, una exclusión que «no solo se suma, sino que se multiplica distanciándolas de cualquier esfera de inclusión» (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022). En general, sufren importantes limitaciones dentro de un sistema estructural, en el que los valores socioculturales les

fijan estereotipos de género muy específicos que limitan sus posibilidades de autonomía personal y de desarrollo profesional (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022). En el caso del acceso al empleo público, a la segregación horizontal y vertical se añaden los obstáculos de un sistema de selección rígido basado en pruebas selectivas en las que se valoran aspectos cognitivos, por lo que sus necesidades especiales las sitúan en una situación de desigualdad.

Las medidas planteadas en la «Estrategia española sobre discapacidad 2022–2030» (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2022) incluyen un enfoque de género e interseccional y siguen profundizando en las medidas de acción positiva dentro del ámbito del acceso al empleo público. No obstante, todavía queda un largo camino para conformar una Administración inclusiva, plural y diversa y para que las mujeres con discapacidad puedan disfrutar de una igualdad real y efectiva en el empleo público.

3. LA REVOLUCIÓN PENDIENTE DEL TALENTO FEMENINO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

En un contexto de transformación y cambio, las Administraciones públicas se enfrentan a grandes retos que van exigir adecuar el perfil de las empleadas y empleados públicos para poder liderar y desarrollar todos esos procesos de cambio. Será necesario emprender procesos de *reskilling* y *upskilling* del capital humano para adecuar su perfil a las necesidades del nuevo entorno laboral. De forma paralela, el fenómeno del envejecimiento de las plantillas de las Administraciones públicas, y los próximos procesos de jubilaciones masivas, se presentan como una «ventana de oportunidad» (Jiménez Asensio, 2018) para incorporar nuevo talento con el perfil adecuado para liderar y desarrollar esos procesos de transformación. Resulta clave la capacidad de la Administración de atraer este talento y resultar atractiva a las nuevas generaciones de *millennials* (Ramió, 2018). Para ello es necesario transformar los sistemas de selección actuales, sistemas obsoletos que siguen reclutando, de acuerdo con estándares desactualizados, perfiles cada vez menos necesarios en la Administración.

Desde un enfoque de género, parece necesario que las mujeres participen activamente, y en todos los niveles, en estos procesos de transformación. Las mujeres no pueden dejar de estar presentes, ni estar en una minoría, en los espacios de decisión donde se define este nuevo contrato social para no quedar de nuevo relegadas a un segundo plano. La revolución del talento femenino parece ser una realidad todavía pendiente, pero un reto decisivo

que determinará el futuro del papel de las mujeres en la sociedad y en las Administraciones públicas.

3.1. Las mujeres STEM en las administraciones públicas

Uno de los sectores clave del proceso de transformación actual es el ámbito STEM⁶⁴, que incluye los sectores convertidos en motor del cambio tecnológico que está revolucionando la sociedad. Las mujeres en general, y las empleadas públicas en particular, tienen una presencia minoritaria en este entorno. Esta brecha digital de género puede influir negativamente en la construcción de un modelo que parta de una visión masculina que no tenga en cuenta la perspectiva de las mujeres.

Un hecho evidente e irrefutable es la masculinización del ámbito tecnológico, tanto en la sociedad como en las Administraciones públicas. Actualmente, las mujeres solo representan el 12 % de las universitarias españolas con titulaciones en carreras de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), por debajo de la media de la OCDE, situada en un 19 % (OECD, 2021b).

Esta masculinización del ámbito tecnológico también se observa en los procesos selectivos del empleo público. Tomando como referencia, en la tabla 10, tres cuerpos superiores de la Administración del Estado, vinculados con alguna de las dimensiones STEM (tecnología, matemáticas e ingeniería), se puede afirmar que la incorporación de la mujer en los últimos años en este ámbito es minoritaria.

Tabla 10. **Porcentaje medio de mujeres aprobadas en los procesos selectivos de Cuerpos A1 del ámbito STEM (OEP 2014-2019)**

OEP 2014-2019		
Cuerpo	% mujeres	% hombres
Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la información de la Administración del Estado (TIC)	32 %	68 %
Cuerpo Superior de Estadísticos del Estado	49 %	51 %
Cuerpo Superior de Ingenieros Industriales del Estado	39 %	61 %

⁶⁴ Acrónimo en inglés que hace referencia a los campos de las ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas, motores del cambio tecnológico y de la revolucionaria transformación social.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por la Secretaría de Estado de Función Pública en el *BOE*.

Los cuerpos TIC e Ingenieros Industriales están muy masculinizados, con porcentajes masculinos por encima del 60 %. En el caso del cuerpo de Estadísticos los porcentajes medios parecen más equilibrados pero se detecta una tendencia a la masculinización de este cuerpo con un porcentaje de aprobados masculinos en los dos últimos años por encima del 60 %. Se pasa de una situación de paridad a otra de paulatina masculinización, como ocurre en el resto del ámbito STEM.

El cuerpo TIC, fundamental dentro de los procesos de transformación de la Administración del Estado por su alcance transversal, sigue siendo un cuerpo muy masculinizado en todos sus niveles. En el subgrupo A1, como se observa en la tabla 11, se da un porcentaje mayoritario de hombres aprobados todos los años. La presencia de la mujer solo alcanzó el límite del equilibrio paritario en el año 2021 (correspondiente a la oferta de empleo público de 2018). Estos datos manifiestan la escasa presencia de las mujeres liderando procesos de transformación digital y asumiendo la dirección y coordinación de los proyectos tecnológicos y digitales. Y, sobre todo, cómo la presencia de las mujeres TIC en los puestos directivos solo podrá ser residual.

Tabla 11. Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado

OEP	TOTAL APROBADOS/AS	HOMBRES	MUJERES	AÑO INGRESO
2019	128	66,41 %	33,59 %	2022
2018	91	59,34 %	40,66 %	2021
2017	102	70,59 %	29,41 %	2020
2016	47	72,34 %	27,66 %	2018
2015	63	66,67 %	33,33 %	2017
2014	29	75,86 %	24,14 %	2016
2013	33	66,67%	33,33 %	2015
2011	30	70,00 %	30,00 %	2013
2010	15	66,67 %	33,33 %	2011

Datos que incluyen las plazas de acceso libre y de promoción interna. Datos actualizados a 01/10/2022.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el INAP en su página web y por la Secretaría de Estado de Función Pública en el *BOE*.

En los niveles inferiores de la estructura administrativa, la masculinización de los cuerpos TIC se intensifica aún más. En el subgrupo A2 los porcentajes de funcionarios, detallados por proceso selectivo y sexo en la tabla 12, superan el 70 % y en el subgrupo C1 alcanzan más del 85 %. También se detecta una segregación de género en los procesos de promoción interna en los que la masculinización de los procesos selectivos se intensifica. Estos datos determinan la escasa participación de las mujeres en la implantación y desarrollo de los proyectos y los servicios TIC.

Tabla 12. **Porcentaje medio de mujeres aprobadas en los procesos selectivos de Cuerpos TIC**

OEP 2015-2019			
Cuerpo	Subgrupo	% mujeres	% hombres
Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la información de la Ad. del Estado (TIC)-Ingreso libre	A1	35 %	65 %
Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la información de la Administración del Estado (TIC)-Promoción interna	A1	26 %	74 %
Cuerpo de Gestión de Sistemas e informática de la Administración del Estado-Ingreso libre	A2	30 %	70 %
Cuerpo de Gestión de Sistemas e informática de la Administración del Estado-Promoción interna	A2	25 %	75 %
Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado-Ingreso libre	C1	13 %	87 %
Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado-Promoción interna	C1	15 %	85 %

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el INAP en su página web.

Se produce además una segregación horizontal de las mujeres TIC en determinados departamentos ministeriales. Concretamente, su presencia es mayoritaria, en este orden, en el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y en la Agencia Estatal de Administración Tributaria (Lozano Quirce, 2021: 30).

Por todo ello se plantea un panorama bastante adverso para las mujeres TIC dentro de un entorno muy masculinizado plagado de estereotipos y roles de género limitantes. Ante la falta de una evolución paulatina hacia la femi-

nización del entorno TIC, es necesario apelar a la revolución del talento femenino TIC, impulsando redes de mujeres con enfoque de género y facilitando el acceso masivo de nuevo talento femenino.

3.2. Atracción de talento joven femenino

Parece crucial la atracción de talento de mujeres jóvenes hacia las Administraciones públicas. Los retos asociados a la transformación y digitalización de las Administraciones requieren atraer talento joven que cuente con las competencias necesarias para liderar y desarrollar estos procesos. Y las jóvenes *millennials* son un colectivo con las competencias requeridas para afrontar estos retos.

Las mujeres jóvenes de las nuevas generaciones manifiestan un mayor interés por trabajar en el sector público que sus compañeros masculinos. Concretamente, el 38 % de las estudiantes de educación secundaria y bachillerato señalan que profesionalmente prefieren «trabajar en el sector público» (Fundación Axa, 2017: 32). Otros datos señalan que un alto porcentaje de jóvenes, el 56 % prefiere opositar a crear su propia empresa, porcentaje que crece hasta el 62 % en el caso de las mujeres. De hecho, dos de cada tres mujeres menores de 35 años se han planteado opositar en algún momento (*El País*, 2021).

Las razones de este interés por el acceso al empleo público son variadas y confluyen las motivaciones ya señaladas previamente (procesos selectivos más igualitarios, mejores condiciones laborales, mayores posibilidades de conciliación y el valor del servicio público). En todo caso, resulta fundamental el papel proactivo de las Administraciones para canalizar este interés inicial de las jóvenes generaciones, especialmente de las mujeres. Resulta necesario transformar los actuales sistemas de selección para hacerlos atractivos para las nuevas generaciones y para que sean eficaces para reclutar nuevos perfiles con las competencias necesarias para emprender todos los procesos de transformación pendientes. Todo ello manteniendo en el frontispicio del sistema los principios de igualdad, mérito y capacidad e incorporando un imprescindible enfoque de género.

4. BIBLIOGRAFÍA

BOIX PALOP, A. y SORIANO ARNANZ, A. (2021). «Sobre las posibilidades de reforma del modelo de empleo público español: límites constitucionales y jurídicos al modelo actual y sus sistemas de acceso». *Revista Vasca de Gestión de personas*

y *Organizaciones públicas*, 20, pp. 5-73. DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvqp.20.2021.03>

DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E. (2018). «Acceso a la Función Pública: atraer talento y cambiar el modelo». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2(2018), pp. 86-97.

El País (2021). *Una generación en busca de futuro. El 80 % de los jóvenes se siente desasistido por el Estado*, 10 de julio de 2021. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2021-07-10/el-80-de-los-jovenes-se-siente-desasistido-por-el-estado.html>

FUNDACIÓN AXA (2017). «El futuro laboral de los jóvenes». *Educa 20.20*, pp. 25-41. Disponible en: <https://www.axa.es/documents/1119421/135947833/2017-+El+futuro+laboral+de+los+jovenes-+Nacional.pdf/8a69b1a9-b4eb-0da6-1e68-bd7147027369>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-INE (2022). «8. Poder y toma de decisiones». *Mujeres y hombres en España*. Disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INEPublicacion_C&cid=1259924822888&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalleGratis¶m2=1259925558048¶m4=Mostrar

JIMENEZ ASENSIO, R. (2018). «Repensar la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, 2, pp. 8-29.

LOZANO QUIRCE, M. M. (2021). «Aproximación estadística a la situación de las mujeres TIC en la Administración Pública», *Boletín*, 88, pp. 27-31.

MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030 (2022). *Estrategia española sobre discapacidad 2022-2030 para el acceso, goce y disfrute de los derechos humanos de las personas con discapacidad*. Disponible en: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/discapacidad/docs/Estrategia_Espanola_Discapacidad_2022_2030.pdf

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2022, 2021a, 2019, 2016, 2011 y 2007). *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas*. Disponible en: <http://www.mptfp.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin.html>

MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021b). *Informe final del Tribunal calificador de las LIV pruebas selectivas de acceso al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado*. Disponible en: https://sede.inap.gob.es/documents/59312/1858094/211012INFORME_FINAL_TRIBUNAL_CALIFICADOR_CSACE_OEP_20198_154AB89SD658.pdf/03f94d85-1b50-4f79-b7fe-78b2aae410f2

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021a). *III Plan para la Igualdad de Género en la Administración del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*. Disponible en: <https://www.mptfp.gob.es/>

dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/dialogo-social/igualdad-genero/III-PLANIGUALDADAGE.pdf

MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021b). *Orientaciones para el cambio en materia de selección en la Administración General del Estado*. Disponible en: <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/secretaria-general-funcion-publica/Actualidad/2021/05/orientacionescambio.pdf0>

NAVARRO GONZÁLEZ, R y RUILOBA NÚÑEZ, J. M. (2022). «¿Administraciones públicas inclusivas?: la implementación de la normativa sobre el acceso de las mujeres con discapacidad al empleo público». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 28, pp. 112-126. DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10901>

OECD (2021a). «Government at a Glance 2021». *OECD Publishing*, Paris, pp. 99-113. DOI: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

OECD (2021b). «Education at a Glance 2021: OECD Indicators». *OECD Publishing*, Paris, pp. 200-220. DOI: <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>

RAMÍO, C. y SALVADOR, M. (2018). «Relevo intergeneracional y procesos selectivos: ¿cómo puede la Administración pública captar talento joven?». *Revista Vasca de Gestión de personas y Organizaciones públicas*, 2, pp. 156-171.

SORIANO ARNAZ, A. (2021). «La situación de las mujeres en el empleo público: análisis y propuestas». *IgualdadES*, 4, pp. 87-121. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.4.03>

5. ABREVIATURAS

AGE: Administración General del Estado

CC AA: Comunidades Autónomas

CERMI: Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública

INE: Instituto Nacional de Estadística

OCDE: Organización para la cooperación y el desarrollo económico

TIC: Tecnologías de la información y las comunicaciones

CAPÍTULO 5

INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA FORMACIÓN Y EL APRENDIZAJE DEL PERSONAL EMPLEADO PÚBLICO

María del Carmen Seisdedos Alonso

Subdirectora de Evaluación e Innovación del Instituto Andaluz de Administración Pública. Vicepresidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público

1. INTRODUCCIÓN

Este trabajo parte de la consideración de la formación y el aprendizaje de las personas empleadas públicas como una política pública pertinente al género. Entendiendo este tipo de política «cuando afecta de manera directa o indirecta a personas o grupos de población, e incide directa o indirectamente en el acceso y control de los recursos por parte de las mujeres y hombres del grupo destinatario final o en los estereotipos de género» (Gómez Torralbo, 2019; pp. 54).

Si además consideramos que la perspectiva de género supone un cambio de cultura en las organizaciones, parece adecuado dedicar esfuerzos y estrategia para el estudio de esa cultura, a modo de diagnóstico de situación, de las Administraciones públicas en relación con la igualdad de género.

Si además de lo anterior entendemos el aprendizaje y la formación de las personas empleadas públicas como elemento estratégico para la transformación de la Administración en una organización más igualitaria, parece imprescindible fijar una hoja de ruta a seguir para la incorporación de la perspectiva de género en la estrategia formativa de los departamentos de aprendizaje y formación de las distintas Administraciones públicas.

A lo largo de este artículo, partiremos, en primer lugar, del marco normativo en materia de igualdad de género a nivel internacional, europeo y nacional. En segundo lugar, expondremos el diagnóstico de situación de los principales obstáculos, brechas y ámbitos de intervención con relación a la situación mujeres y hombres en el empleo público, a la luz del diagnóstico que recoge el III Plan de Igualdad de género de la Administración General del Estado. Este diagnóstico, a grandes rasgos, es muy similar en todas las Administraciones públicas. A partir de este análisis de datos, y de los mandatos normativos en materia de igualdad, trazaremos una propuesta de agenda de intervención que, desde el aprendizaje y la formación, contribuya a la consecución de la igualdad real en las Administraciones públicas.

Parafraseando a Amelia Valcárcel (Valcárcel, 2019: 27) al hablar del feminismo como hijo del pensamiento barroco ilustrado podemos decir que este planteamiento coincide con lo que debe ser la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas y consiste básicamente en cuatro elementos, a saber:

Una teoría, que, dentro de las evidencias, señale lo que es relevante y como ha de ser interpretado. Esto lo tendremos a partir del análisis del diagnóstico.

Dos, una agenda que indica qué hay que hacer, en nuestro caso relativo a la formación del personal empleado público. Esta agenda en parte estará marcada por el marco normativo.

Tres, un movimiento, esto es un grupo de personas que se comprometan con la agenda para llevarla adelante. Este movimiento lo conforman las personas que dentro del sector público sean activistas de la igualdad de género contribuyendo a una cultura menos patriarcal y más igualitaria. La Asociación de Mujeres en el Sector Público, como movimiento de ámbito nacional que aglutina a las mujeres del sector público y comprometido con la agenda para conseguir la igualdad real en las Administraciones públicas. Esto supone contribuir a eliminar las dificultades que tienen las mujeres en el sector público, de acuerdo con las barreras y brechas de género que veremos a lo largo de este trabajo. Sus objetivos principales son potenciar y dar visibilidad al talento de las mujeres en el sector público y crear redes entre ellas. Además de crear alianzas con asociaciones y organizaciones que compartan como objetivo trabajar por la igualdad de género y ampliar el ámbito de influencia más allá del propio sector público.

Y cuatro, un conjunto de acciones. Las acciones en el marco del trabajo que aquí presentamos se corresponde con aquellas que sirven al objeto de

impulsar la igualdad desde los departamentos de formación y de recursos humanos de las distintas Administraciones públicas.

2. MARCO NORMATIVO

2.1. Marco Internacional

La Plataforma de Acción de Beijing-IV Conferencia mundial sobre la Mujer, impulsada por ONU mujeres y adoptada por 189 países ha servido desde 1995 como hoja de ruta en la lucha mundial contra las restricciones y obstáculos al empoderamiento de las mujeres y para alcanzar la perspectiva de género de un modo integral.

En esta IV Conferencia se plantea la importancia de la incorporación de la perspectiva de género desde un enfoque de reconocimiento de derechos y se plantea la igualdad de género como un resultado a lograr en toda política pública, por lo tanto, también en las políticas de formación de las personas empleadas públicas.

Transcurridos más de 25 años, se reconocen los progresos «Beijing+25», pero también las barreras sistémicas que impiden la participación igualitaria de las mujeres en todas las esferas de la vida, destacando la necesidad de exigir igualdad en la remuneración, a la hora de compartir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, poner fin al acoso sexual y todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, proporcionar servicios de salud que respondan a sus necesidades y garantizar su participación en pie de igualdad en la vida política y en la toma de decisiones. En este sentido, aún queda recorrido para conseguir la paridad en el profesorado que imparte la formación, en la presencia de mujeres en congresos y jornadas del sector público. En cuanto al necesario trabajo de contenidos en materia de igualdad, todas las barreras de las que se habla en Beijing son elementos a trabajar desde el conocimiento de datos y análisis de los mismos. El análisis de datos desde la perspectiva de género es esencial para posteriores intervenciones y hay que aprender a hacer esos análisis. Incorporar contenidos de género en los planes de formación es esencial para analizar los datos desde la perspectiva de género.

La *Agenda de Desarrollo Sostenible 2030* supone un acuerdo histórico y universal suscrito por los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas, acogiendo grandes compromisos sociales, económicos y medioambientales. Entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) la *Agenda 2030* dedica

específicamente el Objetivo n.º 5 a «Lograr la Igualdad de Género y empoderar a mujeres y niñas». Cuenta con metas y submetas encaminadas a eliminar todas las formas de discriminación y de violencia contra las mujeres, así como prácticas nocivas (como matrimonio infantil o mutilación genital femenina), valorar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados, asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres, el acceso universal a la salud sexual y reproductiva, la igualdad de derechos a los recursos económicos, mejorar el uso de la tecnología instrumental y aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad. Además, en el resto de los ODS, existen numerosas intersecciones con el enfoque de género y se han identificado más de 50 indicadores específicos de género. En aplicación del enfoque dual, la perspectiva de género es un eje transversal de aplicación a toda la *Agenda* y los ODS.

La *Agenda 2030* obliga a las Administraciones públicas al cumplimiento de una serie de compromisos que es necesario conocer para después actuar de modo que las políticas públicas que desarrollamos desde lo público puedan incorporar esos compromisos de igualdad. En esto también la formación entendida como vía para la transformación y el compromiso debe aportar las mejores fórmulas pedagógicas desde lo público.

2.2. Marco europeo

La Estrategia de Igualdad de Género del Consejo de Europa 2018-2023 nace con el propósito de caminar hacia una igualdad efectiva de género. Esta estrategia se concentra en los siguientes objetivos:

1. Prevenir y luchar contra los estereotipos de género y el sexismo. Conocer los estereotipos de género es imprescindible para poner en marcha actuaciones que los mitiguen y debe ser un objetivo de la formación que reciban las personas empleadas públicas.

2. Prevenir y luchar contra la violencia hacia la mujer y la violencia doméstica. Conocer los datos y las distintas manifestaciones en las que se materializa la violencia hacia la mujer es la mejor manera de prevenir las situaciones de acoso y violencia por razón de género, aplicando estos conocimientos a las políticas públicas que desarrolla cada organismo público. Por otro lado, la formación en violencia de género al personal empleado público es un mandato legal establecido en nuestro país por la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género.

3. Garantizar el acceso igualitario de la mujer a la justicia. Como derecho irrenunciable debemos aprender a diseñar políticas públicas que garanticen ese acceso igualitario y eso se puede implementar a través de una multiplicidad de recursos formativos diseñados desde el sector público.

4. Conseguir una participación equilibrada en la toma de decisiones políticas y públicas. En palabras de Gloria Steinem «Feminismo no es repartirse el pastel entre ambos sexos, es hacer uno nuevo». La toma de decisiones necesita de las mujeres para que el poder sea coparticipado por hombres y mujeres y superar el poder patriarcal en el que, en la mayoría de los casos, las mujeres siguen siendo nombradas por hombres.

5. Proteger los derechos de las mujeres y las niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Inevitable reconocer en las políticas públicas dirigidas a grupos vulnerables la importancia de la interseccionalidad que hace que algunas mujeres además pertenezcan a determinados colectivos, sufriendo una doble vulnerabilidad: por ser mujeres y por pertenecer a un grupo con dificultades de integración social.

6. Conseguir la transversalidad de género en todas las políticas y medidas. En las propuestas que haremos en el último apartado apuntaremos algunas ideas para conseguir la transversalidad de género en las políticas de formación.

La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la Unión Europea es un marco político y reglamentario que se debe tener en cuenta a la hora de planificar y evaluar las políticas públicas. La Estrategia parte de que la igualdad de género es un valor central de la UE, un derecho fundamental y un principio de actuación que se debe aplicar en la definición y ejecución de todas sus políticas. Se basa en un planteamiento dual, es decir, la conjunción de la inclusión sistemática de la perspectiva de género en todas las fases de todas las políticas de la UE (tanto en el plano estratégico y en el operativo como en el institucional), con medidas específicas dirigidas al empoderamiento de las mujeres y aplica la interseccionalidad como principio transversal. El seguimiento y evaluación de la Estrategia descansa en el índice anual de igualdad de género de la UE del EIGE y cuenta en todo el proceso con las organizaciones de mujeres. Las medidas de la Estrategia pueden agruparse en los siguientes ámbitos:

1. Ni violencia ni estereotipos de género.
2. Igualdad de género en la economía y en la toma de decisiones en todos los ámbitos de la sociedad.
3. Integración de la perspectiva de género e interseccional en las políticas de la UE.

4. Acciones de financiación para avanzar en la igualdad de género en la UE.

5. Abordar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todo el mundo.

Esta segunda estrategia europea vuelve a incidir de nuevo en muchos aspectos de la estrategia anterior, aportando un indicador sintético de género, el Índice Europeo de Igualdad de Género (EIGE). Es una herramienta que se emplea para medir los avances hechos en materia de igualdad, ayudando a visibilizar aquellos ámbitos en los que es necesario mejorar en materia de igualdad, porque no se avance o se retroceda. Este indicador mide la igualdad en seis áreas: trabajo, dinero, conocimiento, tiempo, poder y salud. Además, añade la violencia de género y las desigualdades interseccionales.

El Índice Europeo de Igualdad se mide de 1 a 100 estando más cerca de la igualdad en la medida que más se acerca a 100. España ocupa en 2021 el puesto número sexto con un valor de 73.70 puntos y 5,7 puntos porcentuales por encima de la media europea, que se sitúa en 68. Por ámbitos, tal y como se puede observar en la figura 1, el ámbito con más puntuación es el de salud, con 90,3 puntos y dinero con 78.4.

Lo importante de este índice es su revisión anual de modo que se pueda intervenir con rapidez en aquellos casos que sea necesario.

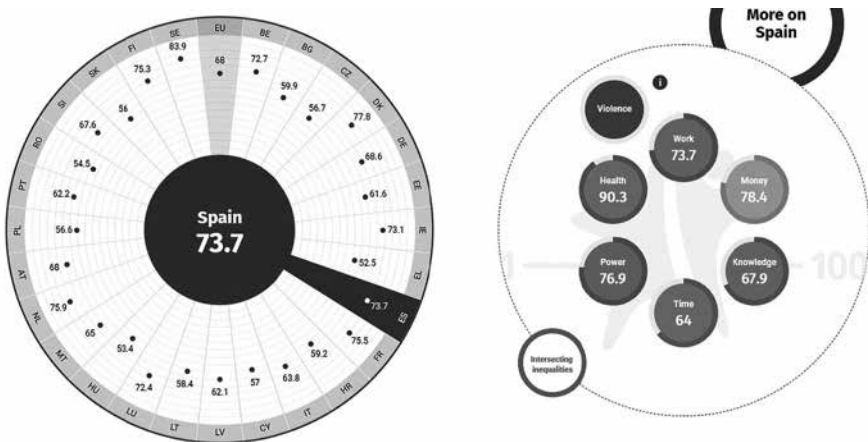


Figura 1. Índice Global de Igualdad de Género en España 2021.

Fuente: Instituto Europeo de Igualdad.

2.3. Marco nacional

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece, en su artículo 5, la igualdad de trato y de oportunidades en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales y en las condiciones de trabajo. Establece que el principio de igualdad de oportunidades es aplicable al empleo público y garantizará la igualdad en el acceso al empleo, en la formación profesional, la promoción profesional, las condiciones de trabajo, incluidas las retributivas y las de despido y en la afiliación y participación en las organizaciones sindicales y empresariales o en cualquier organización cuyos miembros ejerzan una profesión concreta, incluidas las prestaciones concedidas por las mismas.

Entre el articulado de la ley destacamos el artículo 14, que establece además la obligatoriedad de los poderes públicos de incorporar la perspectiva de género en todas sus políticas y, además, promover la igualdad de género en el sector privado, promoviendo el emprendimiento de las mujeres en todos los ámbitos que abarque el conjunto de políticas y el valor del trabajo de las mujeres, incluido el doméstico. En este mismo artículo se establece la obligación de colaboración entre Administraciones públicas en la aplicación del principio de igualdad de trato, la participación equilibrada de las mujeres en la toma de decisiones, así como, la necesidad de adoptar medidas para la erradicación de violencia de género y todas las formas de acoso sexual y por razón de género. Aunque no lo denomina así, este artículo hace mención a la interseccionalidad, entendida como la consideración a las singulares dificultades en las que se encuentran las mujeres de colectivos con especial vulnerabilidad, pudiendo adoptar medidas positivas para paliar los desequilibrios. Igualmente se refiere a la especial protección de la maternidad e incorpora medidas para el fomento de la conciliación y corresponsabilidad en la familia, aspectos de los que también daremos cuenta en las medidas a tener en cuenta en materia de formación de las personas empleadas públicas. Por último, establece la obligatoriedad de implantar un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo.

El artículo 15 establece la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres que informará la actuación de todos los poderes públicos. Este principio debe integrarse de modo activo en todos los ámbitos desde el normativo a la presupuestación y en el desarrollo de todas las actividades.

El artículo 16 hace referencia al principio de presencia equilibrada en los nombramientos y cargos de responsabilidad realizados por los poderes públicos. En el ámbito de la formación es especialmente importante promover la

paridad en los nombramientos de personas formadoras, ponentes y creadoras de contenidos didácticos.

La obligatoriedad de hacer planes de igualdad en las competencias del Estado y de su evaluación periódica queda recogida en los artículos 17 y 18 de la Ley. Los departamentos de formación de las Administraciones públicas pueden jugar aquí un papel protagonista, aportando la formación necesaria para la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes. La elaboración del propio plan es, en sí mismo, un proceso de aprendizaje que permite analizar la realidad desde la perspectiva de género. De este modo se identifican brechas de género, que normalmente estaban ocultas para a continuación planificar objetivos, medidas e indicadores que tengan como finalidad disminuir hasta eliminar las brechas de género.

El artículo 19 establece la obligatoriedad para el Estado de incorporar el informe de impacto de género en los proyectos de disposiciones de carácter general, así como en los planes de especial relevancia. Este es sin duda uno de los contenidos a ofrecer por las escuelas e institutos: «Cómo realizar un informe de impacto de género en la normativa».

En relación con la adecuación de las estadísticas y estudios para la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria estable que se deberá: incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas y estudios; incorporar nuevos indicadores de género que permitan un mejor conocimiento en los valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de hombres y mujeres y su integración con la realidad que se vaya a analizar; diseñar indicadores que permitan conocer la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple; explotar los datos de los que se dispone de modo que se puedan observar las diferencias entre hombres y mujeres; adecuar las definiciones estadísticas de modo que contribuyan al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar estereotipos negativos de género. Todo esto pueden y deben ser contenidos a ofrecer desde la formación en colaboración con el área de estadística y con, si existe, de evaluación de políticas públicas.

3. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

Es necesario antes de plantear cualquier política pública hacer un diagnóstico de la situación de la que partimos. Hemos analizado también el mandato legal que obliga a la incorporación de medidas de sensibilización y formación dirigidas al personal empleado público. Ahora analizaremos las

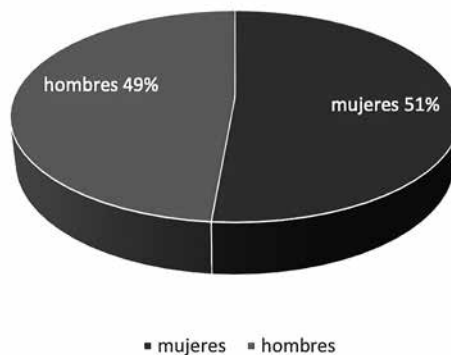
principales brechas de género que se dan en el sector público, de modo que ambas cosas nos permitirán en un tercer momento avanzar las principales líneas de actuación de los departamentos de formación en una doble dimensión de formación para la intervención en la cultura de las Administraciones públicas y de promoción de la igualdad en las políticas públicas dirigidas a la sociedad en general.

Nos centraremos en la situación de las mujeres en la AGE partiendo del diagnóstico que recoge el III Plan de Igualdad de Género en la Administración General del Estado. Las brechas de género son, con matices, muy similares en el resto de las Administraciones públicas. Estos datos son de 2019. Sería necesario actualizar este diagnóstico cada año para poder analizar la evolución de los datos, imprescindibles para tomar decisiones basadas en evidencias.

3.1. Representación de las mujeres en la Administración

En general, las mujeres representan algo más del 50 % de las personas que trabajan en las Administraciones públicas, en el caso de la AGE suponen el 51,4 % del total. Las mujeres son más en los cuerpos de funcionarios (52 %) y en otras categorías (66 %), mientras que son menos en el caso de personal laboral (48 %). En las comunidades autónomas el porcentaje de mujeres es mayor, en torno al 65 %, y los porcentajes de mujeres son mucho más altos en el caso del personal laboral, tal vez debido a las competencias transferidas en ámbitos muy feminizados, como son la educación o la sanidad.

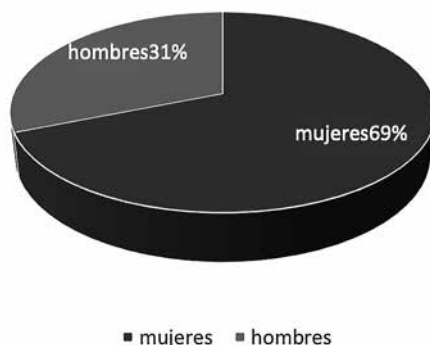
Figura 2. **Porcentaje de hombres y mujeres en la Administración General del Estado. Datos del III Plan de Igualdad de la AGE**



Fuente: elaboración propia.

La temporalidad es mayor entre las mujeres que entre los hombres, tanto entre el personal funcionario, donde el 68,9 % del personal interino son mujeres, como entre el personal laboral, donde las mujeres son el 57,3 % del personal laboral temporal.

Figura 3. **Porcentaje de eventualidad del personal funcionario por sexo.**
Datos del III Plan de Igualdad de la AGE

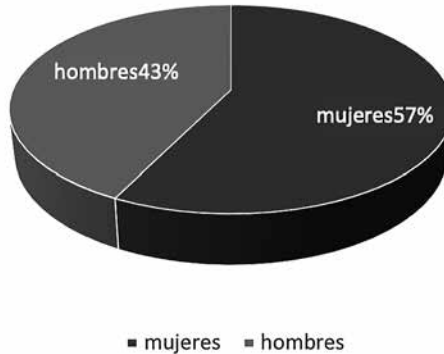


Fuente: elaboración propia.

La segregación horizontal se da no solo en el sector privado sino también en el sector público. Hay departamentos ministeriales muy feminizados, como es el caso de lo relacionado con las áreas sociales (salud, educación, bienestar social...) y otros con una mayor presencia de hombres en ámbitos relacionados con la seguridad o carreras técnicas, como es el caso de Interior o defensa.

Si vemos las distintas categorías de personal laboral en la AGE hay una presencia equilibrada con un 47,9 % de mujeres. Si bien el número de efectivos de la AGE bajo la categoría de personal laboral temporal es reducido las mujeres suponen el 57,3 % de este personal laboral. Se detecta una tendencia a la feminización en los departamentos ministeriales en aquellas formas de empleo que pueden considerarse más precarias por su temporalidad (personal laboral temporal y personal fijo discontinuo).

Figura 4. **Porcentaje de eventualidad del personal laboral por sexo.**
Datos del III Plan de Igualdad de la AGE



Fuente: elaboración propia.

En relación con el personal funcionario se da una brecha vertical entre hombres y mujeres, de modo que, conforme ascendemos a los grupos superiores, la presencia de las mujeres es menor. Así, en el grupo A1 se produce una diferencia de 4 puntos porcentuales superior para los hombres (48 % del grupo son mujeres). En el grupo A2 la distribución de hombres y mujeres es superior para las mujeres en 6 puntos porcentuales (53 % son mujeres). En el grupo C1, la diferencia es de 12 puntos porcentuales a favor de los hombres (los hombres son el 56 %), que viene condicionado por el elevado número de efectivos del Ministerio del Interior (Ayudantes de Instituciones penitenciarias). La gran diferencia está en el C2, grupo claramente feminizado y el más bajo en cuanto a niveles profesionales en el que las mujeres son el 68 %. En el grupo E, que supone en números absolutos un número pequeño de efectivos, el 75 % son hombres. Del total de 138.467 efectivos de la AGE este grupo lo forman 406 personas.

La principal conclusión, tanto para personal funcionario como para personal laboral es que existe una segregación vertical entre hombres y mujeres que hace que las mujeres estén en situación de mayor precariedad que los hombres con consecuencias salariales y de carrera negativas para las mujeres

En cuanto a su ubicación territorial, no existe diferencia entre el personal de la AGE que se encuentra en servicios periféricos donde el 50,9 % son mujeres. En los servicios centrales, también se da cierta presencia equilibrada por género de modo global si bien algunos ministerios tienen una presencia mayor del 60 %, como son el de la educación y los servicios sociales.

En el acceso, no hay diferencias entre el porcentaje de hombres y mujeres que acceden al grupo A1 y A2 en convocatoria libre. Si bien es cierto que habría que hacer un análisis del porcentaje de hombres y mujeres que superan las pruebas con respecto al total de las personas que concurren a cada proceso selectivo. En el caso del acceso a través del sistema de promoción interna sí se observan diferencias significativas entre hombres y mujeres. Así, en las convocatorias de 2018, el porcentaje de mujeres que superaban las pruebas en el grupo A1 era del 42,09 % y del 43,94 % en el A2, frente al 56,65 % y 63,26 %, respectivamente, en ambos cuerpos en el turno libre. Esto nos permite inferir las barreras de las mujeres para la promoción profesional. Estas tienen que ver con las mayores dificultades de las mujeres para compatibilizar la vida personal, profesional y familiar. Sería de interés realizar un análisis cualitativo de las diferencias, de modo que pudieran diseñarse acciones concretas de formación que faciliten la eliminación de esta brecha para la carrera de las mujeres.

Uno de los principales ámbitos donde todavía es difícil derribar obstáculos, porque no siempre son visibles, es en el desarrollo de la carrera profesional de las mujeres y en el acceso a los puestos de toma de decisiones de las mujeres que trabajan en el sector público.

Así, dentro del grupo A1 de personal funcionario, las mujeres son el 42,2 % dentro del nivel 30 y el 46,5 % en los niveles 28. Lo cual informa de un cierto desequilibrio a favor de los hombres. En el A2, donde el nivel superior es el 26, las mujeres son el 52,4 %, por lo que se da equilibrio y una cierta ventaja para las mujeres. En el C1, el 49,4 % de los puestos más altos, el 22, son ocupados por mujeres. En el C2, el nivel más alto, el 17, está formado en un 65,8 % de mujeres.

Por departamentos ministeriales hay diferencias significativas en el porcentaje de mujeres que ocupan los niveles 28 a 30. De modo global, son ocupados por un 46,5 % de mujeres, si bien hay áreas ministeriales que están por debajo del 40 %, como es el caso de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, Fomento, Transición Ecológica.

Según datos del diagnóstico del III Plan de Igualdad de la Administración General del Estado, en un total de 12 de los 17 departamentos ministeriales, el porcentaje de mujeres en puestos de libre designación está por debajo, en más de 5 puntos porcentuales, del de las mujeres representadas en el grupo.

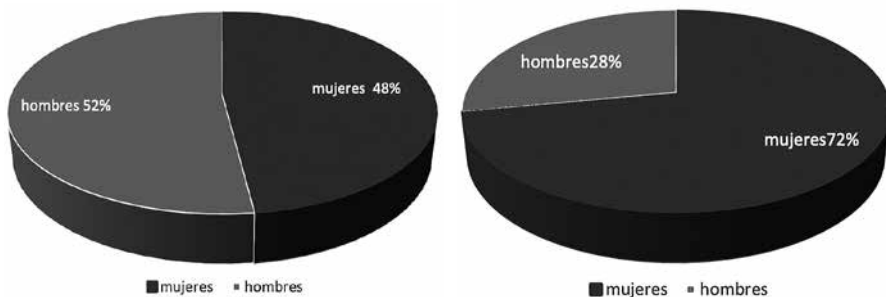
En relación con los altos cargos, en enero de 2019, las mujeres suponían un 31 % de los 452 altos cargos de la AGE.

Si analizamos datos relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral y la corresponsabilidad, observamos que parece que la conciliación solo corresponde a las mujeres, lo que incide en su carrera e impacta de modo directo en sus retribuciones. El porcentaje de permisos retribuidos y no retribuidos por motivos de conciliación es claramente perjudicial para las mujeres. Los permisos retribuidos para conciliación concedidos a hombres son del 52 % y el 48 % a las mujeres. En el caso de los permisos no retribuidos, el 72 % son concedidos a mujeres y el 28 % a los hombres.

Entre los permisos retribuidos por cuidado de mayores, el 70 % son concedidos a mujeres mientras que tiende a equilibrarse en el caso de cuidado de menores a cargo, siendo el 55 % concedido a mujeres.

La brecha salarial entre hombres y mujeres, derivada de estar en los puestos de mayor precariedad, mayor dificultad para la promoción, mayores dificultades para la conciliación y la corresponsabilidad es de un 5,2 % a favor de los hombres. De este modo, los empleados públicos en la AGE en 2019 tienen un salario medio hora de 18,33€ y de 17,39€ las empleadas públicas.

Figuras 5 y 6. Porcentaje de hombres y mujeres que disfrutan de permisos remunerados y no remunerados por conciliación. Datos del III Plan de Igualdad de la AGE



Fuente: elaboración propia.

3.2. Conclusiones generales para la igualdad entre mujeres y hombres

Centrándonos en el diagnóstico de la AGE, muy extrapolable a la mayoría de las Administraciones públicas, resaltamos una serie de conclusiones que desde los departamentos de formación debemos tener en cuenta:

- Las mujeres no tienen grandes dificultades en el acceso a la función pública, pero sí en la promoción y en la carrera.
- Segregación horizontal. Persistencia de brechas de género en determinadas áreas ministeriales, que hacen que determinadas áreas estén feminizadas y otras masculinizadas.
- Existe una brecha de género importante en lo relativo a la precariedad en el empleo, tanto del personal funcionario como del laboral.
- Segregación vertical. Existe brecha de género en los puestos más altos de cada cuerpo y, sobre todo, en los puestos de libre designación del grupo A. Sin duda, donde se toman gran parte de las decisiones o donde la capacidad de influir en las políticas es muy alta. Y donde, también, son nombradas o no las mujeres para estar en lugares de poder y toma de decisiones. Si las mujeres no están o están nombradas por hombres, el poder sigue estando en manos solo masculinas.
- Brecha salarial de las mujeres derivada de las dificultades de promoción, carrera y conciliación.
- Persistencia de estereotipos que sitúan a las mujeres en los cuidados, por lo que las mujeres tienen más permisos no retribuidos.
- Nos faltan datos, es imprescindible medir más para poder analizar mejor. Es imprescindible tener datos desagregados por sexo y realizar estudios cualitativos que muestren el porqué de los datos cuantitativos para poder intervenir adecuadamente.

4. LA CONTRIBUCIÓN A LA IGUALDAD DESDE LOS DEPARTAMENTOS DE FORMACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Partimos del concepto de aprendizaje participativo como forma de entender la mejora de la realidad que intentamos modificar, en nuestro caso el sector público. Y el contenido a transformar es el cambio de una cultura patriarcal a una construida sobre la igualdad real. La formación en las Administraciones públicas ha de ser para la transformación de la misma en una Administración más innovadora, eficiente y eficaz, que se ocupe de la mejora de la sociedad a la que se debe sobre la base de la igualdad entre hombres y mujeres.

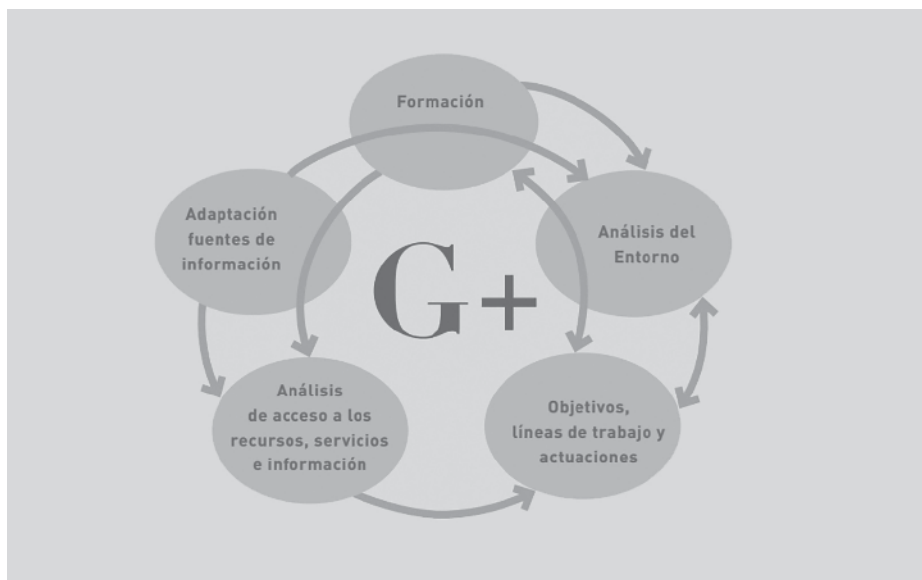
El modelo de aprendizaje participativo es seguido en los últimos años por la mayoría de los departamentos de formación de distintas Administraciones y se caracteriza (Timon, 2017: 43) básicamente por:

- La interacción grupal.
- El aprendizaje significativo.
- La construcción colectiva del conocimiento.
- La orientación a la práctica.
- La puesta en valor de lo aprendido mediante una evaluación continua y participativa.

Intentaremos unir el modelo de aprendizaje participativo a la implantación del proyecto de incorporación de la perspectiva de género en el aprendizaje y la formación a partir de tres fases: diagnóstico, planificación y ejecución y evaluación.

La formación es un instrumento estratégico para conseguir el círculo virtuoso tal y como se define en la metodología para la presupuestación pública, desde un punto de vista de género (Consejería de Economía y Hacienda. Junta de Andalucía, 2009: 21) y, en general, es un instrumento estratégico cuando se trabaja para la transformación cultural.

Figura 7. **Áreas estratégicas para incorporar la perspectiva de género en la presupuestación pública**



Fuente: Consejería de Hacienda de la Junta de Andalucía. *Metodología para avanzar en igualdad de género desde los presupuestos públicos.*

4.1. Diagnóstico de situación

4.1.1. *Diagnóstico de situación de mujeres y hombres en el sector público: principales brechas*

Partiremos del diagnóstico de situación de hombres y mujeres en el sector público, así como de la situación de los mismos en las distintas políticas públicas atendidas por las distintas áreas sectoriales de la Administración de que se trate.

Si partimos de las conclusiones del apartado anterior las brechas de género fundamentales son:

- Falta de datos cuantitativos de la situación de las mujeres en la Administración, así como de análisis cualitativos.
- Dificultades en la carrera y la promoción de las mujeres frente a los hombres.

- Segregación horizontal.
- Situación de mayor precariedad laboral.
- Segregación vertical.
- Brecha salarial.
- Persistencia de estereotipos que sitúan a las mujeres en los cuidados, por lo que las mujeres tienen más permisos no retribuidos.

4.1.2. Brechas de representación de mujeres y hombres en la actividad formativa

En los departamentos de aprendizaje y formación se dan brechas de género que tienen que ver con la representación de las mujeres como formadoras, autoras de contenidos didácticos, ponentes, coordinadoras.

Los departamentos de formación deben medir su representación e ir incorporando medidas correctoras en aquellos perfiles o áreas de contenidos donde se dé esa infrarrepresentación de las mujeres.

En el caso de las jornadas, es imprescindible que la paridad sea visible, de modo que ninguno de los dos sexos está subrepresentado y se dé la paridad 40/60.

En los planes de formación de institutos y escuelas este debe ser uno de los objetivos estratégicos: velar por la paridad en la representación de hombres y mujeres.

4.2. Planificación y ejecución de actuaciones

4.2.1. En relación con la falta de datos cuantitativos y cualitativos

Es imprescindible la desagregación de datos por sexo. Se hace necesario obtener, para después poder analizar, datos de la situación de las mujeres con relación a la formación.

En primer lugar, debemos conocer cómo están representadas como alumnas con relación a los hombres de modo general, por programas, por áreas de contenidos, por modalidades formativas.

En segundo lugar, cómo están representadas las mujeres como formadoras, dinamizadoras, ponentes. En qué áreas de contenidos hay más mujeres. En qué tipo de formación: *online*, presencial.

En tercer lugar, cómo están representadas como autoras de contenidos formativos, si existe paridad o hay un claro desequilibrio. En qué áreas de contenido hay desequilibrios.

Una vez obtenidos los datos hay que analizar, en la medida de lo posible ayudados de metodologías cualitativas, cuáles son las causas de las diferencias de representación entre hombres y mujeres. Esto nos dará las claves para intervenir.

4.2.2. *Dificultades en la carrera y en la promoción*

En general se puede aceptar la hipótesis que sostiene que hombres y mujeres acceden en igualdad al empleo público. No obstante, sería interesante hacer estudios no tanto de cuántas mujeres acceden al empleo frente a los hombres –en general acceden más mujeres que hombres– sino analizar el porcentaje de mujeres y hombres que superan las pruebas de selección. Dejamos esta propuesta abierta a una investigación que podría realizarse para ver en qué medida los procesos selectivos pueden tener sesgos de género.

Lo que sí reflejan los datos es la dificultad de las mujeres para la promoción interna. Esta se deriva del uso de los tiempos y espacios por hombres y mujeres. A menudo, las mujeres dedican más tiempo al cuidado de menores y dependientes del que lo hacen los hombres.

La *Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo* (INE: 2015) refleja claramente las diferencias en el uso del tiempo: «Según la información que proporciona la *Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2015* del número de horas a la semana dedicadas (al empleo principal, otro empleo, trabajo no remunerado, desplazamientos), según sexo y tipo de jornada de las personas ocupadas, son más largas las jornadas de trabajo (trabajo remunerado + trabajo no remunerado + desplazamientos) de las mujeres que las de los hombres. Las mujeres dedican 63,6 horas semanales a (trabajo remunerado + trabajo no remunerado + desplazamientos), los hombres 56,7 horas semanales».

Por otro lado, es habitual que las mujeres tengan más dificultades para disponer de un espacio con privacidad en el hogar para poder dedicar tiempo a su carrera o promoción profesional. En este sentido, los departamentos de formación deben facilitar formación para la promoción y la carrera a las

mujeres con formatos flexibles que permitan adaptar su disponibilidad de tiempo, además de hacer conscientes a las mujeres de su derecho a reivindicar tiempos y espacios. Es imprescindible ofrecer a mujeres y hombres formación feminista, basada en datos que visibilicen estas especiales dificultades de las mujeres a la hora de promocionar en el trabajo. No solo en el sector público sino en general, también dirigida a que el personal de la Administración identifique esas brechas en las políticas públicas dirigidas a la ciudadanía.

4.2.3. *Segregación horizontal*

Hemos visto cómo las mujeres en el sector público están en aquellas áreas que tienen que ver más con las personas y sus cuidados (bienestar social, salud, educación, etc.) y mucho menos en aquellos que requieren perfiles técnicos.

Desde los departamentos de formación se puede favorecer a través de actividades de *reskilling*, promoviendo los aprendizajes y el desarrollo de competencias digitales imprescindibles para la Administración actual y facilitar la presencia de las mujeres en áreas TIC o áreas donde estas competencias sean esenciales. Por otro lado, habrá de promoverse su presencia en ámbitos técnicos y de seguridad donde no están, a través de mecanismos de formación que completen sus perfiles profesionales.

De igual modo, promover la asistencia a actividades de formación de hombres en los ámbitos en los que tienen menos presencia, poniendo en valor la importancia del cuidado de las personas para el desarrollo de las organizaciones. Esto, complementado con incentivos desde los departamentos de recursos humanos a la racionalización de horarios, tanto para hombres como para mujeres.

4.2.4. *Mayor precariedad laboral, segregación vertical y brecha salarial*

La mayor precariedad laboral que afecta a las mujeres tiene que ver con los estereotipos de género que hacen que el empleo tenga menor centralidad en la vida de las mujeres que en las de los hombres.

De este modo, en muchos casos, las mujeres dedican menos tiempo a su promoción profesional, a preparar oposiciones más complicadas para no desatender el cuidado que de algún modo es algo que, por socialización de género, se espera de ellas.

La formación debe explicar el sistema sexo género, el análisis de la realidad desde la perspectiva de género, que no es otra que analizar los efectos diferenciales que sobre unos y otras tienen las políticas. Además, es necesario aprender a identificar las brechas de género tanto desde el punto de vista de la propia carrera profesional como de la repercusión en los programas que desarrolla la Administración para la que trabajan.

Un tema de vital importancia es la incorporación de mujeres en la formación de competencias directivas, pero además es imprescindible un trabajo previo que permita a las mujeres la búsqueda de nuevos liderazgos que superen el modelo masculino predominante y parece que único. No se trata de que las mujeres lideren mejor o peor, sino de construir un espacio donde las mujeres puedan ejercer un liderazgo sin la horma de la masculinidad. El espacio de liderazgo debe ser inclusivo y permitir nuevos modos de liderar que incorporen a las mujeres.

Los programas de mentoría son una herramienta de gran utilidad para las mujeres, sobre todo si los hacen desde el punto de vista de la situación de la que parten las mujeres. La Asociación de Mujeres en el Sector ha diseñado y está desarrollando en 2022 un programa de mentoría específico para mujeres, que incorpora, además de las herramientas clásicas de mentoreo, una perspectiva feminista, que visualice las barreras específicas de las mujeres y cómo superarlas. Por otro lado, ayuda a las mujeres a construir su propio modelo de liderazgo más allá de los modelos clásicos.

4.2.5. Actividades de aprendizaje y formación que tienen que ver con el análisis de las políticas públicas desde el punto de vista de género y que es necesario incorporar como acciones formativas en los departamentos de formación

Nos referiremos aquí a la inclusión de actividades formativas, que tiene como objeto el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de género, así como aquellas actuaciones necesarias para la incorporación de la perspectiva de género en las propias acciones formativas.

Existen una serie de contenidos de obligado conocimiento por las personas que trabajan en las Administraciones públicas y que derivan de los mandatos legales de las leyes orgánicas de igualdad y violencia de género:

- Aplicación del principio de igualdad de trato en las políticas públicas. Hablamos de aplicar la perspectiva de género en las políticas públicas, la aplicación de la interseccionalidad para mujeres que pueden pertenecer a

colectivos vulnerables. Es imprescindible que desde las políticas públicas se identifiquen las brechas de género y el modo de intervenir en las mismas. Estos contenidos se pueden tratar con formatos activos, de modo que los participantes en los procesos de aprendizaje puedan aplicarlos a su trabajo a través de planes de acción de aplicación real.

- Hay una actividad esencial consistente en aplicar el enfoque integrado de género en las políticas públicas. Esto exige (Likadi, 2003: 46):
 - Obtener datos desagregados por sexo en función de la problemática estudiada.
 - Establecer las desigualdades debidas al género.
 - Analizar las causas estructurales de las desigualdades.
 - Formular objetivos específicos para eliminar las desigualdades.
 - Elaborar indicadores que permitan medir la reducción de las desigualdades.
 - Identificar los recursos necesarios para ello.
 - Instrumentar estrategias para reducir estas desigualdades.
 - Llevar a cabo evaluaciones periódicas y corregir las estrategias.
- Diseño de acciones de sensibilización en materia de género y prevención de la violencia de género, así como acciones formativas de mayor intensidad, en las que el aprendizaje se produzca por la aplicación de los principios de igualdad de género a la realidad de los distintos departamentos.
- Los planes de formación deben incorporar en todos los casos medidas que protejan la maternidad con fórmulas que prioricen en la formación a mujeres que hayan estado de baja maternal o de permiso por cuidados. Igualmente, deben velar por incorporar la corresponsabilidad promoviendo medidas que prioricen también a padres que hayan estado de permiso por cuidados o sensibilizando sobre el reparto de los tiempos de trabajo y ocio de un modo igualitario.
- El uso de la imagen y el lenguaje no sexista es un mandato legal y, en este sentido, todos los departamentos deben facilitar recursos para el uso adecuado del lenguaje no sexista y de imágenes no estereotipadas.
- La formación en materia de violencia de género es imprescindible, además de un mandato legal, artículo 14 de la Ley Orgánica de Igualdad, para todo el personal de las Administraciones públicas.

- Los grandes procesos comunes a todas las Administraciones que exigen planificación como es el caso de la contratación, la evaluación, la presupuestación o la gestión de recursos humanos exigen dotar de contenidos de género de aplicación a estas políticas. Así, es importantísimo el conocimiento para la incorporación de cláusulas de género en la contratación, conocer herramientas como el proyecto G+ de incorporación de la perspectiva de género en los presupuestos de la Junta de Andalucía, o la incorporación del enfoque de género en la evaluación de políticas públicas que el IAAP ha desarrollado (IAAP: 2019.) En materia de recursos humanos, la elaboración de los planes de igualdad constituye un instrumento de primer orden para analizar los desequilibrios de género en la organización y, con base en los mismos planificar actuaciones que ayuden a paliar los desequilibrios de género. El propio proceso de elaboración del plan es generador de aprendizajes significativos que ayudan a las personas a analizar la realidad que en cada caso necesiten en su trabajo en la Administración.
- La creación de comunidades de práctica con las unidades de género que suelen estar en las distintas consejerías, en el caso de las comunidades autónomas, o de los ministerios, en el caso de la Administración General del Estado, nos va a permitir trabajar temas como la incorporación de género en las políticas públicas de un modo colaborativo y donde el aprendizaje y la ayuda mutua se hacen patentes.
- En el caso del personal formador, que colabora con los departamentos de formación, es importante la elaboración de guías para la incorporación de la perspectiva de género en la acción formativa, tanto el Instituto Andaluz de Administración Pública (2018) como la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía (2010) han elaborado este tipo de guías de gran utilidad.
- Como propuesta final, sería de interés la realización de un estudio sobre la incorporación de la perspectiva de género en la formación que se lleva a cabo en los departamentos de formación de las distintas Administraciones públicas, con el objetivo de conocer buenas prácticas y crear una comunidad involucrada en la consecución de la igualdad.

4.3. Evaluación

Para poder evaluar el modo en que hemos incorporado la perspectiva de género en los departamentos de formación son imprescindibles varios pasos comunes a todos los procesos de planificación y evaluación.

- Análisis de la situación de partida y su pertinencia al género.
- Fijar objetivos e indicadores de género que puedan medirse.
- Seguimiento y evaluación de los objetivos e indicadores de modo participativo.
- Nueva planificación en virtud de la evaluación realizada.

5. CONCLUSIONES

En virtud de toda la normativa nacional e internacional, es imprescindible incorporar la perspectiva de género en las políticas de formación y aprendizaje, como política pertinente al género. Es pertinente al género porque afecta a personas que al incorporar la perspectiva de género estarán favoreciendo la igualdad de más de la mitad de las personas de la organización. Por otro lado, las personas en la Administración pública gestionamos políticas que en gran medida son pertinentes al género y es imprescindible identificar las brechas para poder intervenir.

Desde la formación, es posible formar en perspectiva de género a las personas empleadas públicas de modo que posibilite la realización de diagnósticos rigurosos en materia de igualdad que permitan incorporar medidas para paliar las brechas detectadas.

El mandato en la normativa nacional e internacional no es otro que evidenciar los desequilibrios de género en las políticas públicas y poner en marcha actuaciones para conseguir un sector público más igualitario y una sociedad, desde el impulso de las Administraciones públicas, sin brechas de género.

Son múltiples las iniciativas que desde la formación se pueden llevar a cabo, algunas que inciden en los procesos comunes a todos los departamentos: presupuestación o la contratación pública. Otras más específicas, relacionadas con cuestiones más sectoriales, como la gestión de recursos humanos, los grupos vulnerables, la sostenibilidad, el desarrollo rural, la salud pública, etc.

Muy importante es trabajar la representación de las mujeres en los roles de formadora, autora de contenidos didácticos, experta en formación, dinamizadora, ponente, coordinadora de formación. Son roles que dan visibilidad a las mujeres y en los que siguen estando subrepresentadas en la mayoría de las Administraciones.

Por último, sería de interés la realización de estudios de buenas prácticas en la incorporación de la perspectiva de género en los departamentos de formación de las Administraciones públicas.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN DE MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO. Disponible en: <https://mujeresenel-sectorpublico.com/quienes-somos/>
- CONSEJERÍA DE SALUD (2010). *Integración del enfoque de género en los procesos de formación en el Sistema Sanitario Público de Andalucía*. Disponible en: https://www.repositoriosalud.es/bitstream/10668/2879/1/IntegracionDelEnfoque_2010.pdf
- CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2008). *El proyecto G+. Metodología para elaborar un presupuesto con perspectiva de género*. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/2008_Proyecto%20G+_Metodolog%C3%ADa_PPG_JA.pdf
- CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2009). *Una metodología para avanzar en igualdad desde los presupuestos públicos*. Disponible en: https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/cehap_proyecto_gm_v_2009.pdf
- GÓMEZ LÓPEZ, Y. *et al.* (2017). *Libro blanco de metodologías innovadoras de formación en la Administración Pública*, vol I. Instituto Andaluz de Administración Pública. Disponible en: www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/publicaciones.filter?step=read&cp=1&id=1&chm=-1&ca=-1&cu=25&v=1&cdp=-1&ch=65&cd=210789
- GÓMEZ TORRALBO, R. (2019). *La evaluación de políticas Públicas con enfoque de género. Guía de aplicación*. IAAP.
- EUROPEAN INSTITUTE FOR GENDER EQUALITY. *Índice EIGE EUROPA*. Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2021/ES>
- INE (2015). *Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Tiempo dedicado al trabajo no remunerado por hombres y mujeres*. Disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925472488&p=%5C&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayou¶m1=PYSDetalle¶m3=1259924822888
- INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2018). *Guía de recomendaciones para la aplicación del enfoque de género en las actividades formativas del IAAP*. Disponible en: <https://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/publico/publicaciones.filter?step=read&cp=1&id=1&chm=-1&ca=-1&cu=25&v=1&cdp=-1&ch=65&cd=213351>
- LIKADI (2003). *Introducción al enfoque integrado o Mainstreaming de género. Guía Básica*. Instituto Andaluz de la Mujer, colección Unidad de Género, n.º 1.
- VALCÁRCEL, A. (2019). *Cuestiones candentes y frentes abiertos*. Ediciones Cátedra (Grupo Anaya) Madrid.

CAPÍTULO 6

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO UNA HERRAMIENTA PARA ALCANZAR LA IGUALDAD REAL

M.ª Pilar Batet Jiménez

Jefa del Servicio de Contratación y Central de Compras de la Diputación Provincial
de Castellón

1. INTRODUCCIÓN

La igualdad entre mujeres y hombres es un principio fundamental en la Unión Europea. Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el 1 de mayo de 1999, la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros, relativas a vivienda, educación, derechos sociales, contrataciones, subvenciones, presupuestos con enfoque de género, etc.

La contratación pública se configura como un instrumento que debe utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos; por lo tanto, es un instrumento idóneo para realizar políticas de igualdad.

Con la incorporación de cláusulas de género en la contratación pública, podemos incentivar a la sociedad y a las empresas para actuar en orden a conseguir la igualdad entre mujeres y hombres, a comunicar con un lenguaje e imágenes no sexistas, a posicionar a mujeres en puestos de responsabilidad o una mayor ocupación en ámbitos donde exista una infrarrepresentación femenina, etc.

En el primer artículo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ya se ordena que en toda contratación pública se incorporen de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, en la convicción de que su inclusión supone una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual y, también, una mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

Los órganos de contratación deberán tomar las medidas necesarias para garantizar en la ejecución de los contratos que las empresas contratistas cumplen las obligaciones asumidas de carácter social.

2. CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA

2.1. Concepto

La «contratación pública estratégica» se constituye como una nueva forma de llevar a cabo la compra pública, que trasciende del concepto tradicional de contratación por el que se da satisfacción a las necesidades de bienes y servicios del sector público, poniendo el poder de la compra pública al servicio de otras políticas públicas. En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 16/2015, indicó que «La contratación pública, desde hace tiempo, se viene considerando como una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Resulta innegable en la actualidad que, a través de la contratación pública, los poderes públicos intervienen en la vida económica, social y política del país y de las regiones».

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en el Considerando 2, alude al papel que la contratación pública desempeña en la Estrategia Europa 2020, como uno de los instrumentos basados en el mercado que deben utilizarse para conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos.

Igualmente, se plasma en el Real Decreto 94/2018, de 2 de marzo, por el que se crea la Comisión Interministerial para la incorporación de criterios sociales en la contratación pública, que a través de la contratación pública estratégica socialmente responsable es posible «promover oportunidades de empleo, trabajos dignos, inclusión social, accesibilidad, diseño para todos,

comercio justo, el cumplimiento de los derechos laborales y sociales de los trabajadores, la más amplia aplicación de las normas sociales, así como compromisos voluntarios más exigentes en el ámbito de la responsabilidad social de las empresas».

La contratación pública ha evolucionado notablemente en los últimos años. Señala Gimeno (2017), que la visión burocrática de la compra pública ha sido sustituida por un concepto de contratación pública como herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento efectivo de sus fines o sus políticas públicas. Indica el autor que:

«Se impone, pues, una visión estratégica de la contratación pública, alejada de la rígida arquitectura del contrato administrativo y de planteamientos excesivamente burocráticos o formales. El principio de eficiencia, inherente a la contratación pública, no puede ser interpretado desde modelos exclusivamente economicistas, sino que debe velarse por el adecuado estándar de calidad en la prestación del servicio. Es decir, el principio de eficiencia se debe articular atendiendo a objetivos sociales, ambientales o de investigación, en la convicción de que los mismos comportan una adecuada comprensión de cómo deben canalizarse los fondos públicos. »

A través de la contratación pública, los poderes públicos realizan una política de intervención en la vida económica, social y política del país, que sirve para orientar determinados comportamientos de los agentes económicos intervinientes puesto que quienes quieran acceder a los contratos públicos deberán cumplir necesariamente con las exigencias que determinen las entidades adjudicadoras. Esto va a generar un círculo virtuoso, de forma que cada vez habrá más empresas social y medioambientalmente más responsables que proporcionarán mejores empleos y productos más sostenibles.

2.2. Contexto normativo

La Constitución Española, en su artículo 1.1, consagra «la igualdad» como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico; en su artículo 14, proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, y en el artículo 9.2, obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

El principio de igualdad se encuentra recogido en un gran número de normas, pactos y convenios de carácter nacional e internacional, especialmente en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de Mujeres y Hombres.

El principio de la igualdad de retribución entre hombres y mujeres para un mismo trabajo está consagrado en los Tratados desde 1957 y actualmente queda contemplado en el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Por su parte, el artículo 153 del TFUE permite a la Unión actuar en el ámbito más amplio de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y, dentro de este marco, el artículo 157 del TFUE autoriza la acción positiva para empoderar a las mujeres. También podemos citar el artículo 19 del TFUE, que prevé la adopción de legislación al objeto de luchar contra todas las formas de discriminación, también por motivos de sexo.

Sin embargo, este pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la ley ha resultado ser insuficiente, por ello, será necesario promover acciones dirigidas a eliminar todas las manifestaciones aún subsistentes de discriminación, por razón de sexo y a promover la igualdad real entre mujeres y hombres, salvando todos los obstáculos y estereotipos tan arraigados en nuestra sociedad.

La igualdad efectiva entre hombres y mujeres está totalmente presente en la *Agenda 2030: 17 objetivos para transformar nuestro mundo*. En 2015, la ONU aprobó la *Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible*, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. Cuenta con 17 objetivos que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades.

El objetivo 5 de la *Agenda 2030*, «Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas», parte de ciertos datos, como por ejemplo que el 58 % del paro registrado en España corresponde a las mujeres; la diferencia salarial media entre hombre y mujeres en España es de 5.941 €; el 75 % de las personas con trabajo a tiempo parcial son mujeres; las mujeres en España destinan más del doble del tiempo que los hombres a tareas vinculadas con el hogar y la familia; tan solo un 28 % de las mujeres españolas realiza una carrera tecnológica y un 7 % ingenierías desde 2003; o que, solo en 2018, han sido asesinadas 47 mujeres.

Igualmente, en el Plan «España Puede», se detallan las líneas maestras de la gestión de los fondos europeos, denominados Next Generation EU, por parte del Gobierno español, y se pone en evidencia que la crisis ha venido a agrandar las desigualdades de género en casi todos los ámbitos. Se hace eco de que la Comisión ha destacado una clara falta de mujeres en los órganos de decisión relacionados con la pandemia; y que, en este contexto, los

Fondos Europeos Next Generation EU son una oportunidad para garantizar una recuperación más justa e inclusiva. Se destaca en el Plan que la igualdad de género supone un factor fundamental de crecimiento, no solo como un elemento de justicia y equilibrio social sino como un factor de productividad y PIB potencial, puesto que la incorporación plena de las mujeres al mercado laboral, se estima en un 15 % del PIB en el caso de España.

La igualdad de género será uno de los ejes que guiarán la recuperación. Sanmartín (2021) se plantea si no sería posible dar un paso más e incluir fórmulas de discriminación positiva a favor de las mujeres empresarias, ya que la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la UE reconoce que el empoderamiento de las mujeres en el mercado de trabajo pasa también por ofrecerles la posibilidad de prosperar como inversoras y empresarias; además, en otros países, ya se implementan medidas en este sentido; Argentina es un ejemplo de ello. También en el ámbito de la investigación y la innovación, la Unión Europea introducirá en el próximo Programa Marco Horizonte Europa (2021-2027) una iniciativa para aumentar el número de empresas emergentes dirigidas por mujeres.

Centrándonos en la normativa contractual a nivel europeo, a lo largo de los años, la contratación pública estratégica ha sido desarrollada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y, también, a través de instrumentos del resto de instituciones de la Unión Europea; entre los últimos estarían la Guía de la Comisión Europea del año 2010 «Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas», o el «Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente», COM (2011) 15. También, la Comunicación de la Comisión de 2010 denominada «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador».

Respecto de la jurisprudencia de la Unión Europea, en el ámbito social, podemos destacar la Sentencia del TJUE de 10 de mayo de 2012 (asunto C-368/10), en la que se indicaba que no es necesario que un criterio de adjudicación se refiera a una característica intrínseca de un producto, es decir, a un elemento incorporado materialmente en este, señalando que «nada se opone, en principio, a que dicho criterio se refiera al hecho de que un producto proceda del comercio justo».

La ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, dispone la incorporación de manera transversal y preceptiva de criterios sociales y medioambientales, siempre que guarden relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación

calidad-precio y que suponen una mejor utilización de los fondos públicos (artículo 1.3 LCSP). Ya desde la Exposición de Motivos, señala la ley que se trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las pymes y de defensa de la competencia.

También debemos destacar la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que tiene como objetivo primordial «impulsar la contratación pública estratégica socialmente responsable, fomentando el uso por parte de los órganos de contratación de todas las medidas que prevé la Ley 9/2017 en esta materia; tanto en la redacción de los pliegos, como en la sustanciación del procedimiento de licitación, como en la fase de ejecución del contrato correspondiente.

Por lo tanto, en este contexto normativo, la igualdad de género constituye una política de carácter transversal que también debe estar presente en la contratación pública.

3. LA INCLUSIÓN DE CLÁUSULAS DE GÉNERO EN EL PROCEDIMIENTO CONTRACTUAL

3.1. Distintas fases del procedimiento

La inclusión de cláusulas de género se puede realizar en las distintas fases del procedimiento, plasmándose en los pliegos que van a regir la licitación, en sus distintas etapas:

En la definición del objeto del contrato

Las cláusulas de perspectiva de género se pueden incluir en la propia definición del objeto del contrato. El artículo 99.1 LCSP determina que el objeto de los contratos se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer; en especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten.

Aunque no resulta necesario incluir el aspecto de género en el objeto del contrato para poder luego hacerlo en otras partes del pliego, sí que le dota de cierta fuerza a este tipo de criterios y avisa a las empresas interesadas en la licitación de su importancia.

Como criterio de solvencia

En la fase de selección del contratista, siempre que el objeto del contrato se refiera a una prestación específica en materia de igualdad o en una prestación que se deba ejecutar con perspectiva de género, se podrá pedir como solvencia una formación concreta o cierta experiencia en dicha materia (artículo 90.3 LCSP).

Los requisitos de solvencia se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo. Por lo tanto, se podrá exigir una determinada formación en materia de igualdad de género o una experiencia laboral en el desarrollo de acciones de igualdad entre mujeres y hombres cuando la prestación objeto del contrato guarde relación con este aspecto.

Como prohibición para contratar

La ley regula como prohibición de contratar el no cumplir con la obligación de contar con un plan de igualdad conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres (en adelante LOI).

Señala el artículo 71.1 LCSP, que la acreditación de su cumplimiento se realizará mediante la presentación de la declaración responsable a que se refiere el artículo 140. Este precepto deberá ser desarrollado reglamentariamente. En tanto se aprueba dicho desarrollo normativo, como quiera que la declaración responsable no es una acreditación efectiva, sería conveniente establecer en los pliegos que, de forma previa a la formalización del contrato, la empresa propuesta como adjudicataria aporte el plan de igualdad con el contenido que determina el artículo 46 L.O. 3/2007.

El concepto y contenido de los planes de igualdad de las empresas, viene regulado en el artículo 46 de la citada ley:

«1. Los planes de igualdad de las empresas son un conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo.

Los planes de igualdad fijarán los concretos objetivos de igualdad a alcanzar, las estrategias y prácticas a adoptar para su consecución, así como

el establecimiento de sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados».

Las empresas deben inscribir sus planes de igualdad en el Registro de Planes de Igualdad de las Empresas, como parte de los Registros de convenios y acuerdos colectivos de trabajo dependientes de la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y de las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas.

En los criterios de adjudicación

Respecto de los criterios de adjudicación, establece la legislación contractual que las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades a la igualdad entre mujeres y hombres o el fomento de la contratación femenina (145.2 LCSP).

La adjudicación de los contratos se realizará preferentemente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Los criterios de adjudicación deberán cumplir con los requisitos que establece el artículo 145.5 LCSP: vinculación con el objeto del contrato; formulación objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad; que no confiera al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada; y garantizar una competencia efectiva.

A los efectos de determinar si un criterio cualitativo de tipo social cumple el requisito de vinculación con el objeto del contrato, los órganos de contratación tendrán en cuenta que no es necesario que un criterio de adjudicación se refiera a las características intrínsecas del producto, obra o servicio que constituye el objeto del contrato, sino que dicho criterio podrá referirse a las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida (arts. 145.6 y 148.1 LCSP).

Como criterios de desempate

Como criterio de desempate, cuando haya igualdad de puntuación entre las licitadoras, se podrá resolver en favor de la empresa que haya adoptado medidas que favorezcan la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, si así se hubiera determinado en el pliego.

En el caso de que no se hubiera previsto nada en los pliegos, el empate se resolverá aplicando lo dispuesto en el artículo 147 LCSP, con el orden

establecido, encontrándose en tercer lugar el criterio: «mayor porcentaje de mujeres empleadas en la plantilla de cada una de las empresas».

En este sentido, el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7.^a, en sentencia de 17 julio de 2012, rec. 5377/2009, se pronunció respecto de la aplicación de las medidas que favorecen laboralmente a la mujer en caso de empate de méritos:

«Discrepancia con el criterio de adjudicación del concurso denominado «igualdad», que otorgaba puntuaciones en atención al porcentaje de personal femenino fijo en la empresa. El Tribunal a quo ha respetado los criterios objetivos relacionados con el objeto del contrato y no ha confundido los criterios de adjudicación y preferencia, al declarar válida esa puntuación correspondiente al personal femenino fijo en la empresa si se utiliza con posterioridad a la aplicación de los criterios objetivos que deben decidir la adjudicación, una vez advertida la igualdad en esos criterios y como preferencia para decidir el empate producido. Circunscribir la política de igualdad en materia de contratación únicamente al instrumento o mecanismo jurídico de las condiciones de ejecución resulta, en principio, contrario a la transversalidad que define la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombre. Dicha transversalidad demanda que, dentro de ese ámbito de la contratación, la igualdad de hombres y mujeres pueda ser perseguida a través de todos los instrumentos jurídicos que la legislación de contratos regula. Aplicar medidas de igualdad como “condición de ejecución” es una de las posibilidades existentes para la implantación de tales medidas, pero no la única».

Como condiciones especiales de ejecución.

Por su importancia, le dedicamos el siguiente epígrafe.

La exigencia de etiquetas.

Es posible la utilización de etiquetas para acreditar el cumplimiento de prescripciones técnicas, de los criterios de adjudicación o de las condiciones de ejecución del contrato. Las etiquetas vienen reguladas en el artículo 127 LCSP, que define «etiqueta» como cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que las obras, productos, servicios, procesos o procedimientos de que se trate cumplen determinados requisitos.

La etiqueta de tipo social será medio de prueba de que las obras, los servicios o los suministros cumplen las características exigidas, entre ellas, también la igualdad de género, siempre que se cumplan las condiciones que exige la ley: que se refieran a criterios vinculados al objeto del contrato; que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta se basen en criterios verificables objetivamente y que no resulten discriminatorios; que las etiquetas se adopten con arreglo a un procedimiento abierto y transparente; que

sean accesibles a todas las partes interesadas; que los requisitos exigidos para la obtención de la etiqueta hayan sido fijados por un tercero ajeno al empresario; y, que no restrinjan la innovación.

Los órganos de contratación que exijan una etiqueta específica deberán aceptar otras equivalentes que cumplan los requisitos exigidos para la obtención de aquella.

El artículo 50 LOI, señala la creación por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, de un distintivo para reconocer a aquellas empresas que destaquen por la aplicación de políticas de igualdad de trato y de oportunidades con sus trabajadores y trabajadoras. Para la concesión de esta etiqueta «se tendrán en cuenta, entre otros criterios, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de dirección y en los distintos grupos y categorías profesionales de la empresa, la adopción de planes de igualdad u otras medidas innovadoras de fomento de la igualdad, así como la publicidad no sexista de los productos o servicios de la empresa».

3.2. Las condiciones especiales de ejecución

Las condiciones especiales de ejecución del contrato son obligaciones incorporadas a los pliegos o al contrato que el órgano de contratación ha considerado, por su importancia, elementos esenciales de la fase de ejecución del contrato y cuyo incumplimiento merece consecuencias jurídicas más severas. Estas condiciones no inciden en la evaluación de las proposiciones de los licitadores y despliegan su eficacia en la fase de ejecución del contrato (Informe 1/2020 JCCAMEH).

Como condición especial de ejecución, dispone el artículo 202.2 LCSP, que se podrán incorporar, entre otras, cláusulas con alguna de las siguientes finalidades: eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, favoreciendo la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo; favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar; combatir el paro, en particular el juvenil, el que afecta a las mujeres y el de larga duración.

De conformidad con el citado precepto, es obligatorio establecer, al menos, una condición especial de ejecución de tipo social, ética o medioambiental o de innovación.

En las condiciones especiales de ejecución es donde mejor cabida tienen las cláusulas de igualdad de género, debido al amplio margen de discrecio-

nalidad con el que cuenta el órgano de contratación a la hora de perfilar los requerimientos o condiciones bajo los cuales ha de ejecutarse el contrato, que siempre han de quedar vinculados a su objeto.

En las condiciones especiales no es necesario, como sí se exige a los criterios de adjudicación, que el requisito «sirva para medir o valorar el rendimiento del aspecto a valorar en la oferta respecto de la prestación objeto del contrato de forma que contribuya a mejorar la satisfacción de las necesidades del órgano de contratación» (RTACRC n.º 489/2019).

Proponemos algunos ejemplos de cláusulas de género que podemos incluir en los pliegos de cláusulas administrativas, siempre que guarden relación con el objeto del contrato:

- Adscripción de mujeres en un porcentaje, entre el 40 % y el 60 %, al personal que va a ejecutar el contrato.
- Adscripción de una mujer a un puesto de responsabilidad, en puestos con infrarrepresentación femenina.
- Toda la documentación, publicidad, imagen o materiales de todo tipo deberán utilizar un lenguaje no sexista, evitar cualquier imagen discriminatoria de las mujeres o estereotipos sexistas y fomentar una imagen con valores de igualdad, presencia equilibrada, diversidad, corresponsabilidad y pluralidad de roles e identidades de género.
- Siempre que sean necesarias nuevas contrataciones, sustituciones y/o se produzcan bajas, la empresa adjudicataria se compromete a contratar a mujeres para la adscripción a la ejecución del contrato, hasta que supongan el 50 % del personal adscrito (para contrataciones en las que haya obligación de subrogar al personal).
- En la elaboración de memorias e informes que la entidad licitadora deberá presentar con motivo de la ejecución del contrato, todos los datos estadísticos sobre las personas beneficiarias o usuarias y sobre el personal que ejecute el contrato, deberán estar desagregados por sexo y edades, estableciendo porcentajes, de forma que pueda conocerse la población sobre la que incide el contrato.
- La empresa licitadora deberá incluir la perspectiva de género en todo el desarrollo de la memoria técnica (también se podría establecer como criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor).
- Las empresas deberán establecer las medidas específicas a desarrollar a lo largo del período de duración del contrato dirigidas a las personas que ejecutan la prestación, así como a las beneficiarias del contrato.

- El personal adscrito a la ejecución del contrato deberá recibir una formación mínima de x horas en materia de igualdad de género.

3.3. Deficiente formulación de las cláusulas sociales e interpretación restrictiva por parte de la doctrina y los tribunales

Nos encontramos en muchas ocasiones con cláusulas sociales vacías de contenido; otras veces, las cláusulas son anuladas por los tribunales.

Bernal (2012) comenta el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas que centra su atención en el análisis de diferentes cláusulas incluidas en los Pliegos del INMUJER que pretendían promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Las cláusulas fueron introducidas como criterios de adjudicación, siendo los utilizados los siguientes: tener en plantilla un número de trabajadoras igual o superior al 75 %; medidas adoptadas en la política de personal de la empresa dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres; hallarse en posesión de marcas o distintivos de excelencia en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, acreditado documentalmente mediante las marcas o distintivos de excelencia existentes en la actualidad; tener elaborados planes o adoptadas medidas de igualdad entre mujeres y hombres dentro de la organización de la empresa.

El Tribunal de Cuentas censura la utilización de los citados criterios, porque «...ninguno de los criterios antedichos es susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación, puesto que todos ellos se refieren a características subjetivas de las empresas, que deben ser preexistentes a la ejecución del contrato y a la propia adjudicación. Por el contrario, ninguno de esos criterios afecta a la prestación objeto del contrato, por lo que no son aptos para la evaluación de las cualidades intrínsecas de la prestación y, en definitiva, la aplicación de los citados criterios no resulta válida para determinar cual sea la oferta más ventajosa económicamente...».

Es común la confusión por parte de los órganos de contratación, entre los criterios de solvencia que se refieren a las empresas y los criterios de adjudicación que valoran las ofertas. Existen muchas resoluciones de los tribunales administrativos al respecto, por ejemplo: no es legal exigir el distintivo igualdad en la Empresa (DIE) como sello de entidad adherida a la estrategia de emprendimiento y empleo joven, porque se refiere a la empresa (RTACRC n.º 972/2028); tampoco es posible exigir un mínimo de 50 % de mujeres en plantilla, que igualmente alude a la totalidad de la plantilla de la empresa (RTACRC n.º 660/2018). Sí sería posible, sin embargo, exigir un 50 % de mujeres en el personal a adscribir a la ejecución del contrato.

También resulta contrario a Derecho exigir un plan de igualdad como criterio de adjudicación o como condición especial de ejecución, dado que la ley lo establece obligatorio para unas empresas y para otras no, en función del número de trabajadoras. El TACRC, en la Resolución n.º 427/2021, dispuso:

«Por ello, resulta indiferente la corrección efectuada por el órgano de contratación, pues no se trata de que se exija dicho Plan como condición especial de ejecución a empresas con más o menos trabajadores, siendo lo esencial que no puede articularse como condición especial de ejecución aquello que para unos licitadores no supondría un plus o valor añadido respecto de la legalidad vigente (pues ya dispondrían del Plan por estar obligados legalmente a ello), y para otros no (los no obligados a ello). De hecho, para estos últimos, empresas de menores dimensiones, sería discriminatorio, y tendría por efecto restringir la concurrencia, al exigirles un Plan que la normativa no contempla como obligatorio para ellas, y haciéndolas de peor condición que aquellas empresas de mayores dimensiones, que cuentan ya con el Plan, insistimos, por estar obligadas a ello por la LO 3/2007 [...]».

Igualmente, serán discriminatorias aquellas cláusulas que introduzcan criterios de arraigo territorial; así se declaró la nulidad del criterio social que precisaba que las personas desempleadas fueran demandantes de empleo en oficinas concretas circunscritas a una Comunidad Autónoma (Resolución n.º 130/20154 TACRC).

Asimismo, será discriminatorio para los trabajadores del sexo masculino exigir que el personal a adscribir esté compuesto únicamente por mujeres, en unos ámbitos en donde no se puede hablar de infrarrepresentación femenina (Resolución n.º 747/2020 TACRC).

Por otra parte, nos encontramos con cláusulas que no suponen una exigencia concreta y que, por lo tanto, no van a ser controladas, por ejemplo, «Se adoptarán medidas en materia de igualdad de género». Este tipo de exigencias generales, en la práctica, no aportan un valor social.

Por último, una gran parte de la doctrina y de las salas de los tribunales de lo Contencioso-Administrativo, están realizando una interpretación restrictiva en la aplicación de los criterios sociales, específicamente, en su uso como criterios de adjudicación.

Respecto de la vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato, dispone el artículo 145.6 LCSP que tendrá lugar cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los procesos específicos de produc-

ción, prestación o comercialización de las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas; o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

La consideración de que un criterio de adjudicación pueda referirse directamente a las cuestiones indicadas en el artículo 145.2 LCSP, como es la mejora de las condiciones laborales y salariales, según se señala en la resolución del TACRC n.º 235/2019, la ley no dice expresamente que un criterio de adjudicación pueda referirse directamente a estas cuestiones, sino a «esas finalidades», y mucho menos que permita hacerlo por encima de los umbrales mínimos establecidos legalmente. Así, indica la citada resolución:

«Por ejemplo, un criterio de adjudicación relativo a la *Memoria sobre la prestación del servicio* que valore en mayor medida las ofertas que introduzcan una mayor tecnificación del servicio, podría servir a la finalidad de la conciliación personal y laboral, en la medida en el trabajo se hará de forma más eficiente, pudiendo redundar en la finalidad de permitir en mayor medida la conciliación personal y laboral».

Por su parte, la sentencia del TSJ de Madrid, de 14 de marzo de 2019, y en contra de lo que había manifestado el TACP Madrid en varias resoluciones (n.º 85/2016, n.º 33/2018, n.º 150/2017), ha resuelto la nulidad del criterio de adjudicación «mejoras de las condiciones laborales», por los siguientes motivos: la falta de vinculación con el objeto del contrato; la gran desproporción de la puntuación que se otorga a dicho criterio en relación con la que se le la oferta económica; por tratarse de un criterio discriminatorio; por vulnerar el sistema de fuentes de la relación laboral; y por la ausencia de la mas mínima justificación del criterio.

Además, considera la doctrina que la mejora o el criterio de adjudicación debe aportar un valor añadido a la ejecución de las mismas. Así, el TACRC, en la citada resolución n.º 235/2019, ya había señalado que las mejoras de las condiciones salariales sobre lo dispuesto en el convenio colectivo autonómico sectorial no mejoran el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, y señalaba que medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar, la ampliación del permiso retribuido por maternidad o por paternidad, la ampliación del período de excedencia por cuidado de hijos, etc., «tampoco pueden mejorar el nivel de rendimiento del contrato o de su ejecución, ni afectar de manera significativa a la mejor ejecución del contrato».

Sin embargo, indica Palacín (2020), que el TARC no tiene en cuenta que algunos de los aspectos sociales pueden formar parte, caracterizando los factores intervinientes en los procesos de producción, comercialización o de prestación, como mejora de la calidad que modula el objeto del contrato. De esta forma, no puede excluirse que la mejora salarial pueda formar parte de las especificaciones técnicas, definitorias de la calidad prestacional (Considerando 99 de la Directiva y artículo 124 LCSP).

Como hemos indicado anteriormente, la exigencia de que la mejora o el criterio de adjudicación aporte un valor añadido a la ejecución de las prestaciones objeto del contrato, no se predica de las condiciones especiales de ejecución.

4. EL SEGUIMIENTO EN LA EJECUCIÓN Y LA EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS CLÁUSULAS DE GÉNERO

Tal y como recuerda la citada Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar en la ejecución de los contratos que los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia social o laboral, en los términos que establece el artículo 201 de la LCSP.

A efectos de que la inclusión de cláusulas sociales no se convierta en papel mojado, es necesario establecer en el pliego las consecuencias de su incumplimiento para el contratista.

La LCSP regula el establecimiento de penalidades en sus artículos 122.3 y 192.1 LCSP. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares pueden establecer penalidades para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afecten a características de la misma, en especial, cuando se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación; o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato.

La calificación de una condición como esencial faculta al órgano de contratación a resolver el contrato (letra f) del apartado 1 del artículo 211 LCSP).

La profesora Alonso (2019) señala varias razones que dificultan la operatividad práctica de la incorporación de la dimensión de género a los contratos que celebre el sector público: la falta de formación del personal tramitador de los procedimientos contractuales; la falta de información que al respecto y la ausencia de coordinación entre las distintas unidades administrativas implicadas en la resolución de los procedimientos contractuales.

Son muchas las personas intervinientes en los procedimientos de contratación pública, especialmente: secretaría, intervención, técnico/a de contratación y responsable del contrato. La verdad es que es necesario que todas ellas comprendan la importancia de este tipo de cláusulas y tengan una mínima formación al respecto.

Nos encontramos con la situación de que muchas veces el cumplimiento de las cláusulas no se controla durante la ejecución del contrato.

Señala Palacín (2016), respecto del control de las cláusulas sociales:

«La integración de las cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública supone a priori un importante beneficio social, un potente inductor para la consecución de políticas de la competencia de las administraciones contratantes, pero puede verse minimizado, incluso anulado, si en la fase de ejecución de los contratos, no se dispone de una solvente y dedicada estructura de supervisión, con una misión clara, con atribuciones concretas y efectos precisos. Una vez más volvemos a nuestra ya retórica cuestión planteada en este estudio: Mucha “potencia sin control”, nos lleva en un pequeño lapso de tiempo a pasar del “folleto publicitario” al olvido, y con él a la pérdida de la oportunidad de influir en el comportamiento de las empresas para conseguir mercados más proclives a las políticas sociales y ambientales».

La igualdad de género es una de las políticas palanca de carácter transversal que impulsa la transformación de las Administraciones públicas y es un valor estratégico para alcanzar una sociedad más justa, desarrollada y cohesionada, social y económicamente.

En las Administraciones públicas, los planes de igualdad suelen contemplar la adopción de cláusulas sociales en la contratación pública, lo que también conlleva la obligación de su seguimiento y control.

Indica Acuña (2022) que «la respectiva administración no solo deberá contar con el Plan, sino proceder a su implantación y contar con un sistema de seguimiento que permita evaluar y medir la evolución del mismo, pues la obligación legal no es meramente acumulativa, es decir, simplemente contar con el instrumento de planificación, sino desplegar todas las medidas y su eficacia».

No está generalizada la medición del impacto de las cláusulas sociales, pero sí existen entidades que lo llevan a cabo, pudiendo destacar el cuestionario de evaluación del V Plan para la Igualdad de Mujeres y Hombres, el Instituto Vasco de la Mujer (Emakunde), que para la actividad contractual se refleja en los siguientes ítems: número total de contratos (no menores) realizados en el año de evaluación por el departamento o institución; número total de contratos

realizados en el año de evaluación que incluyen criterios de igualdad de mujeres y hombres; número de contratos que incluyen criterios de igualdad según ámbito en el que se introduzcan los criterios (en el objeto del contratos, en las especificaciones técnicas, en la definición de la solvencia técnica y profesional, en los criterios de adjudicación, en la definición de las condiciones especiales de ejecución de la actividad contratada, y otros.

Respecto a los indicadores de rendimiento a fin de evaluar los resultados de las cláusulas de género (cuántas mujeres han sido contratadas, cuántos planes de igualdad se han aplicado, cuántas empresas aplican protocolos para prevenir el acoso sexual en el trabajo, etc.), nos remitimos a los verificadores asociados a algunas cláusulas, que se reflejan en la «Guía para la incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos, las subvenciones públicas, los convenios y los conciertos sociales», redactada por Lesmes (2019).

5. CONCLUSIONES

La visión de la contratación pública como estratégica permite realizar políticas públicas, sociales, medioambientales y de innovación. La aplicación de las cláusulas de igualdad es un medio para impulsar un cambio organizacional en pro de la igualdad, tanto en el interior de las Administraciones públicas como entre las empresas contratistas.

Una visión restrictiva por parte de tribunales de justicia y administrativos está ayudando poco en el avance de la utilización de estas cláusulas, sin embargo, es posible su implantación en los contratos públicos, siendo necesaria una mayor concienciación y formación del personal que participa en el procedimiento contractual.

Las cláusulas de género no tendrán cabida en todos los contratos, pero sí en muchos de ellos, por ejemplo, cuando sea necesaria una adscripción de medios personales, debiendo en estos casos exigir la contratación de mujeres en ámbitos y/o puestos de trabajo donde haya una infrarepresentación femenina o buscar la paridad en el personal que vaya a ejecutar el contrato; o en aquellos contratos en los que se deba aportar una visión con perspectiva de género, como en la elaboración del planeamiento o en el diseño de proyectos; o en los contratos que requieran de una comunicación libre de estereotipos e imágenes discriminatorias; o en aquellos en los que el propio objeto del contrato se refiera a medidas de igualdad, etc.

Los órganos de contratación deberán tomar las medidas necesarias para controlar que las empresas contratistas cumplan este tipo de obligaciones

sociales, siendo muy importante el seguimiento y la medición del impacto que tienen.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, M.^a C. *La introducción de la perspectiva de género en los contratos que celebre el sector público*. Disponible en: <https://blog.uclm.es/igualdadfcjsto/files/2019/03/Género-en-la-contratación-pblca.-Consuelo-Alonso.pdf>
- BERNAL BLAY, M. A. *La igualdad de género y los contratos públicos*. Disponible en: <https://www.obcp.es/opiniones/la-igualdad-de-genero-y-los-contratos-publicos>
- CAMPOS ACUÑA, C. *Planes de Igualdad en la Administración Pública: mucho más que una obligación legal*. Disponible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/17087-planes-de-igualdad-en-la-administracion-publica:-mucho-mas-que-una-obligacion-legal/>
- GIMENO FELIU, J. M.^a (2017). «Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites». *Anuario del Gobierno Local, Fundación Democracia y Gobierno Local*. Institut de Dret Públic.
- LESMES ZABALEGUI, S. (2019). *Guía para la incorporación de la perspectiva de género en los contratos públicos, las subvenciones públicas, los convenios y los conciertos sociales*. Emakunde.
- PALACÍN SÁENZ, B. (2016). «La supervisión de la ejecución de los contratos. En especial de las cláusulas sociales y ambientales. ¿Potencia sin control?». *Revista Gabilex*, n.º 7, septiembre.
- PALACÍN SÁENZ, B. (2020). «La difícil vinculación de los criterios sociales al objeto del contrato». *El Consultor de los Ayuntamientos*, Wolters Kluwer.
- SANMARTÍN MORA, M.^a A. *Igualdad de género y contratación pública: ¿Será el programa Next Generation UE una oportunidad?* Disponible en: <https://www.obcp.es/opiniones/igualdad-de-genero-y-contratacion-publica-sera-el-programa-next-generation-ue-una>

7. ABREVIATURAS

JCCA: Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

LCSP: la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

LOI: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres.

TACRC: Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

CAPÍTULO 7

GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA: NARRATIVAS Y PRÁCTICAS

Ana Corojan

Investigadora y candidata a doctora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid

Ariana Guevara-Gómez

Profesora ayudante y candidata a doctora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid

1. INTRODUCCIÓN

Estamos en una década en la que se presentan retos extraordinarios que requieren de una urgente atención por parte de los Gobiernos y Administraciones públicas. Pero además de los nuevos retos, es fundamental repasar y atender los grandes pendientes olvidados o desatendidos por mucho tiempo, como la inclusión efectiva de las mujeres en todas las esferas de la sociedad y el quehacer político.

El desafío es grande, pero su atención es imprescindible. En la actualidad, el género ocupa uno de los lugares principales en las agendas políticas, tanto así que la igualdad de género fue reconocida en la *Agenda 2030* como un motor esencial para alcanzar un «mundo pacífico, próspero y sostenible», tal como señala el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (ODS 5)⁶⁵. Pero, aunque

⁶⁵ «La igualdad de género no solo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible». Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> (última consulta: 30 septiembre de 2022).

los esfuerzos para incluir el género y la perspectiva feminista se han ido diseñando y consolidando cada vez más en todas las esferas de la gestión pública, todavía quedan muchos pendientes en este sentido y será difícil que todos estos retos se puedan atender antes del año 2030 (ONU, 2022)⁶⁶.

En este contexto, en el presente capítulo presentaremos cómo se ha tratado el enfoque de género en los planes de gobierno abierto (en adelante GA). El GA es un paradigma que ha ganado especial relevancia en los últimos años y que en algunos países, como España, se ha considerado también una política palanca para avanzar hacia el cumplimiento de la *Agenda 2030* (Gobierno de España, 2018). Por lo tanto, resulta de interés y especial relevancia entender de qué forma se interrelacionan dos aspectos centrales para abordar los grandes retos de las sociedades contemporáneas.

En este sentido, si bien el GA se dibujó como una reforma política en la que está incluida toda la ciudadanía, todavía hay potencial para explorar la perspectiva de género con una mirada más profunda. Por ello, nos proponemos abordar las siguientes preguntas: ¿cómo se ha introducido el enfoque de género en las estrategias de GA?, ¿cómo podríamos definir un GA feminista?, ¿podemos considerar que el GA impulsado desde la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es feminista? Para responder a estas cuestiones, desarrollamos un análisis exploratorio de los compromisos de GA que han incluido la perspectiva de género hasta el momento, así como de iniciativas prácticas que se han preocupado por estos asuntos.

El capítulo seguirá la siguiente estructura: primero, haremos un breve recorrido por el concepto y los orígenes del GA para contextualizar los debates actuales en torno a este tema; segundo, exploraremos la definición de GA feminista y presentaremos cómo se ha incorporado esta perspectiva en el marco de los planes de acción y estrategias de la OGP; tercero, desarrollaremos un análisis cualitativo de los compromisos que han formado parte de los planes de acción nacionales de GA desde 2011 hasta 2022 y que han incluido, de alguna forma, la dimensión de género; cuarto, ofreceremos una panorámica de las comunidades, prácticas y laboratorios que se han dedicado a generar conciencia sobre la necesidad del GA feminista en los Gobiernos

⁶⁶ Según el último informe de la ONU sobre el progreso en el cumplimiento de los ODS, los avances en cuanto a la inclusión de género aún son lentos en muchos países, tanto así que se estima que quedan 286 años de trabajo para conformar las garantías jurídicas para una igualdad efectiva. Por eso, no hay muchas esperanzas de cumplir con el ODS5 en esta década (*ONU Gender Snapshot ODS 2022*. Disponible en: https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/GenderSnapshot_2022.pdf [última consulta: 30 septiembre de 2022]).

y Administraciones públicas; finalmente, brindaremos algunas reflexiones finales, conclusiones y recomendaciones.

2. ¿QUÉ ENTENDEMOS POR GOBIERNO ABIERTO?

El GA es un concepto multifacético que se ha teorizado, experimentado y madurado especialmente en la última década. Durante estos años, este enfoque ha evolucionado de manera exponencial en el marco de los nuevos paradigmas de gestión pública y en los diferentes niveles de gobierno en el plano internacional. En este proceso, lo más llamativo es que, pese a que no se trata de una novedad, siguen los debates que reclaman su configuración como una reforma integral de los Gobiernos y las Administraciones públicas.

El punto de partida del GA se vincula con iniciativas de apertura de los Gobiernos, especialmente en el marco de reformas relacionadas con el acceso a la información y la transparencia. De hecho, el principio de apertura se remonta a los siglos XVIII y XIX, con las teorías que están en la base de la constitución de los Gobiernos liberales, especialmente los planteamientos de Jeremy Bentham y John Stuart Mill (Hood, 2007; Ingrams, 2019). De forma complementaria, desde un punto de vista jurídico, la apertura institucional se vincula con las leyes de libertad de la información (siglo XVIII)⁶⁷ y su configuración data de mediados del siglo XIX con las leyes de acceso a la información pública (Yu y Robinson, 2012) y el derecho fundamental a la libertad de expresión, recogido en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. Posteriormente, normativas más específicas (participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia) a nivel internacional (europeas, anglosajonas, escandinavas, norteamericana y continental) han ido reconociendo la necesidad de acceso y apertura de las instituciones.

No obstante, el término «gobierno abierto» (open government) empezó a usarse formalmente en los años cincuenta y, a partir de ahí, estuvo estrechamente ligado a los debates y controversias políticas en atención a las acciones de Gobierno y Administraciones públicas (Clarke y Francoli, 2014; Criado y Ruvalcaba-Gomez, 2018; Parks, 1957), así como a «iniciativas centradas en abrir puertas y ventanas del sector público para aumentar la atención externa y remover el oscurantismo administrativo» (Criado, 2022: 31). Con

⁶⁷ Suecia fue el primer país en aprobar la primera ley de libertad de información en el mundo en 1766, con el nombre de *Ley de Libertad de Prensa* (Tryckfrihetsförordningen, TF), con carácter constitucional. En su artículo 1.º, capítulo 2, establece que: «en interés de un libre intercambio de opiniones y de una información clara sobre los diferentes aspectos de la realidad, todo ciudadano sueco tendrá libre acceso a los documentos oficiales».

el paso de los años, el GA ha ampliado su significado más allá de la divulgación de información políticamente sensible, incluyendo nuevos principios, objetivos y funciones sobre todo desde un enfoque de mejora de servicios públicos y eficiencia gubernamental (OECD/UN ESCWA, 2021), en especial a partir de 2009, cuando el presidente Barack Obama presentó, en su primer día de mandato, el «Memorando por la Transparencia y la Administración Abierta» (Memorandum for Transparency and Open Government). Ahora es posible afirmar que esta acción de liderazgo y compromiso simboliza el punto de partida en la competencia de los Gobiernos para ser más transparentes, participativos y colaborativos.

A partir del Memorando de Obama, se ha producido una avalancha de planes, estrategias, declaraciones y compromisos por parte de actores políticos con proclamaciones entusiastas y ambiciosas, algunas incluso utópicas, sobre el potencial del GA, algo que, sin duda, ha creado altas expectativas. Pese a que las reformas de apertura han sido a veces usadas como cortinas de humo (Ingrams, 2019), no se trata de una tendencia generalizada y, aunque en ocasiones se han encontrado obstáculos en el camino, eso no ha impedido que el GA se haya convertido en un componente clave de las agendas políticas y en un recurso necesario para abordar los desafíos más apremiantes.

Pese a ese fervor e impulso optimista del llamado a la apertura, el «gobierno abierto» sigue siendo un concepto en continuo cambio, sin una definición consensuada (Wilson y Linders, 2011). Dependiendo del momento histórico en el que se enmarque, va variando y ampliando sus elementos característicos (Calderon y Lorenzo, 2010; Gascó, 2012; Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012; McDermott, 2010; Meijer *et. al* 2012; Oszlak, 2014; Criado, 2022). Como nexos comunes, observamos que todas las aproximaciones conceptuales reconocen como pilares básicos del GA la transparencia, la participación y la colaboración, elementos que ya estaban presentes en el Memorando de Obama. Estos trabajos también coinciden en la necesidad de impulsar la apertura como principio de gobierno. Pese a este consenso, se pueden encontrar un sinfín de variaciones, e incluso a veces contradicciones entre los discursos y las prácticas del GA⁶⁸. También hay que destacar que se han ido sumando nuevos enfoques como la integridad (Meijer *et. al*, 2012; OCDE, 2020), la rendición de cuentas, la innovación pública, y los

⁶⁸ Las definiciones de GA son ahora una práctica común en los gobiernos, por ejemplo en la OCDE solo seis de los 42 miembros no cuentan con una definición de GA, mientras que diez tienen una o varias definiciones y 30 ofrecen una o distintas variaciones de definiciones (OCDE, 2022).

datos abiertos y las Tecnologías de Información y Comunicación (Gil-García *et al.*, 2020; Piotrowski, 2017; Villodre, Reynaers y Criado, 2021).

De una manera más concreta, el GA ha sido definido como «una cultura de gobernanza» (OCDE, 2017), «un modo de interacción sociopolítica» (Ortiz de Zárate, 2014), «un nuevo paradigma de gestión pública» (Criado, 2016) o «un nuevo conjunto de herramientas de política pública» (Ingrams, 2019), que tiene como objetivo eliminar las barreras existentes entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Es decir, el GA significa implementar una nueva cultura, una nueva manera de relacionarse, en la que toda la ciudadanía comprenda el funcionamiento del Gobierno y de las instituciones y, además, colabore con ellas para mejorar las políticas públicas, los servicios y, en general, los demás procesos gubernamentales (OCDE, 2021). Desde este punto de vista, con el tiempo, el GA podría ser el paradigma que altere el funcionamiento tradicional de las instituciones y del propio sistema democrático.

Sin duda, esta pluralidad de definiciones y aproximaciones ha impulsado un camino hacia la institucionalización del GA con una visión panorámica, polifacética y multidimensional. Así, se ha creado una hoja de ruta con múltiples ejes y visiones del GA, que se ha consolidado con el esfuerzo, la colaboración y el compromiso sin precedentes de múltiples organismos y alianzas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), entre otros.

3. HACIA UNA DEFINICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA

Incluir la dimensión de género en las narrativas y prácticas del GA obliga también a realizar una revisión conceptual a la luz de las teorías feministas. En términos generales, el feminismo aboga por la eliminación de las barreras que excluyen a las mujeres y les impiden su pleno desarrollo personal y profesional. Bajo este paraguas se han propuesto varias perspectivas: desde las corrientes más asociadas al liberalismo que impulsan la igualdad entre hombres y mujeres, hasta las visiones más críticas que cuestionan las raíces de un sistema que sienta las bases para esas exclusiones por razón de género (Stivers, 1990: 50-53; hooks, 2017).

En el marco de esas visiones críticas, han surgido propuestas como la interseccionalidad de género, que estudia cómo las configuraciones estruc-

turales hacen que la combinación de determinadas identidades sea la causa de vulnerabilidad y discriminación (Crenshaw, 1989): por ejemplo, la intersección entre género y raza, o entre género y situación socioeconómica. También es importante mencionar las propuestas teóricas en torno a la construcción de la identidad de género, que han dado pie a la teoría *queer* (Butler, 2007) y a la inclusión de una diversidad de colectivos como sujetos políticos del feminismo. Sin entrar en debates más profundos sobre las diferencias de estos planteamientos teóricos, en este trabajo nos decantamos por las propuestas críticas y asumimos que el feminismo pretende transformar las nociones tradicionales y masculinizadas del poder, y darle significado y fuerza a visiones que han quedado en los márgenes (Stivers, 1990; Haraway, 1988). En esta misma línea, también asumimos que el género es un «marco cultural primario para organizar las relaciones sociales» (Ridgeway, 2009: 145), por lo que estas dinámicas masculinizadas del poder están presentes y, en muchos casos, condicionan las prácticas sociales, culturales y políticas.

Considerando estos enfoques, podrían replantearse algunos elementos clave en el estudio de los Gobiernos y las Administraciones públicas: por ejemplo, hay autoras que destacan cómo la neutralidad, el modelo del trabajador ideal y la discrecionalidad administrativa están permeados por valores asociados con la masculinidad tradicional (Stivers, 1990). Es decir, si bien las instituciones públicas buscan el bienestar de todas las personas, existen dinámicas que subyacen en las prácticas gubernamentales y administrativas que, de alguna manera, contribuyen con la exclusión de las mujeres y personas que no se identifican con los estándares de esa masculinidad tradicional (Connell, 2006). En este sentido, organizaciones que son aparentemente neutras podrían estar perpetuando discriminaciones si no se deconstruyen esos patrones de género.

En el caso del GA, se puede argumentar algo parecido. Si se considera la noción de apertura del gobierno, que está intrínseca en el propio término del GA, existe el riesgo de asumir que todas las personas están incluidas sin ningún tipo de obstáculos (FOGO, 2019). Es decir, podría pensarse que el carácter de «abierto» ya aludiría en sí mismo a la incorporación de toda la población sin discriminaciones. El problema con esa perspectiva es que, amparándose en el GA y sin pretenderlo, se podrían estar tomando decisiones que afectan a algunas poblaciones más que a otras, entre ellas las mujeres y personas que no se identifican con los estándares de la masculinidad tradicional (FOGO, 2019). Es cierto que algunas perspectivas incorporan la importancia del «crecimiento inclusivo» en las definiciones del GA (OCDE, 2017), lo que podría vincularse de manera implícita con la dimensión de género –al considerar que las mujeres y otros colectivos han

estado excluidos históricamente de la esfera pública (Lister, 2017)—, pero no hay garantías de que esa interpretación sea compartida en todos los contextos de la misma forma.

Por otro lado, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que se han identificado como pilares del GA, también son sensibles a la dimensión de género. Ya algunas instituciones han apuntado que la igualdad de género debe estar presente de forma transversal en todo el ciclo de políticas públicas y que se debe impulsar la transparencia en el caso de presupuestos relacionados con asuntos de género (OCDE, 2015). También se debe incluir el enfoque de género en el caso de las iniciativas de participación ciudadana (Generalitat de Cataluña, 2020), y se puede incorporar esta perspectiva en proyectos de innovación, colaboración y gobierno ágil para avanzar hacia una mayor igualdad de género (OCDE, 2021). Al mismo tiempo, más allá del fomento de la igualdad de género, es importante aplicar enfoques críticos para entender cómo las iniciativas de transparencia, participación y colaboración se desarrollan en contextos sociales, políticos y administrativos en los que, como hemos apuntado previamente, también se reproducen dinámicas de género. En este sentido, si asumimos que el paradigma del GA no es neutro desde el punto de vista de género (ni en términos conceptuales ni en la práctica), entonces entenderemos la importancia de incorporar una perspectiva feminista en las políticas de GA. Asumimos que si las estrategias y políticas se refieren de manera explícita a la dimensión de género, será más probable que se garantice la inclusión y participación de las mujeres y de otras personas que no se identifican con la masculinidad tradicional.

Ahora, ¿cómo podríamos definir un GA feminista? La Iniciativa de Gobierno Abierto Feminista de la Alianza para el Gobierno Abierto (FOGO, por sus siglas en inglés) lo conceptualiza de esta forma: «(Se refiere) a las ideas de acceso equitativo e igualitario a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas del gobierno, al asegurarse de que los gobiernos responden a las diversas necesidades de género de todas las personas ciudadanas y que la implementación de estas iniciativas sea sensible a las cuestiones de género. Se basa en la comprensión de que los retos complejos de la gobernanza también están permeados por el género, y que las relaciones entre poder y género le dan forma a los caminos que conducen al cambio y la implementación» (FOGO, 2019: 17). La organización destaca que la dimensión de género debe estar presente de forma transversal en todas las iniciativas de GA, y que también se deben diseñar proyectos para atender a grupos particulares de población. Entre los principios del GA feminista, tal como lo define FOGO, están los siguientes:

- a) cambiar las dinámicas de género para empoderar a las mujeres y las niñas;
- b) atender las necesidades de una diversidad de mujeres y personas no-binarias, en función de su clase, raza, sexualidad, discapacidad, identidad étnica, religión, etc.;
- c) desarrollar iniciativas que permitan cambiar las estructuras patriarcales de poder;
- d) garantizar la agencia de las mujeres en los cambios que las afectan;
- e) tomar en cuenta los movimientos de mujeres (FOGO, 2019: 27).

En términos generales, esta definición se alinea con los planteamientos que hemos defendido hasta el momento: reconoce que las dinámicas de género están presentes en todos los ámbitos de la sociedad y que el GA no es una excepción; destaca la importancia de revisar las relaciones entre el poder y la dimensión de género; y asume que los patrones de género y las estructuras no solo afectan a las mujeres como un colectivo universal, sino que también hay una interrelación con otras identidades y situaciones vitales que conllevan a una mayor o menor discriminación (es decir, la interseccionalidad de género a la que nos hemos referido anteriormente). En este sentido, para que un GA sea feminista no basta con mencionar a las mujeres o al género en las políticas y estrategias de una manera superficial, sino que es necesario un compromiso real con la transformación de las estructuras que facilitan las exclusiones de las mujeres y otros colectivos discriminados por razón de su género.

4. ORÍGENES DEL GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA

Después de la aproximación conceptual al GA feminista, presentamos a continuación un recuento del camino que se ha seguido para incluir la perspectiva de género en la acción de apertura de los gobiernos. En particular, nos centraremos en el recorrido de la OGP para adoptar la perspectiva de género como eje prioritario en la implementación y consolidación del GA. Hemos seleccionado la OGP por ser una organización que por excelencia ha impulsado, guiado y madurado significativamente el GA en el panorama internacional⁶⁹.

⁶⁹ La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es la principal promotora de las políticas de gobierno abierto a nivel internacional de forma focalizada. Inició su actividad en 2011 con tan solo ocho Gobiernos (Brasil, Filipinas, Indonesia, México,

El punto de partida lo encontramos en la misma fundación de la OGP, concretamente en su Declaración de Gobierno Abierto, en la que se reconoce como prioritaria la «participación plena de las mujeres»⁷⁰. Pero, si bien los logros de la OGP en el desarrollo e institucionalización del GA son indiscutibles, el compromiso de plena inclusión de las mujeres fue ignorado durante mucho tiempo. Por ello, sectores y voces expertas llamaron la atención sobre la deuda urgente de incluir el género en las reformas de apertura. Las políticas de igualdad debían ser prioritarias o, incluso, requisito fundamental en el diseño de Gobiernos y Administraciones públicas más abiertas. En este sentido, hicieron un llamado a la OGP a tomar acción.

El primer toque de atención se dio en el marco de la Cumbre Anual de la OGP de 2015, celebrada en Ciudad de México, cuando se creó la comunidad Open Heroines, comprometida con concientizar, alzar la voz y poner sobre la mesa el tema de género en el desarrollo del GA. El año siguiente, en la Cumbre de 2016 de París, se lanzó el *Monólogo Abierto sobre Género*, y no fue hasta 2017 en la Cumbre de Tbilisi (Georgia) cuando se incorporaron tres paneles exclusivos sobre género y GA en la OGP.

Para el décimo aniversario de la OGP, en la Cumbre de Ottawa en 2019, se realizó un balance de avances y resultados que hizo evidente la persistencia de una ceguera de género en la estrategia del GA. Después de más de una década de la irrupción del GA en el mapa de la gobernanza y gestión pública, los datos mostraban que esta seguía siendo una vía poco explorada para impulsar la igualdad de género. Hasta 2018 solamente se identificaron 54 compromisos de GA que incluían aspectos relacionados con las mujeres o el género. Ello equivalía al 2 % de los más de 3000 compromisos adquiridos por los miembros de la OGP hasta el momento. En vista de esta realidad, se reclamaba atender con urgencia el imperativo de reconocer el género como eje prioritario en el diseño de los planes de acción de GA.

Por ello, en 2019, la OGP asumió la misión de concienciar sobre la necesidad de incluir a las mujeres en todas las estrategias y acciones encaminadas a la apertura de Gobiernos y Administraciones públicas. Por primera vez, en

Noruega, el Reino Unido, Sudáfrica y los Estados Unidos) y actualmente está conformada por 79 países miembros y decenas de Gobiernos subnacionales, que han asumido en diez años más de 3000 compromisos (OGP, 2022).

⁷⁰ «Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la participación plena de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión» (Declaración de Gobierno Abierto, OGP, 2009).

la Cumbre Anual de 2019 se organizaron sesiones específicas sobre GA y género, se incluyó el principio de paridad en los paneles del evento y se organizó una actividad paralela de GA feminista, a la que asistieron 180 participantes. Anteriormente ya se habían desarrollado algunas investigaciones, documentos y recursos sobre acciones y políticas, así como estudios de casos y herramientas prácticas. En 2018, en una fase inicial, OGP lanzó la Iniciativa Gobierno Abierto Feminista (Feminist Open Government-FOGO). La experiencia fue fruto de la colaboración del Gobierno canadiense a través del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo/IDRC y de Asuntos Globales de Canadá.

FOGO tenía como objetivo realizar investigaciones, recopilar datos y proporcionar herramientas a los miembros de la OGP para incluir el enfoque de igualdad de género en todas las áreas de apertura de los Gobiernos (FOGO, 2019). En una primera fase, se centró en analizar quiénes y cómo participan en los procesos de GA, a través del estudio de los casos de Costa de Marfil, Burkina Faso, Senegal, Kenia, Ghana, Indonesia, Filipinas, Uruguay, Costa Rica, México, Marruecos y Túnez. En un segundo periodo, FOGO se enfocó en analizar e impulsar el diseño y cumplimiento de los compromisos con enfoque de género en los planes de GA. Se proponía así incentivar a todos los integrantes de la comunidad a asumir un compromiso con el enfoque de género, para involucrar a las mujeres en todos los ámbitos de los procesos de apertura de los Gobiernos e impulsar una ola de acciones para ayudar a cerrar las principales brechas de género.

De manera complementaria a la labor investigadora, la OGP lanzó la primera campaña de género e inclusión «Break the Roles» (Romper los roles, #BreakTheRoles) con el objetivo de hacer visible la necesidad de cambiar el enfoque en el diseño de los planes de GA. Desde su mismo lema, que hace alusión a romper las reglas y los roles, la iniciativa se proponía sensibilizar sobre los estereotipos de género que se siguen replicando en las sociedades. Esta campaña incluyó la difusión de una serie de vídeos cortos⁷¹ para contar las voces y experiencias de mujeres de múltiples sectores que se han sentido poco escuchadas e incluidas en los procesos de cocreación e implementación de los planes de GA. Destacan entre esas voces Mary Robinson, primera mujer presidenta en Irlanda y alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; Hala Tómasdóttir, candidata a presidenta en Islandia y CEO del EquipoB; Aida Kasymalieva, primera mujer portavoz adjunta del Parlamento de la República de

⁷¹ Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EvZ8i0LA5Fs> (última consulta: 30 septiembre de 2022).

Kirguistán y actual representante del país ante la ONU; Aruna Roy, activista y defensora de derechos humanos; Romina Colman, periodista de datos dentro del equipo *La Nación Data*; Vera Songwe, primera mujer en ser elegida secretaria ejecutiva de la Comisión Económica de África de la Organización de las Naciones Unidas; o Hera Hussain, fundadora de Chayn y cofundadora de Open Heroines. Todas ellas, mujeres políticas, activistas y emprendedoras, querían lanzar un mensaje que permeara en la gestión pública y política del GA.

La campaña tenía una meta clara: incentivar a que al menos 30 % de los miembros de la OGP adoptaran medidas trascendentes sobre género e inclusión en sus próximas acciones de GA. Además de la campaña de comunicación, la OGP puso a disposición de los miembros herramientas y recursos específicos para actualizar sus planes de GA con la intención de incluir el género en sus estrategias de apertura. Los primeros resultados de estos esfuerzos superaron toda expectativa, ya que entre 2019 y 2021 casi el 40 % de los miembros OGP adquirieron un compromiso de género (OGP, 2021a). De esta forma, el género pasó de ser el compromiso olvidado a convertirse en el eje temático de más rápido crecimiento y con mayor impacto en la acción de la OGP.

Actualmente, la OGP mantiene esta misión a través de un equipo de trabajo dedicado exclusivamente a los asuntos de género y, además, sigue investigando y recopilando los mejores casos, herramientas y recursos. A modo de apoyo, los países pueden recurrir a la guía y orientación de la *Hoja informativa sobre género e inclusión* (OGP, 2021b), el *Informe de progreso de la política* (OGP, 2021c), o la *Caja de herramientas para más planes de acción sensibles al género* (OGP, 2021d). Este último documento incluye cuatro herramientas que acompañan a las y los actores de OGP en el desarrollo de procesos de cocreación de planes de acción de GA que sean sensibles a la perspectiva de género.

5. PLANES DE GOBIERNO ABIERTO Y COMPROMISOS EN CLAVE FEMINISTA

Como se ha podido observar, la OGP ha impulsado la incorporación de la dimensión de género en los Planes de Acción de GA a escala global. De acuerdo con la información publicada en su página web (<https://www.opengovpartnership.org/policy-area/gender/>), hasta septiembre de 2022 se contabilizan 181 compromisos que incluyen, de alguna manera, la perspectiva de género. En esta sección, presentaremos un análisis exploratorio del

contenido de 178 compromisos⁷², de manera que podamos identificar algunas tendencias y oportunidades de mejora para avanzar hacia la implementación de un GA feminista.

En primer lugar, es importante destacar que, desde el propio nacimiento de la OGP, en el año 2011, ya se empezaron a generar compromisos que tomaban en cuenta esta dimensión, si bien se trataba de algo minoritario y con contenido poco detallado. Ese año, solo Noruega incluyó ocho compromisos con perspectiva de género. Progresivamente, otros Gobiernos nacionales y subnacionales empezaron a seguir este ejemplo, pero no fue sino hasta 2018 cuando aumentó significativamente el número de compromisos en esta línea, y también incrementó la cantidad y variedad de Gobiernos que se sumaron a esta iniciativa (ver tabla 1). La fecha, como se puede intuir, no es casual: justo ese año, como hemos mencionado previamente, surgió la Iniciativa de Gobierno Abierto Feminista de la OGP (FOGO, por sus siglas en inglés), lo que contribuyó a que la dimensión de género ganara un principal protagonismo en los planes de acción de GA.

Tabla 1. **Compromisos con perspectiva de género en la Alianza para el Gobierno Abierto (2011-2022)**

Año	Número de compromisos con perspectiva de género	Número de compromisos por lugar geográfico (Gobiernos nacionales y subnacionales)
2011	8	Noruega (8)
2012	4	Macedonia (1), Guatemala (1), Jordania (1) y Montenegro (1)
2013	1	Brasil
2014	2	Macedonia del Norte (1), Irlanda (1)
2015	4	Colombia (3) y Malta (1)
2016	10	Uruguay (1), Paraguay (1), México (1), El Salvador (1), Costa de Marfil (1), Sri Lanka (4), Sierra Leona (1)

⁷² Se excluyeron tres compromisos que, aunque contenían la etiqueta «género», no incluían ninguna referencia explícita al género (o a términos asociados como mujeres, colectivos LGTBIQ, etc.) en la descripción.

Año	Número de compromisos con perspectiva de género	Número de compromisos por lugar geográfico (Gobiernos nacionales y subnacionales)
2017	13	Costa Rica (3), España (1), Colombia (2), Argentina (3), Jalisco-México (1), Alemania (2), Buenos Aires-Argentina (1)
2018	42	Guatemala (3), Paraguay (1), Indonesia (1), Kenia (1), Papúa Nueva Guinea (1), La Libertad-Perú (5), Jordania (1), Kaduna-Nigeria (1), Países Bajos (1), Elgeyo Marakwet-Kenia (4), Cotabato del Sur-Filipinas (3), Buenos Aires-Argentina (2), Malta (1), Honduras (1), Canadá (3), Macedonia del Norte (4), Uruguay (9)
2019	37	México (10), Ecuador (1), Burkina Faso (2), Argentina (4), Luxemburgo (1), Nigeria (3), Filipinas (9), Italia (2), Bosnia y Herzegovina (1), Sri Lanka (1), Sierra Leona (3).
2020	19	Indonesia (3), Liberia (3), Chile (2), Colombia (4), Ucrania (1), España (2), Kenia (3), Costa de Marfil (1)
2021	36	Ghana (1), Semarang-Indonesia (2), El Kef-Túnez (1), Banggai-Indonesia (1), Italia (2), Aragón-España (1), Brebes-Indonesia (1), Marruecos (1), Guatemala (1), Corea (1), Senegal (1), Mongolia (1), Macedonia del Norte (2), Makueni-Kenia (1), Plateau-Nigeria (1), Panamá (2), Uruguay (6), Bogotá (1), Shama-Ghana (1), Cataluña (1), Burkina Faso (3), Sumbawa-Indonesia (1), Rosario-Argentina (1), Jordania (1), Tánger-Tetuán- Alhucemas-Marruecos (1)
2022 (hasta septiembre)	2	Papúa Nueva Guinea (1), Quintana Roo-México (1)

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Vale la pena señalar, además, que si bien en 2018 se evidencia una mayor cantidad de compromisos con perspectiva de género, en 2021 hubo un mayor número de Gobiernos que incorporaron esta dimensión en sus compromisos (17 en 2018 y 25 en 2021), lo que indica que esta perspectiva ha ido exten-

diéndose progresivamente, debido al ejemplo de las iniciativas de otros Gobiernos dentro de la OGP. También podría explicarse por las dinámicas en los contextos nacionales que han llevado a la incorporación de los temas de género en la agenda pública, pero profundizar en este asunto escapa al alcance de este trabajo. En todo caso, sí podemos apuntar que, entre 2011 y 2022, el Gobierno que más ha desarrollado compromisos de GA con perspectiva de género es Uruguay (con un total de 16), seguido por México (con 11) y Colombia (con 9).

Es importante aclarar que una mayor cantidad de compromisos no implica automáticamente una mayor adhesión a la agenda feminista. Al revisar el contenido de estas propuestas se puede extraer información relevante para entender cómo se conciben los asuntos de género en los planes de acción de GA. En primer lugar, la mayoría de los compromisos se alinean con el enfoque de la igualdad entre hombres y mujeres: es decir, los enunciados conciben el género como binario (hombres-mujeres), reconocen que las mujeres son víctimas de violencia y exclusión –y, en algunos casos, forman parte de grupos vulnerables de la población– y presentan acciones para impulsar la igualdad. La mayoría de los compromisos no se basan en perspectivas más críticas, como las que hemos mencionado en secciones anteriores, que conducirían a contestar las estructuras de poder y las nociones tradicionales de masculinidad.

Pese a esa tendencia mayoritaria, sí se pueden encontrar algunos compromisos que aluden a estos enfoques, especialmente en lo concerniente a la interseccionalidad. Por ejemplo, la región de Tánger-Tetuán-Alhucemas, en Marruecos, propuso en 2021 el desarrollo e implementación de una estrategia regional para la inclusión social y de género. El contenido del compromiso destaca de manera explícita la importancia del enfoque interseccional para entender cómo la relación del género con las vulnerabilidades socioeconómicas, la discapacidad, la migración, la ruralidad, entre otros aspectos, actúa como catalizador de exclusiones. Otro ejemplo se puede encontrar en el planteamiento del Gobierno de Cataluña (España), también del año 2021, para generar datos abiertos que permitan un «análisis integral de la desigualdad económica de las mujeres y la feminización de la pobreza» (OGP, 2021b). La descripción incluye referencias a la intersección del género con la edad, la capacidad / discapacidad, y la nacionalidad. También se menciona la necesidad de abordar la masculinización del poder y la violencia ejercida por los hombres en el ámbito laboral. Se propone «una perspectiva intergeneracional, intercultural y basada en el género y la diversidad» (OGP, 2021b) dentro del marco del GA.

El caso de España también ofrece algunos ejemplos. En el año 2017, como parte del III Plan de Acción 2017-2019, se incluyó un compromiso para mejorar el sistema de información y datos sobre violencia contra las mujeres y, en 2020, en el marco del IV Plan de Acción 2020-2024, se incorporó una iniciativa para impulsar los datos abiertos sobre género y así mejorar las políticas públicas en torno a estos temas. De forma interesante, otro de los compromisos de 2020 alude a la interseccionalidad de género, al destacar la importancia de considerar la especial situación de las mujeres en el contexto rural al momento de diseñar programas de educación y formación sobre GA.

Se pudieron identificar, además, diez compromisos en los que se hace alusión explícita a la población LGTBIQ+. En 2015, por ejemplo, Colombia planteó el diseño de una política dirigida a estos colectivos, con la participación de personas LGTBIQ+. En 2019, Guatemala propuso el fortalecimiento de la transparencia en procesos electorales, con la incorporación de la perspectiva de género en campañas sobre participación política y voto, en las que se menciona a las personas LGTBI como parte de las poblaciones históricamente excluidas. También en 2019, Ecuador se comprometió a la elaboración de un plan para erradicar la violencia contra las mujeres, siguiendo los valores del GA e incorporando también a las «diversidades sexogenéricas» como víctimas de violencia.

Es interesante apuntar que el término «feminista» está prácticamente ausente de los enunciados de los compromisos. El caso de Canadá es una excepción: en 2018, este país planteó la creación de un diálogo denominado feminista para promover la inclusión y la diversidad, y atender las necesidades de mujeres, niñas, población LGTBIQ+, comunidades racializadas, personas con discapacidad, jóvenes, personas de bajos ingresos y otros colectivos desde la interseccionalidad. Se entiende, de este modo, que el carácter feminista alude a la inclusión de perspectivas y voces tradicionalmente excluidas, en espacios seguros y abiertos.

Por otro lado, si consideramos los componentes del GA, hay que destacar que la mayoría de los compromisos con perspectiva de género están relacionados con la participación ciudadana y el acceso a la información pública. En mucha menor medida se identifican con la colaboración, si bien hay algunos pocos casos que se pueden mencionar. Por ejemplo, en 2017, el estado de Jalisco, en México, propuso una iniciativa para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, en la que se incluía la colaboración institucional entre el sector público, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, al considerar las áreas de políticas en las que se enmarcan los compromisos, se identifican iniciativas orientadas a la reducción de la

violencia de género, la violencia sexual y la violencia doméstica; la salud sexual y reproductiva; la representación de las mujeres en puestos de toma de decisiones. En esta línea, destaca un compromiso de México, correspondiente al año 2016, en el que se reconoce la desigual distribución de las labores de cuidados entre hombres y mujeres y se propone la creación de un Sistema Nacional de Cuidados con la participación de la ciudadanía. También se pueden identificar, si bien de forma menos frecuente, otros temas que no están relacionados directamente con asuntos de género, pero que incluyen este enfoque de una manera transversal. Por ejemplo, Mongolia, Filipinas y Nigeria cuentan con compromisos para promover la transparencia en las industrias extractivas, en los que se menciona la importancia de incluir la perspectiva de género, concretamente a través del fomento de la participación de las mujeres y de la generación de datos desagregados por género.

6. SUMANDO VOCES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO FEMINISTA

El progreso hacia el GA feminista que hemos presentado sería impensable sin el impulso de redes, comunidades, grupos formales e informales que trabajan continuamente para dar visibilidad, defender e impulsar la inclusión y participación de las mujeres en la apertura de los Gobiernos.

En la práctica, encontramos muy pocas comunidades o plataformas de colaboración e innovación con un enfoque explícito de GA feminista, pero se pueden mencionar algunos ejemplos como Open Heroines o la comunidad Aspasia. Open Heroines destaca por ser una comunidad internacional en línea que trabaja temas de GA, datos abiertos y tecnología cívica. Su proyecto nació con la misión de fungir como punto de encuentro y liderazgo de mujeres con objetivos afines, así como para dar visibilidad y compartir experiencias, organizar eventos y promover iniciativas sobre GA. Exponen su trabajo en el Blog de OpenHeroines y recientemente han lanzado el Laboratorio Open Heroines OH Working Labs, iniciativa que se propone, por un lado, consolidar una red de profesionales de todos los niveles comprometidos con la misión y valores de la comunidad, y por otro lado, poner en práctica herramientas de cocreación para promover el cambio hacia la apertura desde una perspectiva de género en diferentes subgrupos temáticos como inteligencia artificial, transparencia de datos de género, feminismo y derechos digitales (Open Heroines, 2022).

Por su parte, Aspasia ha sido creada como una comunidad de innovación pública. Es un proyecto piloto que se puso en marcha en el año 2020 por iniciativa del Laboratorio de Aragón Gobierno Abierto (LAAAB) del Gobierno

de Aragón, en colaboración con el Instituto Aragonés de la Mujer (IAM). Tiene como objetivo promover la participación política con perspectiva de género y dar visibilidad a las mujeres en los asuntos públicos. Su misión es crear un banco de pruebas y acciones en las que colaboren las instituciones públicas y la sociedad civil, y consolidar una comunidad de profesionales, académicas, activistas, empresarias, codificadoras, etc., en el seno del LAAAB. Sus líneas de acción se concentran bajo rubros como formación, movilización, sensibilización, datos y observación (ver imagen 1).

Imagen 1. Las líneas de acción de la Comunidad Aspasia

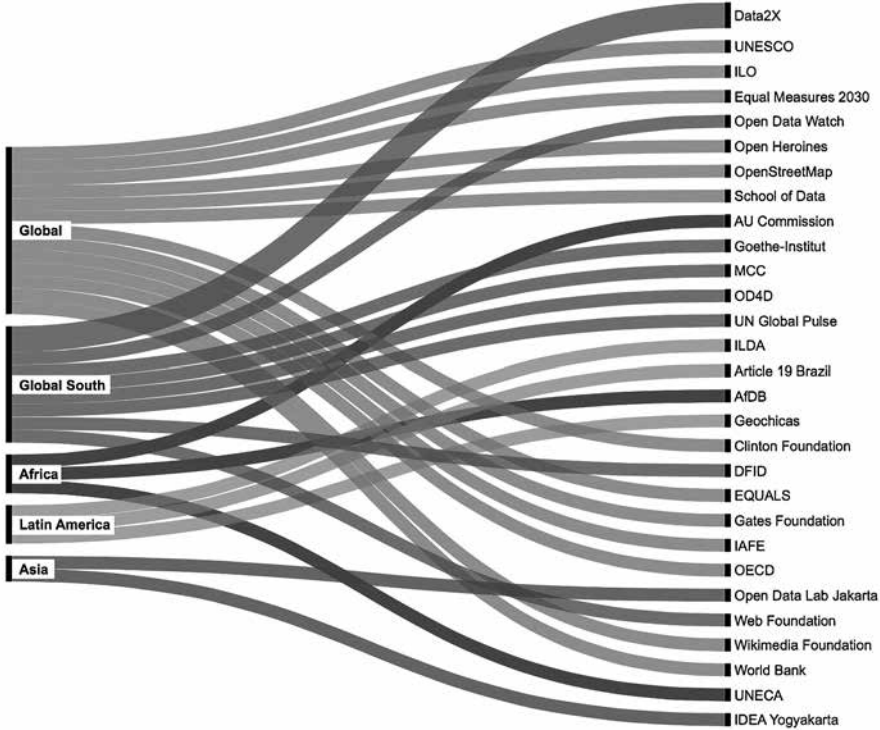


Fuente: Comunidad Aspasia.

Tanto Open Heroines como Aspasia funcionan como comunidades de aprendizaje, experimentación y práctica, y están unidas por el reto común de focalizar explícitamente la acción de GA hacia la perspectiva de género.

En un segundo plano, identificamos proyectos, experiencias o repositorios de datos abiertos de género que dan visibilidad a este asunto de una manera implícita. En especial, destacan los *hubs*, observatorios y bancos de prácticas, especialmente los relacionados con datos de género como Open Data Watch (organización internacional sin fines de lucro de expertos en datos), ILDA (organización de investigación) o los laboratorios de datos e innovación «inhouse» de la ONU (Data2X, plataforma técnica y de promoción de datos de género) o del Banco Mundial (Laboratorios de Innovación Regionales en América Latina y el Caribe LACGIL, en África GIL, Asia Oriental y Pacífico EAPGIL, Oriente Medio y Norte de África MNAGIL, y Asia del Sur) (ver figura 1).

Figura 1. **Organizaciones que trabajan en la interseccionalidad de género y datos**



Fuente: Davies et. al (2019).

En tercer plano, observamos que la sociedad civil se moviliza también desde todos los rincones del mundo con la misión de visibilizar, defender y apoyar la inclusión de las mujeres en el GA. A modo de ejemplo, compartimos a continuación algunas organizaciones que destacan en esta tarea.

Data Cívica se constituyó en 2015 en México como asociación civil feminista y se ha posicionado como una organización clave en el análisis de datos y el desarrollo de herramientas tecnológicas para impulsar la apertura de las instituciones públicas, así como transformar la transparencia en rendición de cuentas y reducir la brecha en el uso de datos y tecnologías.

Geochicas es una comunidad civil que mantiene viva la conversación y actividad sobre la importancia de la participación de las mujeres en la apertura de los procesos y en especial de los datos. Se creó en Brasil en 2016 con la voluntad de cerrar la brecha de género en la comunidad de OpenS-

treetMap, en la que existe una infrarrepresentación de mujeres. Realizan proyectos de participación y colaboración en otras comunidades asociadas al *software* libre y datos abiertos, con el objetivo de empoderar a las mujeres en la toma de decisiones, impulsar la participación de las mujeres y representar sus intereses.

Pollicy es un colectivo feminista de tecnólogas, científicas de datos, creativas y académicas que se fundó en Uganda en 2016 y que trabaja en la intersección de datos, diseño y tecnologías para mejorar los servicios públicos. Hasta el año pasado han impulsado 100 proyectos y han participado en más de 200 eventos relacionados con la apertura de datos.

GenderOpenData es otra plataforma de datos abiertos impulsada por voluntarios que apoyan a las organizaciones feministas para que publiquen datos, investigaciones y recursos. Su misión es «hacer visible lo oculto» y destacar en especial las buenas prácticas, experiencias y documentos elaborados por organizaciones feministas.

Este mapeo nos muestra, de una manera muy sucinta, cómo las diferentes voces desde lo público y desde la sociedad civil pueden sumar para avanzar hacia la implementación del GA feminista, ya sea de una forma explícita o implícita. Con acciones constantes y decididas dentro de este tipo de espacios se dan pasos progresivos hacia la consolidación y la institucionalización de un GA feminista.

7. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos presentado un estudio exploratorio sobre la inclusión de la perspectiva de género en los planes, estrategias y experiencias de GA y, además, ofrecemos algunas pinceladas para la incipiente teorización del GA feminista.

A lo largo del capítulo hemos abordado los esfuerzos institucionales y el camino recorrido desde la OGP, con momentos claves como las cumbres anuales y el décimo aniversario de la organización, reconociendo así el papel de actores y comunidades promotoras de la perspectiva de género y feminista en el GA. Del análisis preliminar de esta ruta institucional, del contenido de los 178 compromisos de GA que incorporan la dimensión de género y de las iniciativas que promueven la generación de redes en torno a estos asuntos, se desprende una conclusión: existe una voluntad de consolidar un GA feminista desde la OGP y se han dado pasos importantes en este sentido. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer para orientar estos esfuerzos

hacia el enfoque feminista que se propone desde FOGO y que está en línea con la propuesta de este trabajo.

En este sentido, además del compromiso con la igualdad de género en los planes de GA, es importante que los Gobiernos elaboren diagnósticos y propuestas para atender los asuntos más estructurales que conducen a la exclusión de mujeres y personas que no se identifican con la masculinidad tradicional. Entendemos que existen enfoques diferentes para abordar esta cuestión, pero puede ser relevante aplicar una mirada crítica y, a partir de ahí, diseñar iniciativas que permitan profundizar en las causas y consecuencias de las exclusiones en determinados contextos. De esta manera se podrá evitar que los compromisos de GA sean enunciados vacíos y se conviertan, más bien, en una vía para reflexionar y avanzar hacia verdaderos cambios.

También es importante que se mantengan las iniciativas especialmente dedicadas a asuntos de género (como las violencias contra las mujeres y el colectivo LGTBIQ+, la salud sexual y reproductiva, la representación de género en la vida pública, etc.), pero también es relevante que se pueda incorporar esta perspectiva de forma transversal en otras políticas. Como hemos señalado, ya existen compromisos con perspectiva de género en una diversidad de temáticas y, en el futuro, es necesario seguir impulsando este enfoque de acuerdo con las necesidades y dinámicas de cada contexto. Del mismo modo, considerando los elementos del GA, valdría la pena explorar la inclusión de la dimensión de género en iniciativas de colaboración, en el marco, por ejemplo, de proyectos de cocreación de servicios y políticas públicas.

En términos prácticos, además, es necesario seguir consolidando y ampliando cada vez más las acciones en esta línea, a fin de que el GA feminista contribuya a un empoderamiento real y visible de las mujeres. Para ello, será imprescindible externalizar la acción más allá de la plataforma tradicional de la OGP e involucrar a más actores y organizaciones en esta tarea.

Pese al potencial de los datos y el análisis exploratorio que hemos desarrollado, este trabajo no está exento de limitaciones. En primer lugar se consideró el origen de la inclusión de la perspectiva de género en el GA y su presencia en los planes y documentos oficiales, como un medio para reducir las brechas de género, pero no se tomó en cuenta el grado de cumplimiento de estos objetivos. Entendemos que esta hoja de ruta de los Gobiernos, en el marco de la OGP, no es garantía de que los resultados de los compromisos de género en el GA sean exitosos: existen factores políticos, económicos, técnicos y sociales que influyen en la implementación de estas políticas y que en este capítulo no tuvimos oportunidad de abordar.

Por otro lado, este trabajo se centra principalmente en los compromisos de la OGP. Si bien se trata de una organización con un alto impacto en políticas de GA, en futuras investigaciones podrían analizarse políticas e iniciativas en los contextos nacionales que estén relacionadas con la transparencia, la participación y la colaboración, más allá del marco de la OGP.

Con todo, los avances logrados para la transversalidad del género en el GA ha contado con un paso esencial: la sensibilización. Eso sí, es fundamental no bajar la guardia. Se requerirá una suma de actores y de laboratorios/comunidades para ampliar el campo de acción hacia una constante comunicación, concientización y capacitación en género, además de incentivar la presencia y participación efectiva de las mujeres en todas las fases del diseño y puesta en marcha de los planes de acción de GA.

7. BIBLIOGRAFÍA

- BUTLER, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.
- CLARKE, A. y FRANCOLI, M. (2014). «What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven open government partnership members». *EJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(1): 248-266. DOI: 10.29379/jedem.v6i3.227 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- CONNELL, R. (2006). «Glass Ceilings or Gendered Institutions? Mapping the Gender Regimes of Public Sector Worksites». *Public Administration Review*, 66(6): 837-849. DOI: 10.1111/j.1540-6210.2006.00652.x (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- CRENSHAW, K. (1989). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics». *University of Chicago Legal Forum*, 1(8): 139-167. Disponible en: <<http://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>> (última consulta: 15 septiembre de 2022).
- CRIADO, J. I. y RUVALCABA-GOMEZ, E. A. (2018). «Perceptions of city managers about open government policies: concepts, development, and implementation in the local level of government in Spain». *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1): 1-22. DOI: 10.4018/IJEGR.2018010101 (última consulta: 15 septiembre de 2022).
- DAVIES T., WALKER S. B., RUBINSTEIN M. y PERINI F. (eds.) (2019). *The state of open data: histories and horizons*, African Minds e International Development Research Centre. Disponible en: <https://www.idrc.ca/en/book/state-open-data-histories-and-horizons> (última consulta: 15 septiembre de 2022).

- FOGO (2019). *Feminist Open Government. Addressing Gender Equity Challenges in Open Government Co-creation Processes*. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/05/fogo-main-report_web.pdf (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- GENERALITAT DE CATALUÑA (2020). *Guide to gender mainstreaming in participatory processes*. Disponible en: https://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiudadana/04_Difusio_i_recerca/guies_breus_de_participacio_ciudadana/Guia-transversalitat-gener/Guia_gener_28_10_20_ENGLISH_converted-ACC.pdf (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2018). *Plan de acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible*. Disponible en: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6e0f06b9-a2e0-44c0-955a-dad-1f66c11d7/PLAN%20DE%20ACCI%C3%93N%20PARA%20LA%20IMPLEMENTACI%C3%93N%20DE%20LA%20AGENDA%202030.pdf> (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- HARAWAY, D. (1988). «Situated Knowledges: The Science Question in Feminism and the Privilege of Partial Perspective». *Feminist Studies*, 14(3): 575–599. DOI: 10.2307/3178066 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- HOOD, C. (2007). «What happens when transparency meets blame-avoidance?». *Public Management Review*, 9(2): 191–210. DOI: 10.1080/14719030701340275 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- FOOKS, B. (2017). *El feminismo es para todo el mundo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- INGRAMS, A. (2019). «Administrative Reform and the Quest for Openness: A Popperian Review of Open Government». *Administration & Society*, 52(2): 319–40. DOI: 10.1177/0095399719875460 (última consulta: 22 septiembre de 2022).
- INGRAMS, A., PIOTROWSKI, S. y BERLINER, D. (2020). «Learning from Our Mistakes: Public Management Reform and the Hope of Open Government». *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(4): 257–272. DOI: 10.1093/ppmgov/gvaa001 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- LATHROP, D. y RUMA, L. (eds.). (2010). *Open government. Collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.
- LEE, G. y KWAK, Y. H. (2012). «An open government maturity model for social media-based public engagement». *Government information quarterly*, 29(4): 492–503. DOI: 10.1016/j.giq.2012.06.001 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- LINDERS, D. y WILSON, S. (2011). «What is open government?: one year after the directive». *Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference* (dg.o 2011). College Park, Maryland, United States of America. DOI: 10.1145/2037556.2037599 (última consulta: 15 septiembre de 2022).

- LISTER, R. (2017). *Citizenship: Feminist Perspectives*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- MCDERMOTT, P. (2010). «Building Open Government», *Government Information Quarterly*, 27(4): 401-413. DOI: 10.1016/j.giq.2010.07.002 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- MEIJER, A. (2009). «Understanding modern transparency». *International Review of Administrative Sciences*, 75(2): 255–69. DOI: 10.1177/0020852309104175 (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- MEIJER, A. J., CURTIN, D. y HILLEBRANDT, M. (2012). «Open government: connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences*, 78(1): 10-29. DOI: 10.1177/0020852311429533 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- OCDE (2015). *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life_9789264252820-en#page7 (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- OCDE (2017). *Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf> (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- OCDE (2020). *A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform, OECD Public Governance Committee, Working Party on Open Government GOV/PGC/OG(2020)5/REV*. Disponible en: [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/OG\(2020\)5&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/OG(2020)5&docLanguage=En) (última consulta: 30 septiembre de 2022).
- OCDE (2021). *Policy Framework for Gender-sensitive Public Governance*. Disponible en: <https://www.oecd.org/mcm/Policy-Framework-for-Gender-Sensitive-Public-Governance.pdf> (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- OCDE/UN ESCWA (2021). *The Economic and Social Impact of Open Government: Policy Recommendations for the Arab Countries*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing: Paris. DOI: 10.1787/6b3e2469-en (última consulta: 30 septiembre de 2022).
- OCDE (2022). *Open Government Dashboard*. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/open-government-dashboard/> (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- OGP (2021a). *Sobre Open Government Partnership*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/about/> (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- OGP (2021b). *Generate open data that is up to date, comparable, accessible and enables the comprehensive analysis of the socio-economic inequality of women and the feminisation of poverty, and ensuring the accessibility and usability of this data (ESCAT0004)*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/>

- members/catalonia-spain/commitments/ESCAT0004/ (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- OGP (2021c). *Gender and Inclusion Fact Sheet*. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/11/Gender_-_Inclusion-fact-sheet.pdf (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- OGP (2021d). *Informes de progreso de la política de OGP*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/ogp-policy-progress-reports/> (última consulta: 30 septiembre de 2022).
- OGP (2021e). *Guía de herramientas para tener planes de acción género responsivos*. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/12/Gender-toolkit_SPANISH.pdf (última consulta: 20 septiembre 2022).
- Open Heroines (2022). *Call For Expression of Interest: Open Data & Gender Lab*. Disponible en: <https://openheroines.org/call-for-expression-of-interest-open-data-gender-lab-5e3f8af77c9c> (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- PARKS, W. (1957). «The open government principle: applying the right to know under the Constitution». *The George Washington Law Review*, 26(1): 1-22.
- RIDGEWAY, C. (2009). «Framed Before We Know It: How Gender Shapes Social Relations», *Gender & Society*, 23(2): 145-160. DOI: 10.1177/0891243208330313 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- SANDOVAL-ALMAZÁN, R. (2015). «Gobierno Abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual». *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 68: 1-24. DOI: 10.29101/crcs.v0i68.2958 (última consulta: 25 septiembre de 2022).
- STIVERS, C. (1990). «Toward A Feminist Perspective in Public Administration Theory», *Women & Politics*, 10(4): 49-65. DOI: 10.1300/J014v10n04_03 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- VILLODRE, J., REYNAERS, A. M. y CRIADO, J. I. (2021). «Transparencia externa y redes sociales. Los roles diferenciales de ministerios y organismos públicos estatales en Twitter». *Revista de Estudios Políticos*, 192: 191-220. DOI: 10.18042/cepc/rep.192.07 (última consulta: 20 septiembre de 2022).
- YU, H. y ROBINSON, D. (2012). «The New Ambiguity of ‘Open Government’». *UCLA Law Review Discourse*, 59: 178-208. DOI: 10.2139/ssrn.2012489 (última consulta: 20 septiembre de 2022).

CAPÍTULO 8

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION. UNA VISIÓN PRÁCTICA

Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; doctora en Derecho

La igualdad de las mujeres debe ser un componente central en cualquier intento para resolver los problemas sociales, económicos y políticos

(Kofi Annan, ex secretario de la ONU)

1. INTRODUCCIÓN

«Los escasos avances en materia de igualdad de género y derechos de las mujeres conseguidos a lo largo de las décadas están en peligro de retroceso como consecuencia de la pandemia de la COVID-19». Estas palabras pronunciadas por el secretario general de las Naciones Unidas, António Manuel Guterres de Oliveira, en abril de 2020, a comienzos prácticamente de la pandemia, instando a los Gobiernos a que pongan a las mujeres y las niñas en el centro de sus esfuerzos para la recuperación⁷³, suponen una radiografía muy clara, por desgracia, del panorama nacional e internacional.

Según el Observatorio de la OIT, «la COVID-19 ha provocado en el mundo del trabajo la crisis más grave desde la Gran Depresión del decenio

⁷³ *El ODS 5 y la respuesta al COVID-19*. Disponible en: <https://asociacionmum.org/el-ods-5-y-la-respuesta-al-covid-19-igualdad-de-genero-mum> (última consulta: 9 septiembre de 2022).

de 1930⁷⁴». La pandemia ha conducido en menos de un año, según señala Molero Marañón, a «una vertiginosa profundización de la desigualdad, sin precedentes, por lo intensa, global y veloz en sus efectos⁷⁵». Junto a los efectos devastadores ocasionados por la pandemia a todos los niveles, el mercado de trabajo se está viendo vapuleado por múltiples crisis. A principios del año 2022, los mercados de trabajo se han visto afectados por otras causas, en gran medida por el conflicto de Ucrania, que ha perturbado considerablemente el comercio y los mercados de productos básicos, con un rápido aumento de los precios, en especial el de bienes esenciales como los alimentos y la energía.

Los efectos de estas crisis están agravando el aumento del desempleo mundial, el nivel de pobreza y las desigualdades sistémicas.

Los fondos Next Generation EU están concebidos para tratar de paliar el impacto de una crisis sin precedentes.

En fecha 31 de diciembre de 2020 se publicó en el *BOE* el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia calificado por parte del Gobierno de «verdadera revolución administrativa» con el objetivo primordial de agilizar y simplificar la burocracia administrativa para la gestión de los fondos europeos Next Generation.

La finalidad de la norma, tal y como indica la exposición de motivos, «es dar respuesta a la necesidad de abordar una reforma estructural que modernice los procedimientos de ejecución presupuestaria, flexibilice los mecanismos de planificación, permita un buen seguimiento y una auditoría eficiente y única de los proyectos, tenga una aproximación plurianual coherente con la naturaleza de los proyectos de inversión, contemple el desarrollo de proyectos de carácter transnacional o de interés europeo y prevea nuevos mecanismos, como los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y la Transformación Económica (PERTE) para favorecer la colaboración público-privada en el ámbito de la ejecución de políticas públicas».

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), inspirado en la *Agenda del Cambio*, en la *Agenda 2030* y los Objetivos de

⁷⁴ Datos extraídos del Observatorio de la OIT. *La Covid 19 y el mundo del trabajo: Estimaciones actualizadas y análisis*. Séptima edición, 25 enero 2021.

⁷⁵ MOLERO MARAÑÓN, M.L. (2022). «Efectos y desafíos del retroceso en igualdad de género por acción de la pandemia en la escena mundial». *Trabajo y Derecho*, n.º 90. Sección Estudios, junio, Wolters Kluwer.

Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, se sustenta en cuatro pilares o ejes transversales que vertebrarán la transformación del conjunto de la economía hacia una España más verde, más digital, más cohesionada e inclusiva y más igualitaria: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género⁷⁶.

Para Sánchez Zapata se trata de áreas o sectores donde la presencia femenina ha sido tradicionalmente fuerte y, en muchos casos, la responsable del mantenimiento del sistema por lo que son «ellas quienes mejor conocen y entienden las necesidades, los obstáculos que deben removerse, y los condicionantes sociales que limitan su desarrollo. Su aportación a la innovación pública es esencial, tanto como usuarias y potenciales beneficiarias, como en cuanto posibles promotoras de proyectos, emprendedoras o codiseñadoras de servicios⁷⁷».

El cuarto eje se centra en la igualdad de género, especialmente a través de medidas transversales orientadas a elevar la tasa de empleo femenino, a mejorar, fortalecer y reorganizar el sistema de cuidados de larga duración, a elevar el potencial educativo, la igualdad de oportunidades y a reducir la brecha digital. Este eje invita a adoptar un enfoque sistémico en el análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres existentes y en diseño de las políticas y medidas para eliminarlas.

La gestión eficaz y eficiente, con perspectiva de género de los fondos europeos, representa una doble oportunidad: por un lado, para modernizar la economía, fomentar el crecimiento sostenible, ayudar a cerrar las brechas sociales que la covid-19, ha ampliado, incluida la de género, es decir, el espaldarazo definitivo para situar a la mujer como la gran catalizadora de la transformación y modernización social y económica de nuestro país y, por otro lado, servir para la transformación de la propia Administración pública española.

La brecha de género supone pérdida de talento y de proyectos transformadores, esto es, los proyectos liderados por las mujeres. También representa

⁷⁶ Los cuatro ejes transversales a través de los que se distribuyen en España los fondos europeos: transición ecológica, transformación digital, cohesión social y territorial e igualdad de género, se proyectan en diez políticas palanca, de gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo ya en la primera fase del Plan, con el horizonte 2023, para impulsar la recuperación económica a corto plazo y apoyar un proceso de transformación que aumente la productividad y el crecimiento potencial de la economía española en el futuro.

⁷⁷ SÁNCHEZ ZAPATA, P. Disponible en: <https://mujeresenelsectorpublico.com/mujeres-innovacion-y-liderazgo/> (última consulta: 12 septiembre de 2022).

que los productos y servicios que están dando respuestas a los retos del futuro presentan una óptica limitada, pasando por alto a la mitad de la población.

Estamos ante una oportunidad única, si bien, no exenta de dificultades para cambiar de «rumbo» respecto de la gestión y ejecución de los fondos europeos, pues la experiencia reciente ha demostrado la incapacidad para absorber toda la ayuda de Europa. De hecho, según la Comisión Europea, a finales de 2019 solo se había certificado el 33 % del total y quedaba aún por decidir qué hacer con un 22 %.

Un cambio sustancial es el que tenemos que liderar, basado no solo en la agilización de procesos, que si bien es necesario no es suficiente. En este sentido, compartimos lo afirmado por Jiménez Asensio cuando señala que el diagnóstico del mal funcionamiento de la Administración pública radica en tres ejes: estructuras, procesos y personas. Si se aborda parcialmente uno (procesos) se reducirán las principales barreras y «cuellos de botella» legales de la Administración para una gestión ágil y eficiente (en especial, una simplificación de trámites y una reforma que «aligere» la contratación pública, auténtico nudo para gestionar unos fondos que buena parte se vehicularán por esa vía), pero augura que no se conseguirá prácticamente nada⁷⁸.

2. INNOVACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA GESTIÓN DE LOS FONDOS NEXT GENERATION

La innovación es la herramienta específica del emprendimiento

Peter Drucker

Hablar de innovación no es nada nuevo. Es un tema muy manido que está en las agendas y políticas públicas, ya que no se pone en duda que la innovación genera un valor añadido, y es una pieza clave en nuestro desarrollo económico, social y medioambiental por lo que es importante fomentarla desde diversos puntos de vista.

Una de las prioridades que siguen teniendo las Administraciones es «transformarse en una organización innovadora. Ahora bien, la pregunta que rápidamente nos viene a la cabeza es, ¿qué es lo que está fallando en la Administración?, ¿por qué cuesta implantar procesos de innovación? Es hora de

⁷⁸ JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2020). «¿Gestión de Fondos Europeos Next Generation con una administración obsoleta?» Blog *La Mirada Institucional*. Disponible en: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/10/25/gestion-de-fondos-europeos-next-generation-con-una-administracion-obsoleta/> (última consulta: 9 septiembre de 2022)

pasar del dicho al hecho, del discurso a la acción. Decía Albert Einstein: «No pretendamos que las cosas cambien si siempre hacemos lo mismo».

Dado que la innovación es tan necesaria ¿por qué no innovan todas las Administraciones? Desde luego no es tarea fácil, sin embargo, debería estar en el ADN de ellas, al igual que en cada organización o empresa.

Todo cambio suele generar normalmente resistencia en las personas. Va de suyo, teniendo en cuenta la naturaleza humana. Por ello, al igual que en cada organización, en la Administración también existen barreras u obstáculos que frenan la implantación de un proceso de innovación. Podemos citar algunas de ellas, como la inercia del día a día, el «siempre se ha hecho así», la falta de compromiso y de motivación de los empleados públicos, falta de formación, programas pobres o inexistentes que fomenten motiven y premien a las personas innovadoras dentro de una organización.

La palabra innovación, desde mi punto de vista, es un concepto amplio, elástico y flexible.

Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se trata de «un proceso o enfoque nuevo o significativamente actualizado que es innovador, se ha implementado de alguna forma y que está diseñado para ofrecer mejores resultados públicos al lograr mayor eficiencia, eficacia y satisfacción de los ciudadanos, usuarios o empleados».

Supone un cambio cultural que, como señala Arenilla Sáez, «persigue la consecución de unas políticas públicas que satisfagan mejor las necesidades sociales y unos servicios públicos de mayor calidad; por lo tanto, la misión debe ser construir una Administración innovadora y abierta que ofrezca a la sociedad servicios de calidad, eficientes, eficaces y seguros. Para ello debe colaborar con su entorno, impulsar o activar a los ciudadanos para que actúen en el ámbito público, contando con las personas como protagonistas del cambio⁷⁹».

Siguiendo a García Manjón y Rodríguez Escobar, son muchos los elementos que integran y moldean el concepto de la innovación. Para estos autores, a la luz de la tesis de Schumpeter, consideran que la «innovación debe ser entendida siempre como un cambio emprendido por un líder y promovido por la necesidad y competencia del entorno que influencia la incorporación

⁷⁹ ARENILLA, SAEZ, M. (2013). *Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública innovadora*. Ed. Netbiblo. INNAP INNOVA. Disponible en: https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Innovacion-en-el-sector-Publico/Introduccion_innovacion_Administracion_Publica.pdf (última consulta: 10 septiembre de 2022).

de nuevos diseños organizativos, productivos y comerciales para ser rentables, competitivos y satisfacer las necesidades del cliente» y tratándose de innovación en la Administración pública, la entienden como «el proceso de mejora, cambio o transformación de los servicios públicos con el objetivo de mejorar su eficiencia, incrementar la aportación de valor al entorno y satisfacer las necesidades particulares de los ciudadanos, organizaciones y sociedad en general⁸⁰».

Sin innovación no puede hablarse de modernización de la Administración ni de transformación de la sociedad y, en este proceso, que no es lineal sino orgánico, tanto el sector público como el privado, tienen que incorporarse las mujeres. Solo así se estará dando visibilidad al 50 % del talento de la sociedad, como parte de la «columna vertebral» de la recuperación y palanca de modernización del país. En este proceso, la transformación digital y la tecnología⁸¹ resultan claves.

Tratándose de la Administración pública, no debe perderse de vista, además, que está sujeta además a una serie de principios que condicionan y particularizan su gestión. Los principios recogidos en los artículos 9, 31.2 y 103 de la Constitución española para servir al interés general⁸², tienen que completarse con otro principio, que es la integridad pública⁸³.

⁸⁰ GARCÍA MANJÓN, J. V. y RODRÍGUEZ ESCOBAR, J. A. (2013). «Definiendo la innovación». En: *Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública innovadora*. Ed. Netbiblo, p. 17.

⁸¹ La tecnología, según la RAE, es «el conjunto de teorías y de técnicas que permiten el aprovechamiento práctico del conocimiento científico», por tanto, en sí misma, la tecnología es vista como un instrumento o una herramienta, que puede ser utilizada en un proceso innovador para alcanzar sus objetivos.

⁸² PAREJO ALFONSO, L. (1998). «Capítulo X: El interés general o público. Las potestades generales o formales para su realización». En Parejo, A., Jiménez-Blanco y Ortega Álvarez. *Manual de Derecho Administrativo* de los profesores, Volumen I, Ariel Derecho, 5.ª edición, p. 605.

⁸³ El principio de integridad sirve como criterio orientador de las políticas y decisiones públicas para satisfacer el interés general, pero también debe actuar como límite de las decisiones que adoptan los gestores de lo público. Aquellas que atenten contra la integridad pública, resultarán contrarias o lesivas para los intereses generales y, por ende, contrarias al ordenamiento jurídico.

Es por ello, por la relevancia que tiene el principio de integridad en la Administración, lo que nos tiene que llevar a hablar de Administración «íntegra» o, por qué no, de «I-Administración» como el rasgo definitorio de una Administración moderna.

La Administración íntegra se caracteriza por una serie de notas clave. Una de ellas es la transparencia. Otras son el análisis de riesgos y gestión de los mismos, la formación, la rendición de cuentas o la meritocracia, entre otras. Se ha de producir un cambio de mentalidad

En el contexto actual, los popularmente conocidos «Fondos Next Generation» y el PRTR representan el escenario ideal para incluir la perspectiva de género en todas las fases de los procesos innovadores para alcanzar la igualdad, la sostenibilidad y cumplir los ODS.

Los costes derivados de olvidar la perspectiva de género en la innovación son muy altos y conlleva grandes problemas sociales y económicos, mientras que los beneficios de incluir la perspectiva de género en todas las políticas, proyectos y, en definitiva, en toda la actuación de la Administración, son muy variados. Así podemos citar:

- Sitúa a las personas en el núcleo de la toma de decisiones políticas, en la medida que subraya la necesidad de fundamentar y evaluar cualquier política aislada, según su impacto sobre la situación concreta de las mujeres y los hombres, con sus particulares funciones y necesidades. La presencia de mujeres en los procesos de innovación aporta diversidad y está demostrado que, a mayor diversidad en los equipos innovadores, mejores son las soluciones encontradas.
- Pone en la agenda política facetas muy cruciales de la vida de las mujeres y de los hombres, que resultan sustantivas para la construcción de una auténtica «democracia de género».
- Conduce a la buena gobernanza y garantiza el derecho a la buena administración en la medida en que se dispone de mejor información para tomar las decisiones políticas.

A ello hay que sumar las competencias adquiridas por socialización de género, las cuales pueden ser de gran utilidad en la innovación: modelos de trabajo con una mayor orientación hacia las personas, la expresividad y la cercanía, así como con tendencia a la cooperación, la resiliencia, la conducción horizontal y el predominio de lo emocional. A los hombres, en cambio, se los relaciona más con habilidades como la estrategia, la asertividad o la competitividad.

Si bien se trata de dos estilos de dirección diferentes, no son una verdad inmutable, ni resultan de cualidades innatas. La mayor parte de estas diferencias proviene de la socialización diferenciada que se recibe desde la infancia, de una estructura social que deriva en obstáculos, como el conocido «techo de cristal», y de los prejuicios de género. Por este motivo, el hecho de que el liderazgo en mujeres y hombres se tienda a diferenciar de esta

para incorporar las técnicas del *compliance* del entorno privado al público, dando así paso a la *public compliance*.

manera no significa que las carencias no se puedan desarrollar a través del aprendizaje y de la experiencia.

La perspectiva de género solo será posible de forma sistémica cuando culturalmente se produzca un cambio profundo en personas y organizaciones. Integrar el análisis desde una perspectiva de sexo y género a los proyectos y políticas públicas, hace que se generen nuevos conocimientos y cambios positivos.

Las Administraciones se deben transformar 360 grados, empezando desde arriba, desde la cúspide, con un compromiso al más alto nivel, reflejado en una declaración institucional para implantar decisivamente la perspectiva de género en todas las políticas públicas y proyectos, integrarla en la misión, en la visión, en los objetivos, en la planificación estratégica, en la provisión de recursos, en el establecimiento de metas. En este cometido, resulta necesaria la formación, el asesoramiento y la capacitación en este tema, el apoyo de personas expertas en estas materias a los equipos de I+D+I o la sensibilización en sesgos de género a los empleados públicos. No se trata de un proceso lineal sino un proceso absolutamente orgánico y corresponsable.

Tras un diagnóstico y análisis reflexivo será hora de introducir en unos casos, innovaciones rompedoras o disruptivas y, en otros casos, innovaciones evolutivas, que supongan pequeños cambios en los ya existentes.

Sin perder de vista la importancia de un proceso innovador, también sería deseable, a la vista de las crisis que estamos sufriendo y de los «cisnes negros»⁸⁴ que hemos vivido, consolidar simultáneamente un modelo de «anticipación». En este sentido cobran relieve las palabras de Dezo Pulido al afirmar: «Muscular en la organización un equipo focalizado en identificar y analizar tendencias futuras es clave. Detectar tendencias sociales, empresariales, tecnológicas y científicas es algo absolutamente necesario para un país, para un sector, para una empresa y para una Administración Pública. Saber anticipar los cambios y los posibles impactos que nos esperan a medio y

⁸⁴ El impacto de lo altamente improbable. Fue desarrollada por el filósofo e investigador libanés Nassim Taleb. La teoría del cisne negro o teoría de los sucesos del cisne negro es una metáfora que describe un suceso sorpresivo (para el observador), de gran impacto socioeconómico y que, una vez pasado el hecho, se racionaliza por retrospcción (haciendo que parezca predecible o explicable y dando impresión de que se esperaba que ocurriera). *Wikipedia* (última consulta: 9 de septiembre de 2022).

Ejemplos de «cisnes negros» son el inicio de la Primera Guerra Mundial, el 11-M, los atentados del 11 de septiembre de 2001, la estafa Leman Brother, caso Forum Filatélico, caso Gürtel, caso Aquamed o, recientemente, la pandemia causada por la covid-19 o coronavirus.

largo plazo es un factor clave no ya para el éxito de una comunidad sino simplemente para su supervivencia»⁸⁵.

Es cierto que el tiempo no juega a nuestro favor, ya que el calendario tan ajustado probablemente condicione las decisiones, pero es preciso optimizar la capacidad de la Administración para diseñar, planificar y ejecutar proyectos adecuadamente y, para ellos, los recursos humanos son pilar fundamental que no debe descuidarse.

Se necesita acelerar los pasos dados para cumplir con la hoja de ruta marcada y caminar rápidos y de forma innovadora para hacer realidad una transformación ineludible.

2.1. Fases de la innovación con perspectiva de género en las actuaciones financiadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

Todo proceso de innovación conlleva una serie de fases. En líneas generales pueden resumirse en cuatro: i) embrionaria, ii) maduración o desarrollo, iii) ejecución, iv) evaluación y v) comunicación.

En la fase embrionaria se detectan qué oportunidades hay para la innovación y cuáles son los objetivos que nos planteamos.

Esta fase es crucial hacer un buen diagnóstico siendo aconsejable hacer un análisis DAFO que identifique cuáles son las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades.

El paso anterior de «identificar oportunidades» abrirá probablemente un enorme abanico de posibilidades para innovar, así que deben seleccionarse aquellas opciones que la Administración vea necesario acometer primero, incluyendo, claro está, la perspectiva de género, asegurando una presencia equilibrada de mujeres en los grupos consultivos y foros de trabajo que participan en la elaboración de las actuaciones y toma de decisiones.

Esta fase es vital para seleccionar a las personas adecuadas para acometer este proceso y pensar en qué tipos de roles, talentos y habilidades se necesitan para lograr el objetivo marcado. Un reto de esta fase será motivar al equipo y hacerles corresponsables de nuestro proceso.

⁸⁵ DEZO PULIDO, M. (2013). «Transnovación: La transformación a través de las ideas». *Introducción a la innovación en la Administración Pública. Visiones para una Administración Pública innovadora*. Ed. Netbiblo, p. 51.

Las personas son el principal activo de toda organización, ya sea pública y privada. Supone, como afirman Madrid Yagüe y Sánchez de Ron, «la pieza medular sobre la que pivota el buen o mal funcionamiento de todos los engranajes organizativos, junto con el adecuado diseño de las estructuras y la planificación de los recursos humanos»⁸⁶.

La fase de maduración o desarrollo supone abordar de nuevo un diagnóstico, pero esta vez mucho más profundo y focalizado en el objetivo marcado. Sería un gran error intentar abordar un problema sin todos los elementos de juicio necesarios, o centrando los esfuerzos en los efectos y no en las causas, o basar la solución en premisas o prejuicios equivocados⁸⁷. Esta fase, como recoge Innoguía, «es eminentemente creativa, primero de naturaleza “divergente” porque el equipo tratará de exponer todas las posibilidades de solución, y después “convergente” porque elegirá entre esas alternativas las que mejor se adapten al reto propuesto⁸⁸».

Entra en el escenario el diseño de la planificación estratégica y el establecimiento de indicadores de medición, incluidos los indicadores de género que aseguren el seguimiento continuado del impacto de las medidas a través de indicadores.

La siguiente fase, la ejecución, supone acometer las tareas diseñadas en el plan de acción o plan estratégico, poniendo el foco en la eficacia y eficiencia. En esta fase, puede ser recomendable incluir un informe intermedio de ejecución que permita reconducir potenciales desviaciones de los objetivos y plantear recomendaciones futuras.

La penúltima fase es la evaluación, que es un proceso de valoración en el cual se analizan todos los elementos que intervienen en el proyecto con el fin de determinar su viabilidad y eficacia, calcular los posibles riesgos y

⁸⁶ MADRID YAGÜE, P. y SÁNCHEZ DE RON, M. A. (2021). «Gestión de personas en las Administraciones Públicas en tiempos de Resiliencia: una oportunidad para el cambio». En Concepción Campos Acuña (dir.). *La gestión de los Fondos Next Generation*. Wolters Kluwers. Madrid, p. 297.

⁸⁷ Interesante es *Innoguía, Guía para innovar en la Junta de Andalucía* elaborada por Paz Sánchez y Amalio Rey. Disponible en: https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/guiainnovacion/wp-content/uploads/sites/9/2018/07/guia_v6.pdf

Los citados autores proponen usar la metodología de Design Thinking en el proceso de innovación, que permite o facilita la solución de problemas, el diseño y desarrollo de productos y servicios de todo tipo y sectores económicos, utilizando para ello equipos altamente motivados, y la innovación y creatividad como motores o mantras. Y siempre teniendo al ser humano como el centro de atención. Es por ello que muchas veces también se conoce como: *human-centered design* (diseño centrado en lo humano).

⁸⁸ *Innoguía, op. cit.* p 19

determinar las respuestas. Se trata de una fase fundamental, con independencia de sus características y tamaño del proyecto en cuestión.

No obstante, el término evaluar implica mucho más que valorar. Este concepto supone la recogida y análisis de datos de manera continua.

La importancia de la evaluación de proyectos radica en que supone implementar un seguimiento y control que permita establecer una comparación para poder determinar y medir la evolución del proyecto, detectar desviaciones y necesidades y establecer las medidas de mejora necesarias a lo largo del proceso. Además, todo proceso de evaluación precisa de un monitoreo, un seguimiento y control continuo que permita:

- Comprobar que el proyecto evoluciona conforme al plan diseñado.
- Detectar amenazas y oportunidades, anticiparse a ellas y tomar las decisiones oportunas en cada momento.

A pesar de la importancia de este proceso para alcanzar el éxito, en muchas organizaciones, incluida la Administración, la evaluación de un proyecto es una fase que pasa casi inadvertida. Estas organizaciones suelen centrarse solo en los resultados finales, sin tener presente el resto de etapas que componen un proyecto ni los elementos y factores que intervienen. Esta visión reducida del proceso de evaluación impide que se detecten errores y problemas a tiempo, a lo largo del proceso y, por tanto, que se busquen soluciones que prevengan o mitiguen las posibles consecuencias. Una evaluación continua y bien definida puede prevenir algunas de las causas por las que fracasan los proyectos y contribuye en la consecución de los objetivos propuestos.

Por último, la última de las fases, es la comunicación. Hay que comunicar los procesos innovadores. La falta de comunicación o la inexistencia de una estrategia comunicativa bien definida es otro de los graves problemas que cometen algunas organizaciones que impiden detectar contratiempos y tomar decisiones acertadas. ¿Hay espacio para «innovar» en la comunicación?

La comunicación de la innovación requiere de una hoja de ruta detallada, de una estrategia bien meditada. Además, debe controlarse cada detalle, como los canales y espacios, el momento idóneo, así como el tono y lenguaje. Es decir, los grandes retos en la comunicación de la innovación son precisamente dos. Por un lado, la fijación y respeto de los tiempos adecuados y, por otro lado, la adaptación del contenido a un lenguaje entendible y atractivo para cada uno de los públicos a los que nos queramos dirigir.

En todo este proceso de innovación, en el seno de las Administraciones Públicas debe tenerse en cuenta la importancia del denominado «benchmar-

king⁸⁹», en sus dos dimensiones: como sistema de gestión de la calidad en el sector público y como estímulo para activar el potencial innovador en las organizaciones. El «benchmarking» o la evaluación comparativa, es una herramienta que busca en el exterior las mejores prácticas y el rendimiento más alto para hacer mejoras en un producto o proceso, se ha convertido en la actualidad en una práctica reconocida y altamente respetada dentro del sector privado de los transportes.

3. BUENAS PRÁCTICAS RECOGIDAS EN PROGRAMAS, GUÍAS, CONVOCATORIAS EUROPEAS Y NACIONALES CON RELACIÓN A LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

En este apartado se recogen algunas de las iniciativas que, desde mi punto de vista, contribuyen a la igualdad de género y que están recogidas en guías, programas, proyectos y convocatorias de instituciones nacionales y europeas. Así, a modo de ejemplo, destacamos:

–La creación de la etiqueta violeta por el Ayuntamiento de Valencia. El Ayuntamiento trabaja desde hace años en la implementación de políticas de igualdad de mujeres y hombres, tanto con acciones destinadas a la ciudadanía como con acciones para la transversalización de estas políticas en el seno del Ayuntamiento, tanto a través de la elaboración del presupuesto municipal, como con diferentes planes, reglamentos y protocolos. Con la creación de una ETIQUETA VIOLETA⁹⁰ para proyectos municipales Next Generation UE, se da un paso más en la integración del enfoque de género. Se pretende facilitar su implementación a través de una sencilla lista de comprobación con la que cada Servicio podrá revisar los diferentes ítems y la puntuación que cabría alcanzar para la obtención de dicha etiqueta. Si el sumatorio es igual o mayor de 30 puntos entre las diferentes acciones detalladas, se obtendrá la etiqueta violeta que se muestra a continuación.

⁸⁹ El *benchmarking* consiste en tomar «comparadores» o *benchmarks* a aquellos productos, servicios y procesos de trabajo que pertenezcan a organizaciones que evidencien las buenas prácticas sobre el área de interés, con el propósito de transferir el conocimiento de las buenas prácticas y su aplicación. Según Casadesús (2005), «es una técnica para buscar las buenas prácticas que se pueden encontrar fuera o a veces dentro de la empresa, en relación con los métodos, procesos de cualquier tipo, productos o servicios, siempre encaminada a la mejora continua y orientada fundamentalmente a los clientes». *Wikipedia* (última consulta: 17 de septiembre de 2022).

⁹⁰ Guía Igualdad – Etiqueta Violeta – NGUE.pdf

- Los planes de igualdad de género como criterio de elegibilidad en Horizonte Europa. Toda entidad legal de un Estado Miembro que sea un organismo público, centro de investigación o institución de educación superior deberá contar con un plan de igualdad de género en vigor para acceder a financiación del próximo Programa Marco. El plan debe cumplir con los siguientes requisitos mínimos: i) Publicación: se debe tratar de un documento formal publicado en la página web de la entidad y debe estar firmado por la dirección; ii) Recursos: se debe indicar los recursos y experiencia en igualdad de género que se dedicarán a la implementación del plan; iii) Datos y seguimiento: se deben incluir datos del personal desagregados por sexo/género (y estudiantes en su caso) y seguimiento anual basado en indicadores; iv) Formación: se debe incluir formación en igualdad y sesgos de género para el personal y la dirección;

Se realizan además una serie de recomendaciones en cuanto al contenido del plan entre las que se incluyen la cultura organizativa y conciliación; equilibrio de género en la toma de decisiones; dimensión de género en la investigación y la docencia; violencia de género y acoso sexual⁹¹.

- Programa «España te protege⁹²». Tiene por objetivo extender y hacer accesible a todas las potenciales víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres los servicios de atención integral. Para ello, está dotado de un total de 153,4 millones de euros, lo que representa el 4,4% de la financiación total del componente 22.

Con este proyecto se dará cumplimiento a una de las recomendaciones del informe GREVIO, que insta «*a las autoridades españolas a que tomen medidas que establezcan un número suficiente de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violencia sexual. Estos centros deben cubrir todas las necesidades de las víctimas a corto, medio y largo plazo y ofrecer asistencia médica inmediata, exámenes forenses de alta calidad, apoyo psicológico y legal y derivación a organizaciones especializadas. También es necesario que se desarrolle un protocolo que aborde de manera integral esta forma de violencia de forma que se ofrezca una respuesta integral a las necesidades de las víctimas. El acceso de una víctima a los diferentes servicios de apoyo no debe depender de su voluntad de presentar una denuncia*».

⁹¹ Agencia estatal de Innovación.

<https://www.aei.gov.es/ciencia-igualdad/planes-igualdad-horizonte-europa>

⁹² Ministerio de Igualdad. <https://www.igualdad.gob.es/plan-de-recuperacion/plan-espana-te-protege-contra-violencia-machista/Paginas/default.aspx#:~:text=EI%20Plan%20Espa%C3%B1a%20te%20protege,los%20servicios%20de%20atenci%C3%B3n%20integral.>

– La Directiva europea destinada a reforzar la igualdad de género en los consejos de administración, aún pendiente de publicación en el DOUE tiene por objeto establecer un objetivo cuantitativo en relación con la proporción de miembros del sexo infrarrepresentado en los consejos de administración de las empresas cotizadas. Así pues, las empresas deberán adoptar medidas para alcanzar, de aquí a 2027, el objetivo mínimo del 40 % de miembros del sexo infrarrepresentado para los administradores no ejecutivos o del 33 % para todos los miembros de su consejo de administración. En caso de que no se cumplan estos objetivos, las empresas tendrían que proceder a nombramientos o elecciones de administradores aplicando criterios claros, unívocos y formulados de manera neutra.

– Dentro de los programas financiados por la UE, destacamos:

a) PAEM (Programa de Apoyo Empresarial a las Mujeres) Asesoramiento y apoyo para la obtención de financiación en forma microcréditos, ayudas y subvenciones y ayuda para la obtención de avales. Destinado a mujeres con una idea o proyecto de negocio o con un plan de modernización y ampliación de una empresa ya creada.

b) Programa para el empleo y la innovación social (EaSI) Presta apoyo en forma de microcréditos y micropréstamos para grupos vulnerables y microempresas y apoyo al emprendimiento social.

c) Programa CLARA. Programa dirigido a mejorar la calidad de vida de las mujeres en situación de vulnerabilidad a través de su empoderamiento personal y una mejor cualificación para el empleo.

d) Programa SARA. Programa para ayudar a afrontar tanto los problemas económicos, laborales y de formación profesional, como la fractura social de las mujeres víctimas de la discriminación múltiple, en situación de especial vulnerabilidad.

4. RECOMENDACIONES PARA LA INCLUSIÓN TRANSVERSAL DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN TODAS LAS ACCIONES DE INNOVACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LA GESTIÓN DE LOS FONDOS DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA PARA ESPAÑA

– Que los presupuestos incluyan un informe de evaluación del impacto de género, lo que supone una estrategia de integración del enfoque de género en las políticas generales a través del presupuesto público.

- Creación de un comité o grupo de trabajo experto en perspectiva de género adscrito al órgano de gobernanza para la gestión de los fondos Next Generation en cada Administración, que supervise y evalúe la implementación de medidas relacionadas con innovación y género en los proyectos y convocatorias a materializar por la Administración y que asesore a las mujeres de forma directa sobre oportunidades de financiación y cómo acogerse a ellas.

Para que el comité o grupo de trabajo sea efectivo es preciso contar con personal con conocimiento y experiencia en la evaluación de impacto de género en el sector que se trate, en particular de proyectos no dirigidos específicamente a reducir las desigualdades entre mujeres y hombres, sino de proyectos transversales. Esta es una de las recomendaciones de las Guías para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiables en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia elaboradas por el Instituto de las Mujeres.

El comité podría no solo publicar Guías o Recomendaciones sino incluir un informe de evaluación que permita reconducir potenciales desviaciones de los objetivos y plantear recomendaciones futuras

- El establecimiento en todas las políticas, proyectos, y actuaciones, de señales o indicadores de género que sean válidos, fiables, sensibles, comprensibles y accesibles para visibilizar la situación real las mujeres en relación a los hombres al tiempo que sirva para el análisis, seguimiento y evaluación de políticas públicas en la evolución de la igualdad de oportunidades entre sexos⁹³.
- El diseño de un plan de formación continuo con perspectiva de género para todos los empleados públicos y no solo para los equipos encargados de la gestión de los proyectos financiables con fondos Next Generation, (los gestores de fondos, comités, comisiones y tribunales evaluadores). De esta manera se va creando una cultura en la propia Administración.

La inversión en tiempo y dinero no debe frenar a cualquier organización y menos aún, al sector público, a llevarla a cabo, pues no realizarla puede salirle cara a la larga: personas no formadas ni actualizadas en las competencias que requiere el puesto, sin contar con posibles efectos secundarios como, un mal ambiente laboral, desmotivación, falta de productividad, malas

⁹³ VÉASE DAVILA DÍAZ, M. *Indicadores de género: Guía Práctica, Instituto Navarro para la Igualdad*. Disponible en: <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8346E44F-1C60-4850-AAC8-7934034AB5C6/97910/IndicadoresGenero2.pdf> (última consulta: 17 septiembre de 2022).

prácticas, falta de transparencia e integridad, y no alineación con los valores... Ya lo decía Derek C. Bok «*Si cree usted que la educación es cara, pruebe con la ignorancia* ».

La estructura básica del plan de formación y sensibilización debe contener:

- Análisis de las necesidades formativas
- Destinatarios de la formación
- Elaboración de un calendario de formación
- Concreción del temario
- Modalidad de impartición de la formación
- Definir el sistema de evaluación y repositorio de evidencias.
- Selección de los docentes
- Seguimiento de la ejecución del plan de formación

Los planes de formación tienen que estar dirigidos a responsables políticos (preferentemente, miembros de equipos de Gobierno y asesores), altos cargos, personal con responsabilidades directivas de primer nivel, altos funcionarios con responsabilidades técnico-directivas, técnicos y demás profesionales al servicio de las Administraciones públicas y de las entidades o instituciones de su sector público, así como al personal de gestión y administrativo.

Las principales características que debería cumplir un plan de formación son las siguientes:

a) Carácter estratégico. El plan de formación debe tener carácter estratégico y una visión a medio y largo plazo, lo cual permitirá a la Administración estar preparada para innovar y adaptarse a un entorno cambiante, al desarrollar sus equipos de trabajo nuevas competencias, adquirir nuevos conocimientos, así como comprender y dominar los cambios organizativos y tecnológicos que puedan ir surgiendo. La planificación permite la previsión y la anticipación, superando la lógica reactiva de responder únicamente en el momento que surgen situaciones o necesidades concretas.

b) Especificidad de las acciones formativas. Las acciones formativas deben ser específicas, es decir, deben estar adaptadas a los distintos puestos de trabajo, superando capacitaciones exclusivamente generalistas que desmotivaban a las personas al no corresponderse con las funciones que desempeñan, ni responder a sus necesidades o expectativas profesionales.

c) **Carácter inclusivo.** Incluir la perspectiva de género en el plan de formación significa haber asumido el valor de la igualdad como parte esencial de la cultura corporativa, y actuar respetando la premisa de que no hay trabajos diferenciales (ni por contenido del puesto, ni por niveles de responsabilidad) para mujeres y hombres, sino personas con conocimientos, capacidades y competencias que responden a las exigencias de los objetivos de la Administración.

La formación para que sea efectiva debe partir de las siguientes premisas:

- Clara y con un lenguaje sencillo que facilite su comprensión, por ello, debe evitarse explicaciones teóricas con citas doctrinales como si se tratara de clases magistrales, sino enfocada más a talleres de formación.
- Concisa pero completa, en el sentido de poder ser asimilable en sus aspectos más relevantes.
- Práctica: Los casos y ejemplos deberán ilustrar las mejores prácticas y propiciar el intercambio de ideas en torno a valores, conductas deseables e indeseables, decisiones correctas e incorrectas, etc, es decir, simular situaciones con las que puede encontrarse el empleado público.
- Periódica y obligatoria, es decir, al menos una vez al año tiene que impartirse la formación en perspectiva de género y sobre todo tiene que ser obligatoria ya que si no, perdería la efectividad que se pretende.

En último lugar, es fundamental la evaluación de los conocimientos de los destinatarios antes y después del curso como uno de los indicadores para conocer la eficacia de la acción formativa, así como tener un registro de evidencias de la realización de los cursos por los empleados.

5. CONCLUSIONES

La crisis generada por la pandemia ha tenido un impacto más acusado en aquellos grupos más vulnerables, como pueden ser las mujeres. Es por eso que desde la Unión Europea se insta a los Estados miembros a «garantizar» que la igualdad se sitúe en el núcleo de la recuperación.

Los fondos Next Generation y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, suponen no solo una gran oportunidad para el éxito económico y empresarial de nuestro país, sino para alcanzar un aspecto fundamental: la igualdad de género, siendo este, además, uno de los cuatro ejes transversales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

En el contexto actual, representan el escenario ideal para incluir la perspectiva de género en todas las fases de los procesos innovadores para alcanzar la igualdad, la sostenibilidad, y cumplir los ODS.

Los costes derivados de olvidar la perspectiva de género en la innovación son muy altos y conlleva grandes problemas sociales y económicos, mientras que los beneficios de incluir la perspectiva de género en todas las políticas, proyectos y en definitiva en toda la actuación de la Administración, son muy variados.

En el presente trabajo se ha dado respuesta a como la aceleración de la igualdad de género puede convertirse en el catalizador para impulsar la innovación en los servicios públicos, en la Administración y para ello se proponen una serie de recomendaciones y se abordan las fases de la innovación. Es decir, hay un espacio para lo que ORTIZ DE ZARATE llama «intraemprendizaje» en seno de la Administración⁹⁴.

Hay que innovar no solo con la perspectiva de género sino a través de la perspectiva de género. Este es el verdadero nudo gordiano de la cuestión y la respuesta no puede ser más positiva como se ha comprobado ya que presenta múltiples beneficios.

Como bien señala HERNÁNDEZ BENTO, al referirse a la innovación, no estamos ante una cuestión de fe y esperanza «*en el sentido de Santo Tomás de Aquino de que la fe se refiere a cosas que no se ven, y la esperanza, a cosas que no están al alcance de la mano*» sino que la innovación transversal con perspectiva de género es la herramienta para cambiar y moldear cualquier organización no solo pública sino privada.

Son muchos los retos de nuestras Administraciones públicas, y no solo los derivados de la aparición de nuevas tecnologías disruptivas (que plantean asimismo nuevos problemas jurídicos, como la neutralidad de los algoritmos o la transparencia de decisiones ‘automatizadas’, entre otros) sino también, principalmente, la necesidad de adaptar la organización administrativa y la capacitación y funciones de sus empleados públicos introduciendo transversalmente la perspectiva de género en este nuevo contexto. Es tiempo de cambios, de abordar procesos innovadores teniendo en cuenta la igualdad de género, es hora de pasar a la acción, de hablar de empleados públicos innovadores y de poner fin al «siempre se ha hecho así». Solo así estaremos garantizando el derecho a la buena administración del que gozan los ciuda-

⁹⁴ ORTIZ DE ZARATE, A. (2013): «Intraemprendizaje Público». *Colección Inapinnova*. Instituto Nacional para la Administración Pública. Madrid.

danos. Un derecho al que ha denominado PONCE SOLÉ «*palanca revolucionaria para lograr el buen funcionamiento de las instituciones*»⁹⁵».

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA, SÁEZ, M. (2013). Introducción a la innovación en la Administración Pública Visiones para una Administración Pública innovadora, ed. Netbiblo.
- DEZO PULIDO, M. (2013). «Transnovación: La transformación a través de las ideas» en *Introducción a la innovación en la Administración Pública Visiones para una Administración Pública innovadora*, ed. Netbiblo, 2013.
- GARCÍA MANJÓN, J. V. y RODRÍGUEZ ESCOBAR, J. A. (2013). «Definiendo la innovación», en *Introducción a la innovación en la Administración Pública Visiones para una Administración Pública innovadora*, ed. Netbiblo.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2020). «¿GESTIÓN DE FONDOS EUROPEOS NEXT GENERATION CON UNA ADMINISTRACIÓN OBSOLETA? en el blog La Mirada Institucional» <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/10/25/gestion-de-fondos-europeos-next-generation-con-una-administracion-obsoleta/>
- MADRID YAGÜE, P. y SÁNCHEZ DE RON, M. A. (2021). «Gestión de personas en las Administraciones Públicas en tiempos de Resiliencia: una oportunidad para el cambio» en *La gestión de los Fondos Next Generation* (dir. Concepción Campos Acuña), Wolters Kluwers, Madrid.
- MOLERO MARAÑÓN, M. L. (2022): «Efectos y desafíos del retroceso en igualdad de género por acción de la pandemia en la escena mundial» *Trabajo y Derecho*, N° 90, Sección Estudios, junio, Wolters Kluwer
- ORTIZ DE ZÁRATE, A (2013). «Intraemprendizaje Público». *Colección Inapinnova*. Instituto Nacional para la Administración Pública. Madrid.
- PAREJO ALFONSO, L. (1998). «Capítulo X: El interés general o público. Las potestades generales o formales para su realización», en el *Manual de Derecho Administrativo* de los profesores Parejo Alfonso, Jiménez-Blanco y Ortega Álvarez, Volumen I, Ariel Derecho, 5ª edición.

⁹⁵ PONCE JULI (2017). *El derecho a una buena administración: una palanca revolucionaria para lograr el buen funcionamiento de las nuestras instituciones*. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2017/02/19/el-derecho-a-una-buena-administracion-una-palanca-revolucionaria-para-lograr-el-buen-funcionamiento-de-nuestras-instituciones/> (última consulta: 9 septiembre 2022).

7. PÁGINAS WEBS CONSULTADAS:

El ODS 5 y la respuesta al COVID-19. Disponible en: <https://asociacionmum.org/el-ods-5-y-la-respuesta-al-covid-19-igualdad-de-genero-mum>

Ponce Juli (2017): *El derecho a una buena administración: una palanca revolucionaria para lograr el buen funcionamiento de las nuestras instituciones*. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/2017/02/19/el-derecho-a-una-buena-administracion-una-palanca-revolucionaria-para-lograr-el-buen-funcionamiento-de-nuestras-instituciones/>

DAVILA DÍAZ, M. *Indicadores de género: Guía Práctica*. Instituto Navarro para la Igualdad. Disponible en: <https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8346E44F-1C60-4850-AAC8-7934034AB5C6/97910/IndicadoresGenero2.pdf>

AGENCIA ESTATAL DE INNOVACIÓN. Disponible en: <https://www.aei.gob.es/ciencia-igualdad/planes-igualdad-horizonte-europa>

MINISTERIO DE IGUALDAD. Disponible en: <https://www.igualdad.gob.es/plan-de-recuperacion/plan-espana-te-protege-contra-violencia-machista/Paginas/default.aspx#:~:text=El%20Plan%20Espa%C3%B1a%20te%20protege,los%20servicios%20de%20atenci%C3%B3n%20integral.>

ASOCIACIÓN MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO. Disponibles en: <https://mujeresenelsectortpublico.com/mujeres-innovacion-y-liderazgo/>

<https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/8346E44F-1C60-4850-AAC8-7934034AB5C6/97910/IndicadoresGenero2.pdf>

https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Innovacion-en-el-sector-Publico/Introduccion_innovacion_Administracion_Publica.pdf

Guía Igualdad – Etiqueta Violeta. Disponible en: <https://www.valencia.es/documents/20142/17256966/Gu%C3%ADa+Igualdad+-+Etiqueta+Violeta+-+NGUE.pdf/fe52fe09-a230-e056-8305-a5eaa7b2200a?t=1653986869059>

II. PARTE ESPECIAL: LA PRESENCIA DE LA MUJER EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO 9

LA BRECHA DE GÉNERO TIC EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Carmen Cabanillas Serrano, presidenta de ASTIC

María Mercedes Lozano Quirce, jefa del Departamento de Coordinación y Seguimiento de la Transformación Digital. Dirección General de la Oficina Digital del Ayuntamiento de Madrid.

Las innovaciones en los ámbitos de las Tecnologías de la Información (TIC) han habilitado a la humanidad para incrementar exponencialmente su capacidad de procesar y transmitir información. Las TIC están realizando aportaciones significativas en todos los sectores de la economía. En esta nueva realidad VICA (volátil, incierta, compleja y ambigua), será necesario evolucionar las reglas y normativas actuales con el objeto de garantizar los derechos a la ciudadanía; y no será posible realizar una adecuación *certera* sin los y las profesionales TIC.

España, la Unión Europea y el mundo en su conjunto, se han visto sometidos a una crisis inédita provocada por la pandemia de la covid-19. La máxima prioridad ahora es superarla alcanzando la recuperación económica y los niveles de bienestar «precrisis». La clave para conseguirlo no es otra que avanzar en la transformación digital, en aras de conseguir el anhelado «Mercado Único Digital Europeo». Las y los especialistas TIC están llamados a ser los principales actores y actrices del cambio, implementando la innovación gracias al uso inteligente de las tecnologías digitales.

Tras la declaración del estado de alarma en España, los centros TIC de la Administración pública jugamos un papel esencial en la continuidad de la prestación de los servicios públicos, con las máximas garantías. Este esfuerzo colectivo situó a los trabajadores de los cuerpos TIC del sector público, junto con empresas y profesionales TIC del sector privado, entre los principales

protagonistas de la lucha contra el desplome del sistema en los momentos de crisis.

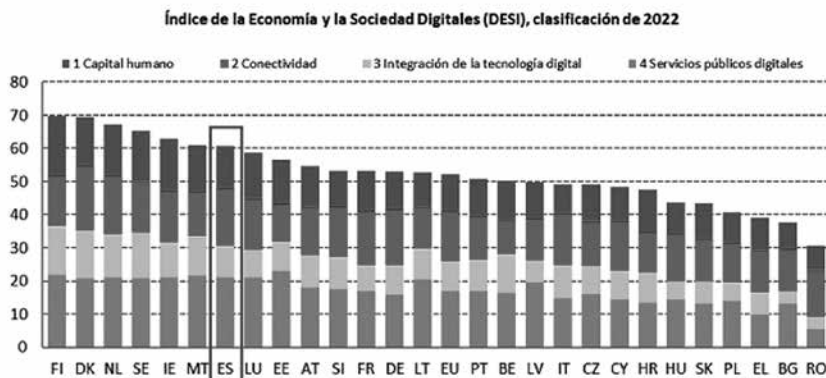
La Comisión Europea aprobó su estrategia de Mercado Único Digital en 2015 identificándola como una de sus prioridades políticas. El objetivo es incrementar el acceso a la información, generar empleos a través de la capacitación en habilidades digitales y seguir transformando los servicios públicos.

España ocupa el séptimo puesto entre los 27 países miembros de la UE en la edición 2022 del Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI) de la Comisión Europea. Hemos escalado posiciones en la integración de la tecnología digital (ocupamos ahora el puesto 11), en servicios públicos digitales (el puesto 5) y en capital humano (el puesto 10). España es uno de los líderes de la UE en conectividad, ocupamos el tercer puesto por segundo año consecutivo, a pesar de la extensión y orografía de nuestro territorio.

En materia de servicios públicos digitales, España, en el puesto 5, obtiene una puntuación de 83,5, muy por encima de la media de la UE (67,3). Se valoran cinco indicadores: número de usuarios de la Administración electrónica; formularios precumplimentados; servicios públicos digitales para los ciudadanos; servicios públicos digitales para empresas y datos abiertos.

Figura 1. Informe DESI

DESI 2022	España		UE
	Puesto	Puntuación	Puntuación
	7	60,8	52,3



Fuente: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2022/Julio/Noticia-2022-07-29-publicado-informe-DESI-2022.html

Las TIC han acompañado la transformación de la Administración General del Estado (AGE).

1. EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA MANO DE LAS TIC

La evolución tecnológica que ha sufrido la Administración desde sus inicios en los años setenta ha pasado por sucesivas etapas. Algunos cambios fueron especialmente significativos por su efecto transformador.

Los ordenadores se incorporaron a la Administración en los años setenta. Eran ordenadores de segunda generación (usaban transistores, regía la era de la electrónica). Los primeros ordenadores (UNIVAC, BULL e IBM) se instalaron en la Junta de Energía Nuclear, el Ministerio de Hacienda y en la Universidad Complutense.

La informática en la Administración, al igual que en el ámbito privado, comenzó su expansión con los grandes ordenadores de tercera generación (de circuitos integrados). Se instalaron 11 000 ordenadores en el país y en la AGE. Los Ministerios construyeron sus primeros Centros de Cálculo.

En los ochenta se produce una gran expansión gracias a los ordenadores «minis» y a los sistemas departamentales que costaban 40 veces menos y realizaban un trabajo muy superior. Aparece el concepto de «informática distribuida» y redes de ordenadores.

Surgen también los primeros ordenadores personales (PC) que fueron introduciéndose en los hogares españoles y en los puestos de usuario de la Administración. Los PC sustituyeron a la máquina de escribir, dando respuesta a las necesidades ofimáticas básicas, también habilitaron una nueva plataforma de desarrollo de aplicaciones y bases de datos.

Los PC funcionaban con sistema operativo ARCNET o MS-DOS, eran poco amigables, requerían del uso de comandos para funcionar.

A finales de los ochenta se realizan las primeras conexiones en redes de área local y los ministerios proporcionaron la posibilidad de intercambiar documentos. Surgen las primeras incompatibilidades entre los formatos ofimáticos de la época (Word, Perfect, OpenAccess o WordStar), y la necesidad de fijar normas para facilitar la interoperabilidad. Aparecen los primeros virus informáticos entre los que destacaba el Viernes 13 (eliminaba los programas que se ejecutaran el viernes 13 en el ordenador infectado).

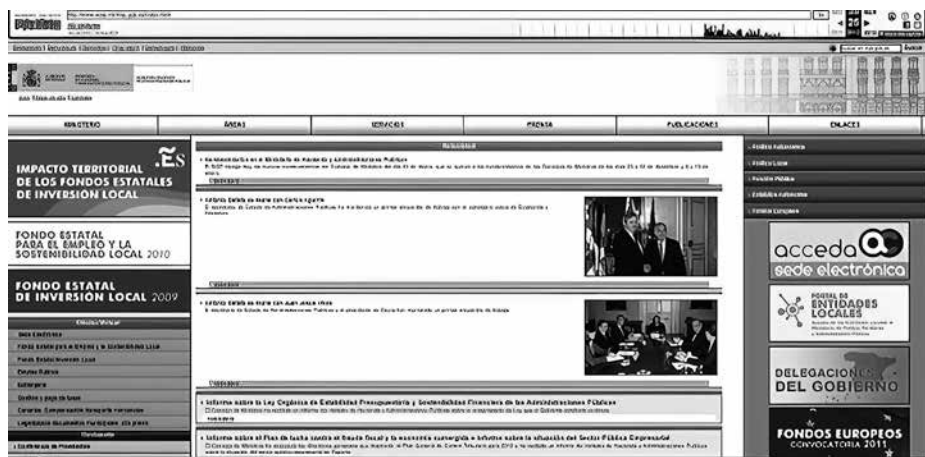
En los años noventa evolucionan las redes de la Administración, se crean redes locales basadas en el protocolo TCP/IP (protocolo fundamental de

Internet) y, siguiendo las directrices del Consejo Superior de Informática, se reservan y utilizan un conjunto de direcciones IP según el Plan de Direccionamiento e Interconexión de Redes de área Local de la Administración.

A mediados de los noventa los ministerios crearon sus conexiones a Internet y enlazaron el correo electrónico posibilitando el acceso desde el exterior a sus usuarios. Las primeras líneas de conexión a Internet proporcionaban un ancho de banda muy pequeño, de tan solo 64 Kbps, muy pocos usuarios disponían de acceso dadas las limitaciones.

A finales de los 90 se crean las páginas web, dedicadas básicamente a la difusión de notas de Prensa (estábamos en la primera etapa de internet, la web 1.0), posteriormente se crearon las intranets (redes informáticas que usa tecnología Internet para compartir información o proporcionar servicios dentro de la organización).

Figura 2



Fuente: <https://web.archive.org/>

En 1998 se implanta la Red Interministerial de Comunicaciones basada en circuitos JDS de Correos y Telégrafos (red RICO) para migrar a IP la Red del Registro Central de Personal basada en tecnología propietaria de Unisys. Tras ser instalada en cada ministerio, se aprovecha para proporcionar transporte a las primeras aplicaciones interministeriales.

Durante esta etapa, comienzan a sustituirse los viejos superordenadores por servidores con sistema operativo Unix y aparecen los primeros sistemas

operativos Windows con interfaz de ventanas, tanto para servidores como para escritorios de usuario.

El cambio de las máquinas de escribir a los primeros equipos personales ya había sido traumático para los empleados y empleadas públicas. También la aparición de los primeros ratones y escritorios les sorprendieron mucho, necesitaron un tiempo de adaptación para usarlos adecuadamente. La gestión del cambio corrió a cargo de los compañeros y compañeras TIC.

Otro hito fundamental se produce en esta época: surge la movilidad. Aparecieron los primeros ordenadores portátiles y los primeros teléfonos móviles (celulares). El efecto 2000 daba paso a la siguiente década.

Se denominó efecto 2000 a un posible fallo *software* de los sistemas informáticos relacionado con la gestión de las fechas en los programas y al cambio del milenio. Las noticias de la época cifraron en 150 000 millones de pesetas el coste asociado a los trabajos de revisión de programas informáticos, 70 000 millones gastados por las administraciones, y otros 80 000 por el sector privado.

Afortunadamente el problema se resolvió sin mayor contratiempo, gracias al esfuerzo realizado por los y las TIC.

En el año 2000 se constituía la Intranet Administrativa (IA), como infraestructura básica de comunicaciones y servicios telemáticos, que permitía racionalizar y fomentar el intercambio electrónico seguro de información en la AGE, garantizando la interconexión con otras Administraciones y con Europa. La Red SARA nace a partir de la Intranet Administrativa (IA).

El término Centro de Cálculo, que llevaba ya tiempo en desuso (los sistemas de información hacía ya mucho tiempo que no se dedicaban exclusivamente a apoyar las operaciones matemáticas), se renombra a Centro de Proceso de Datos (premonitores del giro necesario de la Administración pública hacia la orientación al dato).

Se asientan también las bases de la Administración Electrónica actual. Se construyeron las autopistas de la sociedad de la información mediante la extensión de la banda ancha entre la ciudadanía, se creó el DNI electrónico y se habilitó el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas mediante la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

La prestación de servicios de Administración Electrónica para todas las Administraciones públicas (Servicios de Verificación de Datos de Residen-

cia o Identidad, Cambio de Domicilio, etc.) dieron lugar al proyecto SARA (Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones).

En septiembre de 2007 el entonces Ministerio de Administraciones Públicas, adjudica el contrato «Prestación de un Servicio de Comunicación de Datos en la Red SARA», con el que se da un salto cualitativo definitivo hacia una red troncal con tecnología de última generación (VPLS), con alta disponibilidad y mayor caudal (en algunos casos el ancho de banda se multiplica por 200).

En junio de 2013 se publica el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que incluye en la subcomisión de servicios y medios comunes un apartado para la informática y la Administración electrónica.

En este informe se expone la situación actual de las TIC en la AGE y un conjunto de propuestas que marcarán el futuro de las TIC en los próximos años, entre las que se encuentran: la consolidación de infraestructuras comunes (comunicaciones, redes y centros de procesamiento de datos); la consolidación de las herramientas de productividad y puestos de trabajo; la consolidación de módulos comunes de administración electrónica; el apoyo a las compras TIC; y un nuevo modelo de organización y gobernanza de las TIC en la AGE.

Las políticas TIC en la Administración van a cambiar sustancialmente como consecuencia de la aprobación del llamado «Plan de Transformación digital de la Administración» (Estrategia TIC) que prevé un nuevo modelo de provisión de servicios con un marco temporal hasta el año 2020, primando la centralización de los llamados «servicios compartidos» y especializando a las unidades departamentales en el desarrollo de sistemas sectoriales a medida.

El Plan de Transformación digital de la AGE y sus Organismos Públicos (OO PP) constituye el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo los principios rectores, objetivos y acciones necesarios y los hitos para el desarrollo gradual de la Administración Digital, que servirán como base para que los distintos Ministerios elaboren sus planes de acción sectoriales para la transformación digital en su ámbito de actuación, bajo el liderazgo de la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como órgano responsable de la implantación de los medios y servicios compartidos.

Posteriormente se diseñó un nuevo Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, como uno de los elementos principales del componente 11 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia,

de modernización de las Administraciones Públicas, y que se incardina dentro de la iniciativa España Digital 2026.

El Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas persigue la mejora de la eficacia y eficiencia de la Administración y dar respuesta a los retos de sus principales ámbitos tractores, como son el empleo, la justicia y la sanidad. Tiene por objeto mejorar la eficiencia de las Administraciones públicas en su conjunto, garantizando la sostenibilidad de las inversiones mediante el refuerzo y reutilización de medios y servicios compartidos.

Persigue tres objetivos: lograr unos Servicios digitales, accesibles, eficientes, seguros y fiables; implementar políticas públicas basadas en datos y modernizar la gestión de datos, y la democratización del acceso a las tecnologías emergente.

Entre sus principios rectores encontramos la orientación a maximizar la eficiencia, la reutilización de herramientas ya disponibles y la colaboración entre distintos departamentos y Administraciones.

Está compuesto por tres ejes:

Eje 1. Transformación digital de la Administración General del Estado para permitir un despliegue ágil de servicios públicos digitales eficientes, seguros y fáciles de utilizar. Alineado con la estrategia Europa medioambiental («European Green Deal»).

Eje 2. Proyectos de alto impacto en la digitalización del Sector Público (sanidad, justicia y empleo).

Eje 3. Centrado en la Transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial, Comunidades autónomas y Entidades locales.

El Plan cuenta con 17 medidas enmarcadas en los Ejes del Plan de Digitalización:

MEDIDA 1. App Factory (Servicio de factoría para el desarrollo de App), para potenciar el desarrollo de aplicaciones móviles. El objetivo es que a finales de 2025 la mitad de los servicios públicos estén disponibles en aplicaciones móviles.

MEDIDA 2. Mejora de la experiencia de usuario de la ciudadanía. El objetivo es establecer un modelo de atención a la ciudadanía personalizado, proactivo y omnicanal, a través de un punto único de acceso tanto para obtener información como para realizar los trámites que requiera en su relación global con la Administración.

MEDIDA 3. GobTechLab (Laboratorio ciudadano de innovación tecnológica en la Administración). La iniciativa persigue poner en marcha un laboratorio de innovación de la Administración General del Estado para mejorar la experiencia en el uso de los servicios públicos digitales a través de la participación ciudadana, la creación colaborativa y la innovación en servicios públicos.

MEDIDA 4. Nuevo modelo de identidad digital, el objetivo es garantizar la digitalización a través de la tecnología (biometría, imagen, etc.) de forma segura, y desarrollar nuevos sistemas de identificación y firma sencillos, seguros y usables por la ciudadanía.

MEDIDA 5. Servicio de automatización Inteligente. El objetivo es facilitar a los diferentes departamentos ministeriales la adopción de estas tecnologías.

MEDIDA 6. Gestión e intercambio transparente de datos para impulsar y evolucionar el concepto de reutilización de información del sector público por parte de la ciudadanía, aumentando el nivel de transparencia de la AGE para situarla a la vanguardia internacional.

MEDIDA 7. Servicio de infraestructuras Cloud (o nube). Persigue transformar los Centros de Proceso de Datos de la Administración General del Estado, impulsando su consolidación en centros internos (nube privada) y, en su caso, de proveedores externos (nube pública).

MEDIDA 8. Puesto de Trabajo Inteligente. La crisis de la covid-19 ha puesto de relieve la necesidad de contar con soluciones colaborativas y de movilidad en los puestos de trabajo de los empleados públicos.

MEDIDA 9. Centro de Operaciones de Ciberseguridad. Al objeto de proporcionar protección frente a amenazas de ciberseguridad de manera centralizada.

MEDIDA 10. Transformación digital del ámbito sanitario. Refuerzo a los sistemas del Sistema Nacional de Salud mediante sistemas interoperables para la gestión de la información de las distintas Comunidades Autónomas que permitan mejorar el servicio, aplicar inteligencia artificial al análisis de datos y afrontar emergencias sanitarias.

MEDIDA 11. Transformación digital de la Administración de Justicia que cuenta con el Plan Justicia 2030 para mejorar los servicios Digitales para la ciudadanía, empresas y colectivos, disponer de un Expediente Judicial Electrónico Sostenible, facilitar la intermediación digital, fe pública digital y teletrabajo, Inteligencia Artificial y Administración de Justicia orientada al dato y modernización de las infraestructuras de sistemas, redes

y puesto de usuario y el fomento de los mecanismos de interoperabilidad y ciberseguridad.

MEDIDA 12. Transformación digital en materia de Empleo a través de la mejora de los servicios públicos ofrecidos a la ciudadanía en todos los ámbitos relacionados con el empleo.

MEDIDA 13. Transformación digital en materia de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Se persigue modernizar los servicios públicos del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones con el objetivo de mejorar su usabilidad, utilidad, calidad, accesibilidad, etc.; habilitando nuevos canales y servicios más adaptados a las necesidades de las empresas.

MEDIDA 14. Plan de Digitalización Consular. Se pretende facilitar y potenciar el acceso a los servicios digitales de la Administración pública española por parte, tanto de la ciudadanía residente en el exterior, como de la ciudadanía extranjera.

MEDIDA 15. Transformación digital en otros ámbitos de la Administración General del Estado (transformación digital en otros ámbitos relevantes como la seguridad, la agricultura, el consumo y la economía de los ciudadanos).

MEDIDA 16. Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública con el objetivo de llegar a todos los niveles de la Administración, incluyendo inversiones a nivel nacional, autonómico y local.

MEDIDA 17. Transformación Digital de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Se centrará en la ayuda financiera para la realización de proyectos de vinculados con la transformación digital (automatización de procesos, servicios públicos digitales, etc.), el gobierno abierto, la implementación del teletrabajo o la innovación en servicios y tecnología.

Como hemos visto, las TIC siguen apoyando la transformación y mejora de los servicios públicos, ahora enfrentándose a nuevos retos como la atención «omnicanal» a la ciudadanía (mantener la conversación por cualquier de los canales disponibles), el uso de la inteligencia artificial y la robótica de forma segura (la visión artificial, la comprensión del lenguaje natural, el aprendizaje automatizado, o la automatización robótica de procesos...), la analítica avanzada de datos, o la ciberseguridad entre otros.

Estos objetivos estratégicos hay que valorarlos en el marco de una sociedad española que ha avanzado enormemente en los últimos tiempos en el uso de las TIC, como lo demuestran los siguientes datos: el 98,5 %

de ciudadanos disponen de teléfono móvil, el 87,1 % hacen uso de las redes sociales, y el 54 % utilizan el comercio electrónico. Subiendo estos porcentajes en la población joven, 7 de cada 10 internautas de 25 a 44 años efectúan trámites *online* con la Administración, frente a 4 de cada 10 mayores de 65.

Se estrecha la diferencia en el uso de la e-administración entre hombres y mujeres hasta situarse en menos de un punto porcentual.

En relación con la brecha de género, los expertos señalan que la digitalización favorece el empoderamiento de la mujer, ya que puede dar acceso igualitario a la formación y a los empleos y promover la autonomía.

Revisemos cuál es el papel de la mujer en esta sociedad digital.

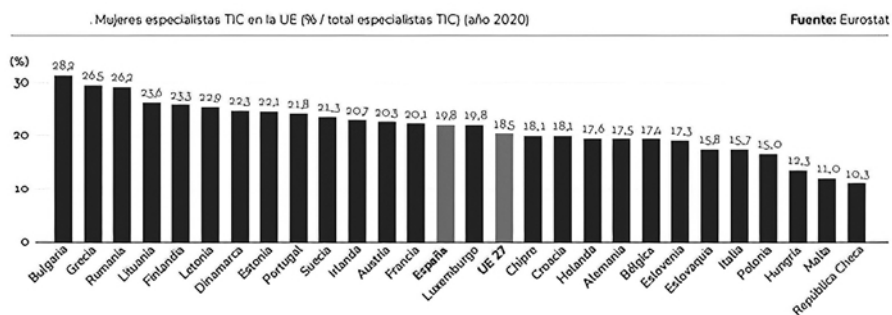
En la última década se ha reducido la brecha de acceso a Internet entre mujeres y hombres. Desde 2018 es casi inexistente en su uso semanal. Los cuidados son las actividades *online* donde las mujeres tienen mayor presencia. El 73 % busca información sobre temas de salud frente al 66 % de los varones. Existe una brecha en las actividades que conciernen a la economía, el comercio y la información. Siguiendo una metodología similar a la utilizada para el indicador sintético DESI (Digital Economy and Society Index) la Comisión Europea elabora el estudio sintético, «Women in the digital Age», que considera doce indicadores agrupados en las tres dimensiones correspondientes al uso de Internet, habilidades de uso de Internet, y habilidades de especialistas y empleo tecnológico.

Dedicando unos minutos al análisis de la última publicación, correspondiente a 2022 a partir de los datos recopilados en 2021, España se sitúa en el puesto octavo, junto con el resto de los países considerados de nivel medio alto de desarrollo digital de la mujer, obteniendo una puntuación, de 59,1, superior a la media de la Unión Europea, que llega a superar el 53,2. Es en el indicador del uso de Internet donde España consigue su mejor resultado, alcanzando el puesto 7, superando también a la media europea, con una puntuación de 70 sobre 100. Según los datos, las mujeres españolas muestran un nivel superior a las europeas en las competencias de Internet, ocupando el décimo puesto entre los 27 países considerados, mejorando la media de la Unión Europea de 53 al conseguir una puntuación de 57.

Tal como muestra el gráfico, considerando las destrezas digitales básicas, se observa una cierta tendencia en la reducción de la brecha digital de género entre 2015 y 2019, en 2,7 puntos porcentuales.

Es el apartado siguiente el que merece un momento de reflexión, referido a las competencias de especialistas y empleo tecnológico, donde nuestro país, si bien supera la media europea que es de 47 sobre 100, obteniendo el puesto 9 con una puntuación de 50, solo se consigue alcanzar que el 1,6 % de las mujeres se dedican al sector de las tecnologías digitales en España, cuando el porcentaje de empleo de los hombres supera el 5,5 %. Esta brecha también se acompaña de la diferencia en el salario entre los hombres y mujeres que trabajan en el sector digital, siendo del 12 % en España, lo que deja a nuestro país en una buena posición si se compara con el 19 % de las mujeres en Europa, ocupando el tercer puesto entre los países con menor brecha salarial.

Figura 3. Mujeres especialistas TIC



Fuente: Eurostat.

Figura 4. Country profiles

	Spain		EU	
	Women value	Men rank	Women value	Men value
1 Use of internet				
1.1 Internet users	91%	7	91%	87%
% individuals, 2020				
1.2 People who have never used the internet	6%	9	6%	8%
% individuals, 2020				
1.3 Online banking	65%	17	69%	67%
% internet users, 2020				
1.4 Doing an online course	29%	2	28%	15%
% internet users, 2020				
1.5 Online consultations or voting	12%	11	12%	12%
% internet users, 2019				
1.6 e-Government users	65%	17	69%	64%
% internet users submitting forms, 2020				
1 Use of internet	70	7	60	
Score (0-100)				
2 Internet user skills				
2.1 At least basic digital skills	56%	14	59%	58%
% individuals, 2019				
2.2 Above basic digital skills	35%	9	37%	33%
% individuals, 2019				
2.3 At least basic software skills	58%	13	61%	60%
% individuals, 2019				
2 Internet user skills	57	10	53	
Score (0-100)				
3 Specialist skills and employment				
3.1 STEM graduates	12	18	29.7	14
Per 1000 individuals aged 20-29, 2019				28
3.2 ICT specialists	1.6%	16	5.6%	1.7%
% total employment, 2020				6.5%
3.3 Unadjusted gender pay gap	12%	3		19%
% difference in pay, 2019				
3 Specialist skills and employment	50	9		47
Score (0-100)				
Women in Digital Index	59.1	8		53.2
Score (0-100)				

Fuente: Women in Digital Scoreboard 2021.

Conozcamos un poco más a los técnicos de la Administración General del Estado que han acompañado a la AGE en su transformación.

2. LAS EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS EN LOS CUERPOS DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Los orígenes de los cuerpos TIC de la Seguridad Social se remontan a 1970, asociados al Instituto Nacional de Previsión (INP), institución creada por Antonio Maura en 1908 para la aplicación de las políticas de la Seguridad Social y que de acuerdo con su Estatuto prevé la creación de la Escala de Informática.

En estos años comenzaban los inicios de la automatización de tareas en la Administración General del Estado. Funcionarios de diversos cuerpos con formación académica técnica, principalmente en carreras de Ingeniería y Ciencias, se hicieron cargo de las pequeñas unidades que se fueron creando y preparaban las tareas a ejecutar de forma automatizada.

La AGE en España inicia su mecanización en la década de los 80, consolidando sus sistemas en los 90.

En 1986, se procede a la homologación del régimen de personal de la Seguridad Social con el de la Administración Civil del Estado y se ordenan los Cuerpos de Funcionarios de la Administración de la Seguridad Social integrándose los cuerpos técnicos en la escala de Analistas de Informática de la Administración de la Seguridad.

En los ochenta, en el resto de la AGE, ante la falta de personal funcionario técnico, se optó por contratar personal laboral altamente cualificado, tal y como requerían las nuevas tecnologías, emergentes en aquellos momentos. Este modelo seguía sin satisfacer las necesidades de la Administración, ya que empezaba a rezagarse tecnológicamente frente al modelo privado y no podía ofrecer eficientemente los servicios que demandaban los ciudadanos.

Por ello, en 1990, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, se crea el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información, encuadrado en el Grupo A. En enero de 1992, se aprueba una convocatoria para la integración en el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la AGE del personal funcionario de otras escalas o cuerpos de igual grupo de titulación, proceso en el que se integran una gran parte de los funcionarios TIC de la Seguridad Social.

Con la creación de los cuerpos y escalas TIC, la Administración buscaba dotarse de una estructura de profesionales que le permitiera no quedarse atrás en la revolución tecnológica que ya había comenzado. Si bien ya existían profesionales dentro de la Administración dedicados a tareas relacionadas con las Tecnológicas de la Información y Comunicaciones (TIC), la creación del

cuerpo permitía mejorar la selección y la formación de nuevos funcionarios con unos perfiles altamente cualificados que pudieran llevar la dirección, al más alto nivel, de los proyectos de implantación de las nuevas tecnologías.

A los funcionarios que ya realizaban tareas TIC con anterioridad a la creación del cuerpo, se les habilitó un mecanismo especial de adscripción (disposición adicional decimosexta de la Ley 18/1991, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas). Para ello, debían acreditar que desempeñaban funciones análogas, en su contenido profesional y en su nivel técnico, a las del Cuerpo de Sistemas y Tecnologías de la Información. Mediante este procedimiento se integraron unos 600 profesionales. Aquella promoción es conocida popularmente como la «Promoción 0», dejando la calificación de «primera promoción» a la que se convocó por el sistema de oposición.

La primera Oferta de Empleo Público (OEP) que contempló la convocatoria de plazas fue la de 1990 (150 plazas). Sin embargo, ese año no se llegó a convocar el proceso selectivo, por lo que esas plazas se acumularon a las de la OEP de 1991 (50+150), haciendo de esta primera promoción TIC una de las más numerosas. Se convocaron 100 plazas de turno libre y 100 de promoción interna, de las que se cubrieron 163 y 37 respectivamente.

En 1993, casi tres años después de la creación del cuerpo, nacía la primera promoción de funcionarios TIC.

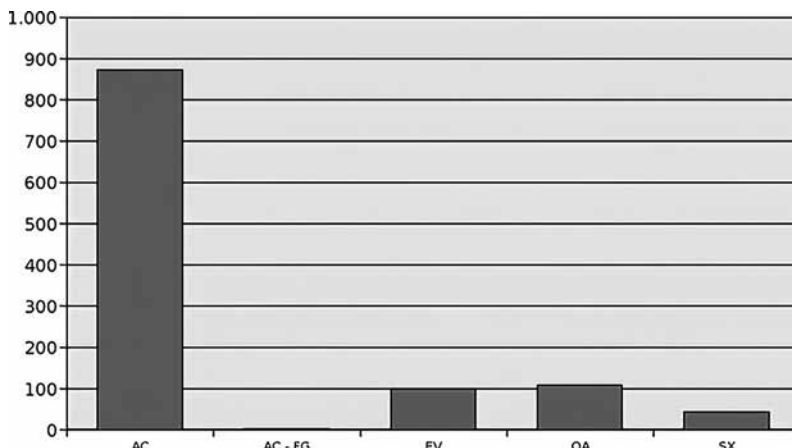
La estructura de los cuerpos del Estado y de la Seguridad Social siguen caminos paralelos, con oposiciones diferenciadas, pero con completa permeabilidad en relación con los destinos a los que acceden los funcionarios de los diferentes cuerpos.

En 1997 la Escala de Analistas de Informática se renombra y adapta a los tiempos, pasando a denominarse Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Administración de la Seguridad Social.

En 2005 se celebra el último proceso selectivo por acceso libre al Cuerpo superior de Sistemas y Tecnologías de la Administración de la Seguridad Social y en 2010 concluye el último proceso selectivo por promoción interna.

Realicemos ahora un análisis rápido del cuerpo mayoritario en la Administración General del estado (Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado).

Figura 5. **Situación Administrativa**



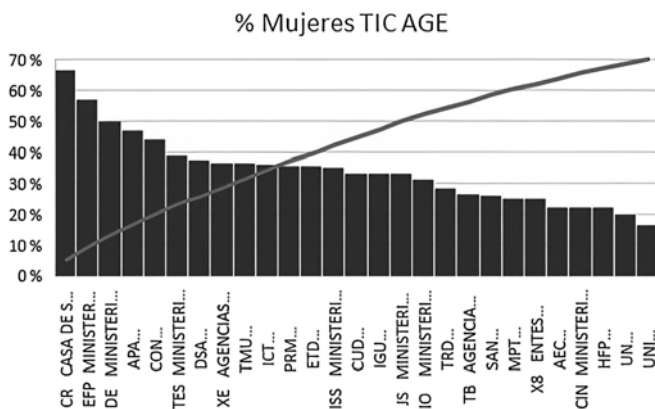
Fuente: RCP.

Código Situación	Situación Administrativa	Porcentaje sobre el total
AC	SERVICIO ACTIVO	78 %
AC - FG	SERVICIO ACTIVO-FUERA ÁMBITO RCP	0 %
EV	EXCEDENCIA VOLUNTARIA	9 %
OA	SERVICIO EN OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	10 %
SX	SERVICIOS ESPECIALES	4 %

Observamos que la situación mayoritaria corresponde al Servicio Activo. Siendo un 23 % las personas del colectivo que no se encuentran trabajando para la AGE, bien por prestar servicios en otras Administraciones públicas, por encontrarse en excedencia voluntaria o por estar en situación de servicios especiales.

Revisamos a continuación el número de personal TIC en los diferentes departamentos ministeriales y el porcentaje de mujeres entre ellos. Constatamos que, de media, el porcentaje de mujeres TIC apenas alcanza el 31 % del total, confirmándose la existencia de una brecha de género en este colectivo.

Figura 6. **Distribución TIC por departamentos**



Fuente: RCP.

MINISTERIO	Total	% MUJER
AEC Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	9	22 %
APA Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación	19	47 %
CIN Ministerio de Ciencia e Innovación	9	22 %
CON Ministerio de Consumo	9	44 %
CR Casa de su Majestad el Rey	3	67 %
CUD Ministerio de Cultura y Deporte	9	33 %
DE Ministerio de Defensa	8	50 %
DSA Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030	8	38 %
EFP Ministerio de Educación y Formación Profesional	7	57 %
ETD Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	152	36 %
HFP Ministerio de Hacienda y Función Pública	140	22 %
ICT Ministerio de Industria, Comercio y Turismo	22	36 %
IGU Ministerio de Igualdad	3	33 %
IO Ministerio del Interior	19	32 %
ISS Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	77	35 %

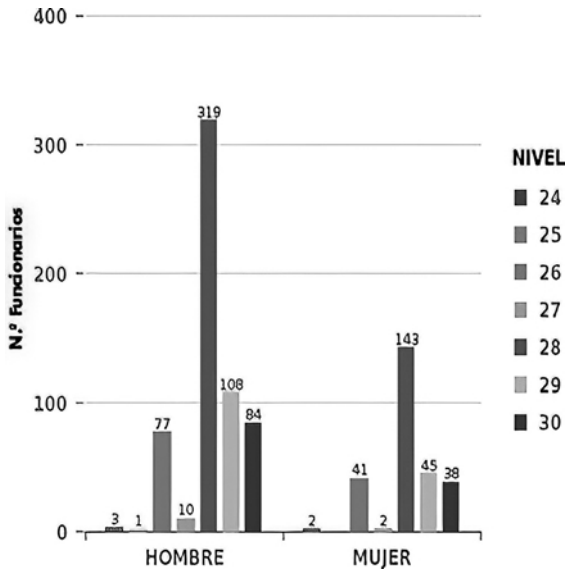
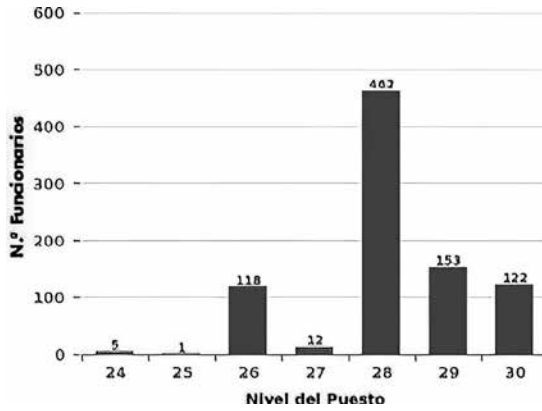
LA BRECHA DE GÉNERO TIC EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

MINISTERIO	Total	% MUJER
JS Ministerio de Justicia	39	33 %
MPT MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL	8	25 %
PRM Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática	14	36 %
SAN Ministerio de Sanidad	23	26 %
TB Agencia Estatal De Administración Tributaria	165	27 %
TES Ministerio de Trabajo y Economía Social	18	39 %
TMU Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	30	37 %
TRD Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	28	29 %
UN Universidades	5	20 %
UNI Ministerio de Universidades	6	17 %
X8 Entes Públicos	24	25 %
XE Agencias Estatales (Ley 28/2006)	19	37 %
Total	873	31 %

Analizando la distribución de género por niveles, obtenemos la siguiente información:

NIVEL	HOMBRE	MUJER	Total	% Mujeres
24	3	2	5	40 %
25	1		1	0 %
26	77	41	118	35 %
27	10	2	12	17 %
28	319	143	462	31 %
29	108	45	153	29 %
30	84	38	122	31 %
TOTAL	602	271	873	31 %

Figuras 7 y 8. **Distribución niveles puesto**



Fuente: RCP.

La mayor concentración de mujeres se produce en el nivel 26 (puesto actual de entrada al cuerpo tras el ingreso en la Función Pública). Los niveles de mayor responsabilidad (niveles 29 y 30) están alineados con los porcentajes de representatividad de las mujeres dentro del colectivo o son ligeramente inferiores (2 puntos por debajo en niveles 29).

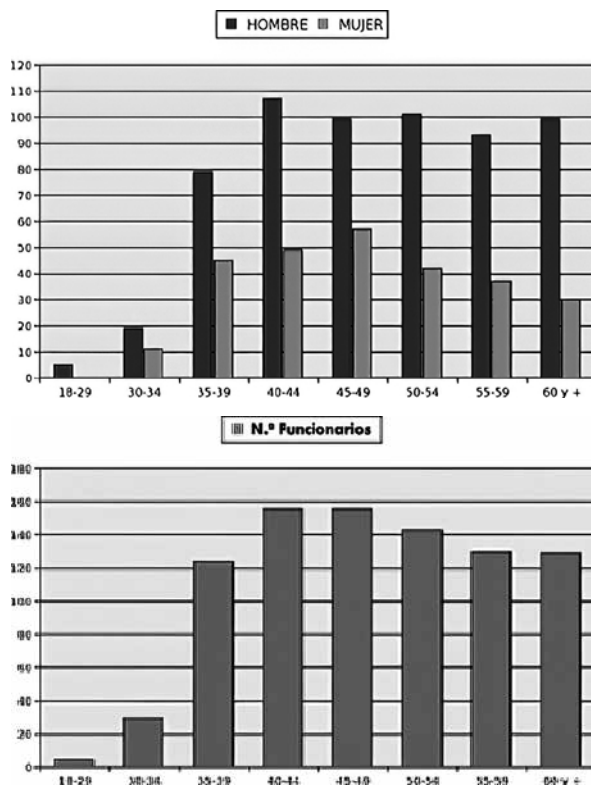
La distribución de los intervalos de edad nos ofrece datos realmente preocupantes, el 46 % del colectivo se concentra en los intervalos de más de 50

años, en este caso obtenemos una ligera ventaja a favor de la mujer, en el tramo de mayores de 50 años solo se concentra el 40 % del colectivo femenino.

Intervalos Edad	HOMBRE	MUJER	Total
18-29	5		5
30-34	19	11	30
35-39	79	45	124
40-44	107	49	156
45-49	99	57	156
50-54	101	42	143
55-59	93	37	130
60 y +	99	30	129
TOTAL 602 271 873	602	271	873

Fuente: Informe Cuerpo 1166 RCP. Distribución intervalos de edad.

Figuras 9 y 10. **Distribución por género**



Fuente: RCP.

Con relación a la distribución provincial, observamos una concentración casi exclusiva en Madrid, lo que sin duda nos dificulta la captación y retención de talento y nos impide alinearnos para disminuir otro de los grandes retos de nuestra sociedad: «la España vaciada».

Cod. Prov. Dest.	Prov. Destino	Nº Funcionarios	%
03	ALICANTE – ALACANT	3	0,3 %
05	ÁVILA	1	0,1 %
06	BADAJOS	1	0,1 %
07	ILLES BALEARS	1	0,1 %
08	BARCELONA	9	1,0 %
11	CÁDIZ	1	0,1 %
12	CASTELLÓN/CASTELLO	3	0,3 %
13	CIUDAD REAL	2	0,2 %
14	CÓRDOBA	2	0,2 %
15	A CORUÑA	5	0,6 %
18	GRANADA	1	0,1 %
19	GUADALAJARA	1	0,1 %
20	GIPUZKOA	1	0,1 %
23	JAÉN	1	0,1 %
24	LEÓN	1	0,1 %
26	LA RIOJA	1	0,1 %
28	MADRID	784	89,8 %
29	MÁLAGA	4	0,5 %
30	MURCIA	3	0,3 %
33	ASTURIAS	2	0,2 %
35	LAS PALMAS	1	0,1 %
36	PONTEVEDRA	1	0,1 %
38	S. C. TENERIFE	2	0,2 %
39	CANTABRIA	2	0,2 %
41	SEVILLA	6	0,7 %
42	SORIA	1	0,1 %
43	TARRAGONA	1	0,1 %
45	TOLEDO	2	0,2 %
46	VALENCIA	9	1,0 %
47	VALLADOLID	6	0,7 %
48	BIZKAIA	1	0,1 %
49	ZAMORA	2	0,2 %
50	ZARAGOZA	7	0,8 %
60	EXTRANJERO	5	0,6 %
Total		873	100,0 %

En el Comité de Dirección de las Tecnologías de Información y las Comunicaciones (órgano de coordinación y colaboración entre los departamentos ministeriales y la SGAD), la representación de la mujer TIC es sensiblemente inferior, con un porcentaje del 24 %.

Figura 11. **III Promoción TIC**



Fuente: Boletic.

3. EL ACCESO AL CUERPO TIC

Para concretar un poco más las funciones de los y las TIC en la AGE, podemos usar como referencia la última convocatoria de oposiciones (concurso-oposición) para expertos en nuevas tecnologías de la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO) que se desglosan en 5 ámbitos:

1. Infraestructuras TIC, nubes, redes y programas intermedios.
2. Entorno laboral digital, ofimática e informática móvil.
3. Gobernanza informática y de datos, gestión de programas/carteras y proyectos, gestión de proyectos (PMO), arquitectura operativa y empresarial.
4. Diseño, desarrollo/configuración, pruebas, funcionamiento y mantenimiento de aplicaciones informáticas y soluciones estándar y gestión de datos, análisis de datos e inteligencia artificial.
5. Seguridad de las TIC.

Para el acceso a la convocatoria se exigen unos requisitos mínimos tanto en a nivel educativo como profesional:

- Para los ámbitos 1-4, se requiere un mínimo de 4 años de formación TIC y 6 años de experiencia profesional TIC, pudiendo suplirse con 3 años de formación TIC y 7 años de experiencia laboral.
- Para el ámbito 5, se requiere un nivel de formación de estudios universitarios de 4 años y 9 años de experiencia laboral, pudiendo acceder también con 3 años de estudios y 10 de experiencia laboral.

Utilizaremos esta información para contrastar nuestro actual modelo de proceso selectivo, al objeto de corroborar si es capaz de captar técnicos de similares competencias y cualificaciones.

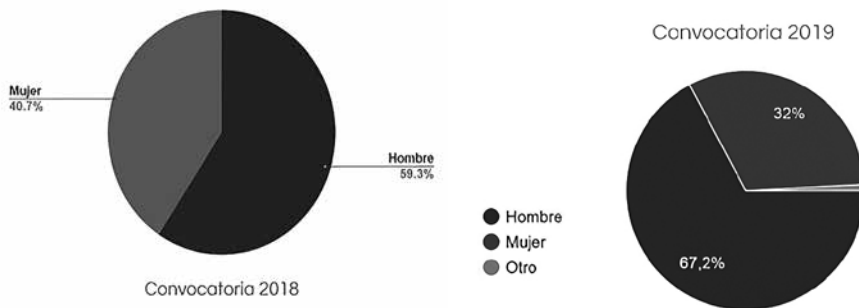
Referencias a la convocatoria: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:C2022/076A/01&from=ES>

Para acceder al Cuerpo de Sistemas y Tecnologías de la Administración General del Estado (cuerpo de categoría superior, A1), se exige estar en posesión del título universitario de Grado, Licenciatura, Ingeniería o Arquitectura y ninguna experiencia laboral. El proceso es una oposición compuesta por cuatro exámenes variados, que miden tanto el conocimiento tecnológico como el normativo, la capacidad de comunicación en inglés y la capacidad de resolución de problemas técnicos a través de un ejercicio práctico. El sistema de acceso se completa con la realización de un curso selectivo.

Analizando el perfil de las personas que han aprobado las últimas convocatorias obtendremos los principales elementos que caracterizan las recientes incorporaciones del colectivo.

Las mujeres representaron el 40,7 % de las personas que superaron la oposición en 2018, y el 32 % en la última convocatoria de 2019.

Figuras 12 y 13



Fuente: Gráfico Preparatic28.

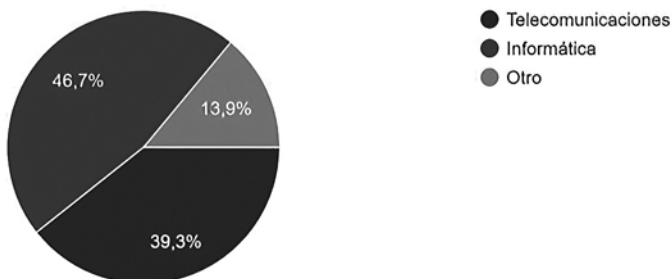
La edad predominante es de 36-40 años, existiendo un porcentaje superior al 10 % en la franja de edad de menores de 30 años y un poco inferior en la franja de mayores de 50 años.

Como era de esperar, la titulación mayoritaria es la relativa a Informática, con un 46,7 % respecto al total, seguida por la ingeniería en Telecomunicaciones con un 39,3 %; existe un 13 % de titulaciones variadas (física, matemáticas, sociales...) que nos aporta un rico perfil multidisciplinar.

Para liderar la nueva era de la tecnología y resolver algunos de los problemas más complejos del planeta se necesitan muchas maneras diferentes de pensar y de actuar, una mente abierta y creatividad.

Figura 14

Titulación



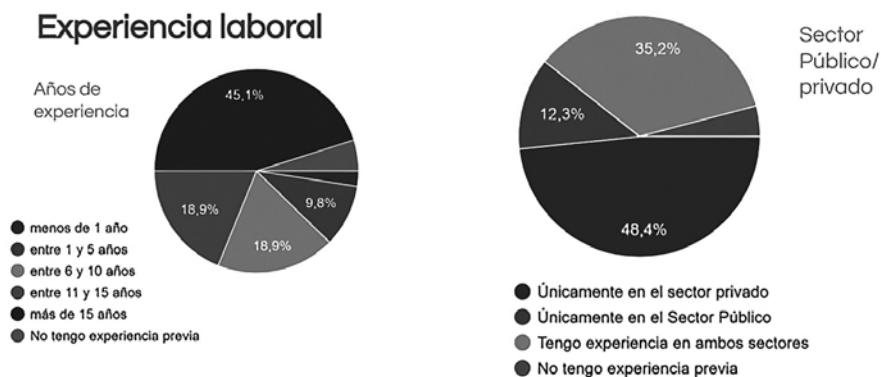
Fuente: Gráfico Preparatic28.

Respecto a la experiencia profesional, es destacable la amplia experiencia de las personas que superan el proceso, tanto en el ámbito privado como público.

Únicamente el 7,3 % de aprobados no cuenta con experiencia o muy poca, siendo el porcentaje mayoritario el de las personas que disponen de más de 15 años de experiencia (mayor al 45 %).

Con relación a los sectores de experiencia profesional, el perfil mayoritario cuenta con experiencia en el sector privado.

Figuras 15 y 16



Fuente: Gráfico Preparatic28.

Pasemos a analizar a continuación el colectivo en su conjunto.

Es decir, observamos que nuestro sistema de acceso consigue garantizar dotarnos de técnicos altamente cualificados (con grados y máster mayoritariamente en Informática y Telecomunicaciones) y un pequeño porcentaje de otras titulaciones que aportan visión multidisciplinar y enriquecen al colectivo.

Respecto a la experiencia profesional podemos concluir que conseguimos resultados muy alineados con la máxima exigencia de la convocatoria europea, dado que el 64 % del talento captado cuenta con más de once años de experiencia.

Observamos datos preocupantes con relación al acceso de la mujer al proceso selectivo no alcanzándose habitualmente más de un 30 % de aspirantes femeninas. Esta situación guarda relación directa con la baja proporción de mujeres en títulos superiores estrechamente relacionados con las TIC, siendo negativa la evolución desde 2013, al caer casi 3 puntos porcentuales.

La tendencia futura sigue en la misma línea, incluso podría agravarse, pues según los datos del estudio, considerando las expectativas laborales y los estereotipos expresados, menos de un 10 % de chicas esperaba trabajar como profesionales TIC a los 30 años.

4. LAS MUJERES EN LOS CUERPOS SUPERIORES TIC FRENTE A OTROS CUERPOS DE LA AGE

Como parte interesada, desde ASTIC se acomete una primera aproximación estadística a la situación actual de las mujeres TIC en la Administración pública, dada la ausencia de publicación analítica sobre género, recogida en el número 88 de la revista para los asociados/as, *Boletic*, publicada en marzo de 2021.

El análisis partió de los datos solicitados a través del Portal de Transparencia-Función Pública, relativos al Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Administración del Estado, el Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Administración de la Seguridad Social y la Escala de Analistas de Informática, a extinguir, de la Administración de la Seguridad Social. Este conjunto de datos se denominó TIC.

Asimismo, para establecer comparativas, se solicitó información con idénticos criterios de agregación en el ámbito del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos, a este conjunto de datos se designó como TAC.

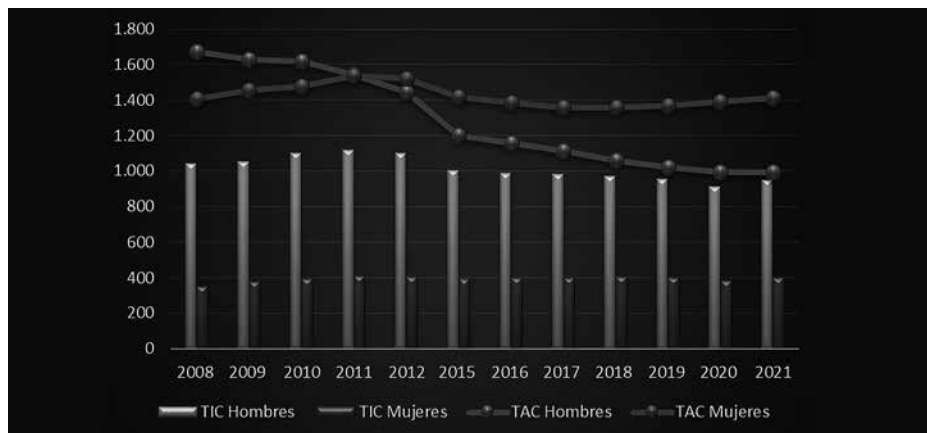
El estudio de ambos conjuntos de datos ha permitido la generación de gráficos, de elaboración propia, con el objetivo de ilustrar y presentar las relaciones entre los distintos datos, facilitando con ello el análisis y la comparativa visual.

La figura 1 muestra la comparativa de la distribución por género en ambos conjuntos de datos. Desde el primer vistazo destaca el gran diferencial en datos absolutos entre el personal de ambos colectivos, ilustrando claramente la consecuente menor presencia TIC, lo que entorpecerá los retos que planea la demanda de la transformación digital.

A continuación, considerando la visión de género, se identifica un cambio de tendencia en el caso de la participación femenina en el conjunto TAC a partir de 2011, sea por nuevas incorporaciones o por el aumento de jubilaciones masculinas como veremos más adelante, comportamiento que no se identifica en el caso TIC, donde la proporción entre hombres y mujeres parece

estancada después del crecimiento previo a la crisis económica de finales de la década del 2000.

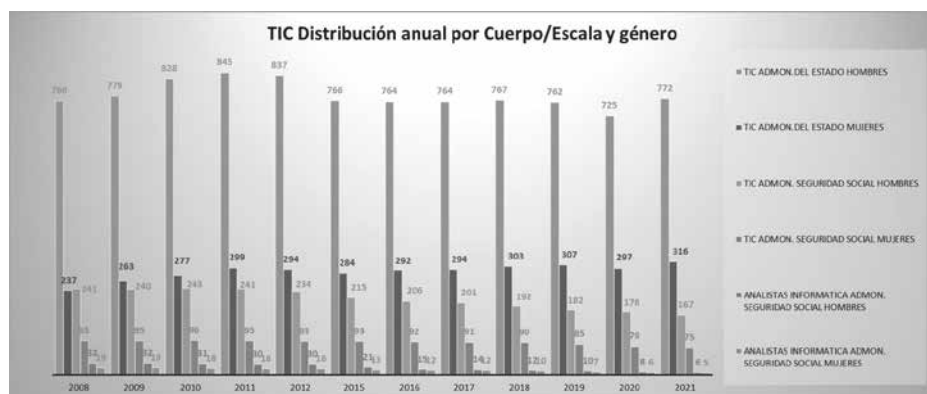
Figura 17. **Distribución por género, serie temporal**



Fuente: Portal de Transparencia-Función Pública. Elaboración propia.

Cuando se explota el conjunto TIC, tal como muestra la figura 2 la distribución por género resulta similar, con la excepción que presentan los datos de analistas, escala a extinguir, llegando a quedar casi en una situación paritaria estos últimos años.

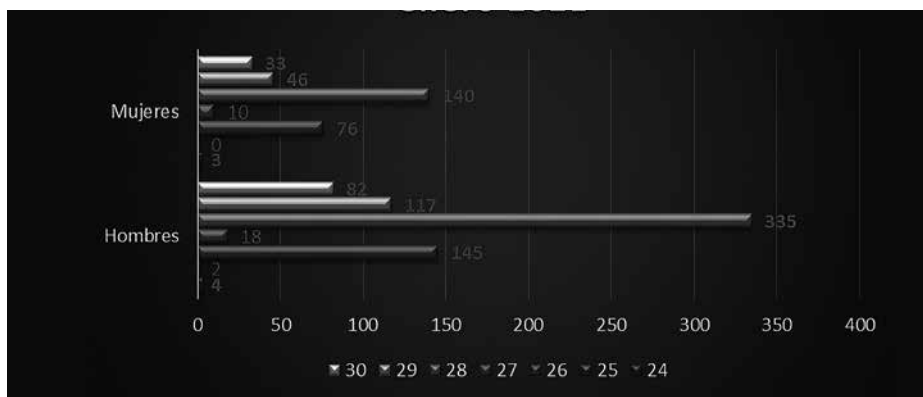
Figura 18. **TIC Distribución por género, serie temporal**



Fuente: Portal de Transparencia-Función Pública. Elaboración propia.

Abordemos otro criterio de distribución para el conjunto TIC, en este caso el reparto por niveles del personal en activo, siendo la última información facilitada la correspondiente a enero de 2021, tal como muestra la figura 3, en números absolutos, las diferencias entre hombres y mujeres son las esperadas según la proporción ya observada en la serie temporal.

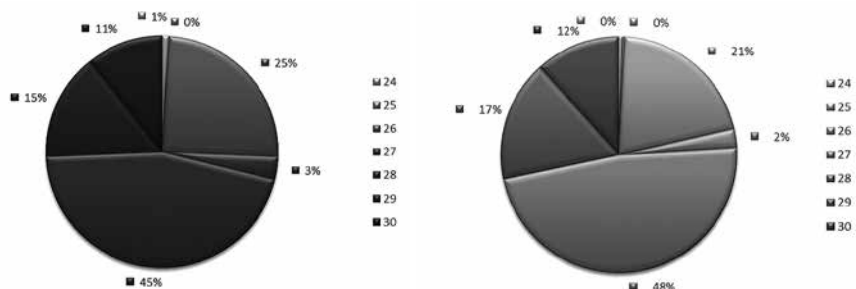
Figura 19. TIC Distribución por género y nivel. Personal en activo enero 2021



Fuente: Portal de Transparencia-Función Pública. Elaboración propia.

Cuando se traslada la asignación de niveles de manera proporcional, según muestra las figuras 4a y 4b, parece indicar un comportamiento muy similar, entre géneros, en cuanto al modelo de carrera profesional. Si bien, tal como muestra el gráfico correspondiente a las mujeres, parece existir una mayor porción en el mantenimiento de los puestos de entrada, sería conveniente analizar con más detalle ese pequeño diferencial antes de aventurar hipótesis sobre sus causas.

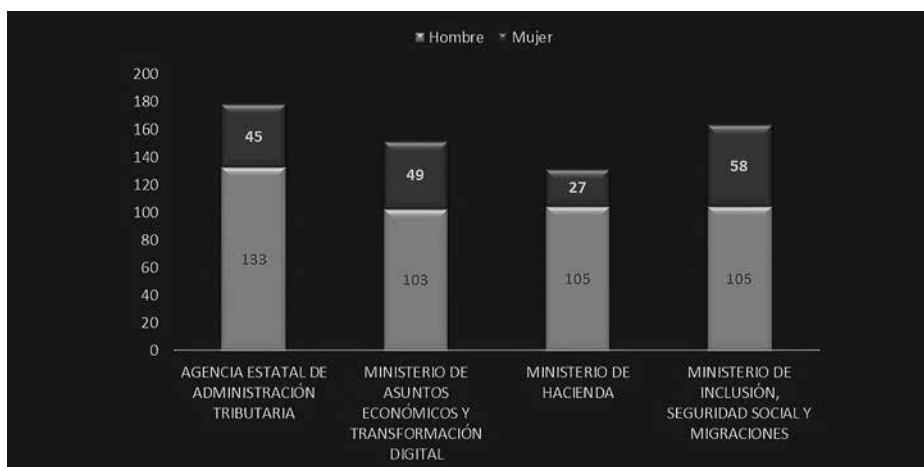
Figura 20a. **TIC Mujeres según nivel y**
 Figura 20b. **TIC Hombres según nivel. Personal en activo enero 2021**



Fuente: Portal de Transparencia-Función Pública. Elaboración propia.

Los datos facilitados de personal en activo confirman la concentración de personal TIC en una serie de Ministerios u Organismos. Visualizando, en la figura 5, la distribución de género de aquellos donde su presencia supera el centenar, se observan diferencias, aventajando con más de un 35 % la representación femenina el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones mientras que la Agencia Tributaria solo alcanza al 25 %, estando lejos el Ministerio de Hacienda con un poco más del 20 %.

Figura 21. **Distribución por género con presencia TIC >100.**
Personal en activo enero 2021



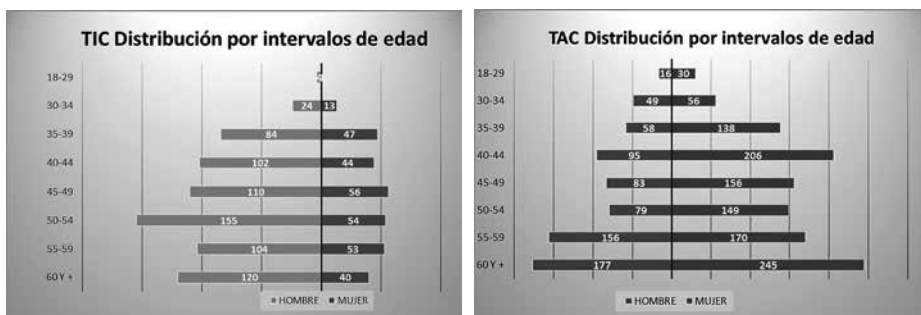
Fuente: Portal de Transparencia-Función Pública. Elaboración propia.

Otro de los criterios considerados ha sido la edad, para identificar el grado de envejecimiento, si fuere el caso, del conjunto TIC. En este caso, recuperamos la comparativa entre ambos conjuntos de datos, considerando aquellos en activo para enero de 2021, a modo de pirámides de edad y género, que permite, de un vistazo, identificar algunas pautas, tal como se visualizan en las figuras 5a. y 5b.

En el caso del cuerpo TIC las mujeres están representadas en todos los intervalos de edad de manera muy semejante, mientras que, en el caso masculino, se observa una mayor concentración en el intervalo de 50-54 años. Pero en el gráfico relativo al cuerpo TAC, la concentración de mujeres se produce en el tramo de más edad, algo que va muy relacionado con la consiguiente pérdida de talento y experiencia que supondrá en los cercanos próximos años la jubilación de esos efectivos, sobre todo si se produce de bloque.

Figura 22a. TIC Distribución por intervalos de edad

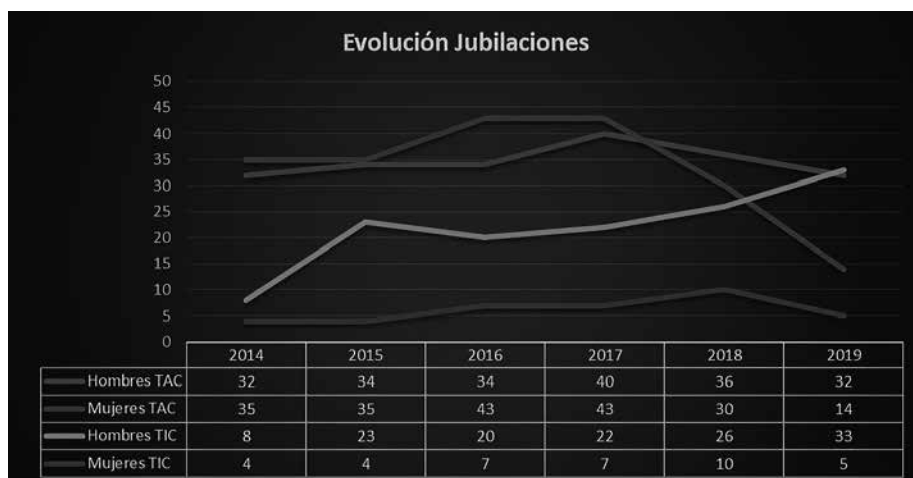
Figura 22b. TAC Distribución por intervalos de edad. Personal en activo enero 2021



Fuente: Portal de Transparencia-Función Pública. Elaboración propia.

Considerando esta última observación, se analizó el comportamiento de las jubilaciones en ambos conjuntos para facilitar su comparativa, tal como muestra la figura 7, y parece que hay cierta relación con el género, si bien resulta difícil conocer los motivos; mientras que los hombres de ambos conjuntos siguen una tendencia similar, las mujeres TAC muestran una menor opción a la jubilación, lo que fomenta, como se ha observado en la figura 6b, una acumulación en el intervalo de edad correspondiente a 60 años y superior. Ambos elementos parecen confirmar las malas previsiones sobre el nivel de envejecimiento de la Administración pública.

Figura 23. **Distribución por género con presencia TIC >100. Personal en activo enero 2021**



Fuente: Portal de Transparencia-Función Pública. Elaboración propia.

Esta aproximación estadística resulta parcial, debiendo ser ampliada a otros ámbitos, como universidades, comunidades autónomas y entidades locales, donde el personal TIC también desarrolla su carrera profesional, sin olvidar aquellos otros cuerpos y escalas de la Administración general no contempladas en esta primera toma de contacto. Asimismo, la incorporación de más indicadores proporcionará un diagnóstico más realista sobre la situación del colectivo TIC, en cuanto a la visión de género, que promueva a las medidas oportunas para reducir esa brecha en el sector digital de la Administración pública.

El sector público puede ser uno de los referentes para la incorporación de la mujer al ámbito TIC, constituyéndose como uno de los motores de las transformaciones socioeconómicas donde el papel de la tecnología resulta imprescindible. Parece que este enfoque social podría fomentar otra visión de las carreras STEM actualmente muy relacionado con el mundo puramente técnico, sirviendo para aumentar el interés de las mujeres en su elección.

5. LAS MUJERES TIC EN EL SECTOR PRIVADO

El informe «Navegando los indicadores sobre el Empleo tecnológico en España y en la Unión Europea 2021. Noviembre de 2021. Colección / Serie: Brújula» tiene como objetivo poner en valor el papel de los especialistas

digitales como pieza clave para el desarrollo y la innovación de la tecnología digital en todo el tejido productivo.

El informe toma el pulso al mercado laboral tecnológico en España y en la UE. Entre sus principales conclusiones, destaca el hecho de que existe una importante brecha de género.

Solo uno de cada cinco profesionales TIC es mujer

Según la base de datos de Computing, únicamente el 9 % de los CIO (máximos responsables del departamento de tecnología) de este país son mujeres.

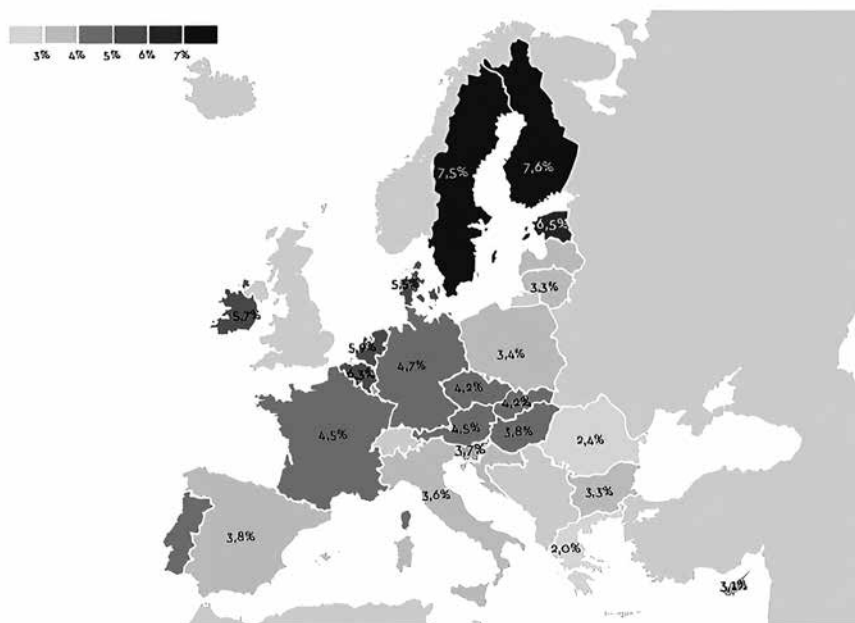
El sector es claramente masculino (se repite el mismo patrón en el sector público y en el privado). En 2020, había 144 000 expertas en TIC, lo que supone un 19,8 % del total. Esta proporción es ligeramente superior a la media europea, que es del 18,5 %.

Una de las razones para explicar este desequilibrio es la falta de mujeres graduadas en STEM.

La Agenda España Digital ha incluido dentro de sus objetivos la meta de incrementar en 20 000 el número de especialistas TIC en el periodo 2020 a 2026 en áreas específicas como la inteligencia artificial, la ciberseguridad y análisis de datos.

Según Eurostat, en el año 2020 había 727 000 especialistas TIC, lo que equivalía al 3,8 % del total del empleo de España, frente al 4,8 % de la Unión Europea.

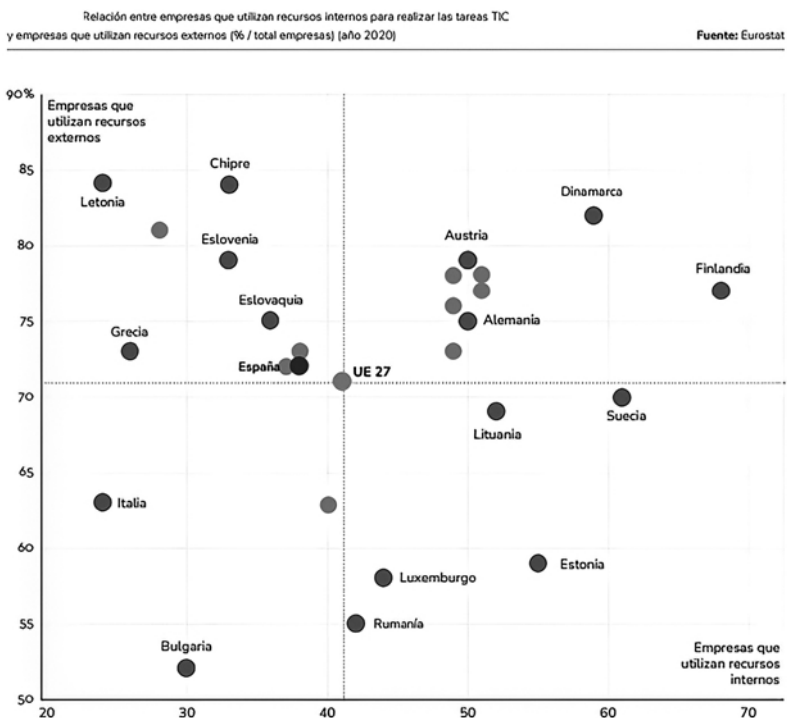
Figura 24. UE Especialistas TIC



Fuente: Eurostat.

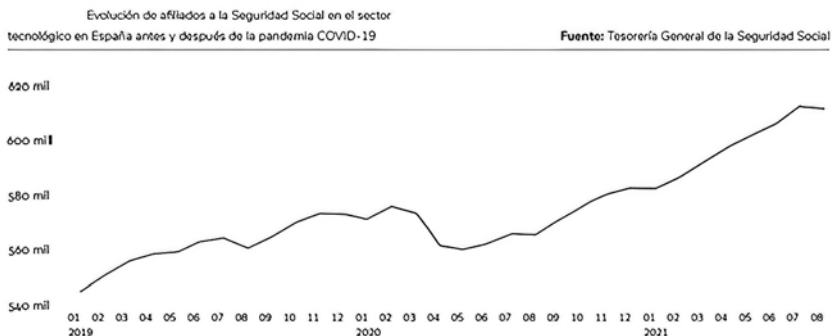
Los países con mayor nivel de digitalización son los que presentan mayores proporciones de empresas que utilizan recursos internos para realizar las tareas TIC.

Figura 25. **Uso de recursos TIC por empresas**



Fuente: Eurostat.

Figura 26. **Afiliados Seguridad Social**



Fuente: Eurostat.

6. EL FUTURO DE LAS PROFESIONES TIC

El Cedefop nos ofrece su previsión de competencias para permitirnos imaginar cómo podría ser el mundo laboral dentro de diez años. En el análisis de las y los profesionales TIC nos indica que esta categoría abarca a las personas que llevan a cabo actividades de investigación, planificación, diseño, programación, ensayo, asesoramiento y mejora de sistemas informáticos, equipos, programas y conceptos relacionados para aplicaciones específicas.

Y nos ofrece algunos datos clave:

Las TIC son una tecnología de uso general, por lo que los cambios y las perturbaciones en la economía pueden tener una influencia significativa en la futura demanda de capacidades de estos profesionales.

El porcentaje de profesionales de las TIC con cualificaciones de nivel medio seguirá siendo más o menos el 23 % en 2030.

Sin embargo, se espera que el número de profesionales de las TIC que poseen cualificaciones de grado superior escale hasta el 74 % en 2030.

Los principales factores de cambio que afectarán a las capacidades TIC serán la evolución de la tecnología y las cadenas de valor, al ir integrándose las TIC en cada vez más actividades económicas.

La digitalización de la economía impulsará la demanda de personas con un profundo conocimiento del sector, capaces de desarrollar soluciones TIC personalizadas y eficientes para cualquier empresa u organización.

El incremento continuo en la capacidad de procesamiento seguirá provocando un aumento de la cantidad y la variedad de datos generados.

En relación con el mantenimiento de las cualificaciones profesionales, existen diferentes certificaciones oficiales a las que los profesionales de las TIC pueden acudir a través de proveedores privados e instituciones académicas, a fin de mantener actualizados sus conocimientos y capacidades en este ámbito. La certificación ha pasado a ser esencial para los profesionales de las TIC en todos los contextos, aproximadamente la mitad de ellos cuentan con al menos una certificación.

Con el objetivo de promover la movilidad de los profesionales de las TIC en todos los sectores de la economía o a los países de la UE, la Comisión Europea ofrece un marco común europeo para los profesionales de las TIC en todos los sectores industriales.

La Asociación Profesional de Cuerpos Superiores de Sistemas y Tecnologías de la Información de las Administraciones Públicas (ASTIC,

<http://astic.es>) cuenta con 700 socios, miembros del cuerpo TIC de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de otros cuerpos superiores de la Administración especializados en las TIC, de los que el 30 % son mujeres.

Consciente de la necesidad de trabajar para disminuir la brecha de género en las TIC, ASTIC ha firmado convenios con la Alianza STEM por el talento femenino con el Ministerio de Educación y Formación Profesional y Women 4cyber Spain.

7. BIBLIOGRAFÍA

- THE DIGITAL ECONOMY AND SOCIETY INDEX (DESI) EUROPEAN COMMISSION. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi> (última consulta: septiembre 2022).
- LOZANO QUIRCE, M. M. (2021). «Aproximación estadística a la situación de las mujeres TIC en la Admón Pública». *Boletic*, 88, pp. 27-31.
- MATEOS, S., GÓMEZ, C. (2019). *Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico*. Madrid: Secretaría de Estado para el Avance Digital, Ministerio de Economía y Empresa.
- USART, M., SÁNCHEZ-CANUT, S. y LORES, B. (2022). «El ámbito de las STEM no atrae el talento femenino». Universitat Rovira i Virgili. Disponible en: <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/el-ambito-de-las-stem-no-atrae-el-talento-femenino> (última consulta: agosto 2022).
- PORTAL DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. GOBIERNO DE ESPAÑA. Disponible en: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Comision_Europea_OBSAE/Indice-de-Economia-y-Sociedad-Digital-DESI-.html (última consulta: septiembre 2022).
- WOMEN IN DIGITAL SCOREBOARD (2021). Comisión Europea. Disponible en: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/women-digital-scoreboard-2021> (última consulta: septiembre 2022).

CAPÍTULO 10

LAS MUJERES EN EL SISTEMA ESPAÑOL UNIVERSITARIO: CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

Ana Caro

Coordinadora de Programas de la Universidad Autónoma de Madrid. Secretaria de las Juntas Directivas de AEDUN y RIDU, vocal de la Junta Directiva de AMSP y miembro de AMIT

1. INTRODUCCIÓN. UNA HISTORIA EN CIFRAS PERSIGUIENDO LA IGUALDAD

«Las mujeres no van a llegar, ya están». Estas palabras las pronunció Margarita Salas, nacida en 1938. Fue la científica que inició el desarrollo de la biología molecular en España. Discípula de Severo Ochoa, con quien trabajó en los Estados Unidos, después de hacerlo en Madrid con el científico Alberto Sols, no fue hasta 2016 cuando se convirtió en la primera mujer en recibir la Medalla Echegaray, otorgada por la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.

Siendo un claro ejemplo de la evolución del papel de la mujer en el ámbito de la universidad y la ciencia, llegó a afirmar que «en los 60 se creía que no teníamos capacidad para la investigación», y además aseveró que, aún hoy, «la mujer todavía es poco visible en la ciencia», «aunque ha habido mujeres muy importantes a lo largo de la historia de la ciencia, son muy poco conocidas», y puso el foco en que «todavía hay muy pocas mujeres premios Nobel. Son minoría, y sin embargo hay muchas que se lo merecen»,

Poco antes de fallecer, a finales de 2019, hizo un llamamiento a las investigadoras que empiezan su carrera, «que no se sientan discriminadas por el

hecho de ser mujeres. A lo mejor se sienten todavía como que no valen, que no son capaces; hay que quitar esa idea a las mujeres que no son capaces. Las mujeres somos capaces de hacer lo que nos proponamos, con entusiasmo e ilusión todo se puede hacer».

Es necesario comenzar esta disertación con una figura tan emblemática, porque su trayectoria, sus palabras, son un resumen, lineal, ascendente, de la lucha, el compromiso, y el afán de ser ejemplo del cambio, de miles de mujeres que, en el ámbito de la docencia, la ciencia, la tecnología y la gestión del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, han ido superando obstáculos, y dejando más expedito el camino para otras miles, que llegan, y que llegarán.

Pero también se hace necesario no perder la perspectiva de la realidad formal, y retomar, por ende, aquellos otros momentos históricos que han venido a dibujar gran parte de la evolución de los conceptos «mujer y educación superior», «mujer y ciencia»; siendo los primeros hitos los que os llevan a las universidades de Salamanca y Alcalá de Henares, donde Beatriz Galindo, «La Latina» (1470) se convirtió en la primera mujer en asistir a la universidad, además de ser asesora de Isabel la Católica, Luisa de Medrano (1508) fue reconocida primera catedrática de gramáticas latina, y M.^a Luisa de Guzmán (1787) primera doctora de Filosofía y Letras. Concepción Arenal (1849) estudió, disfrazada de hombre, Derecho en la Universidad de Madrid; María Elena Maseras consiguió un permiso regio en 1872 para ingresar en Medicina en Barcelona, y asistir a clase acompañada de su hermano; Dolores Aleu y Riera (1882) fue la primera licenciada en Medicina, y Martina Castells Ballespí (1888) la primera doctora, ambas en la Universidad de Barcelona, y, además, en ese mismo año, se autorizó la matrícula femenina en la universidad sin permiso previo del padre o del marido.

En 1858 se inauguró la primera Escuela Superior de Magisterio, centro del que saldrían multitud de mujeres para ejercer una profesión, y el Ministerio de Instrucción Pública, el 8 de marzo de 1910, en la *Gaceta de Madrid*, publicó una Real Orden dada por Alfonso XIII por la que se permitía la matriculación de mujeres en todos los niveles formativos, y que, previamente, solo la astucia y la persistencia de algunas, logró que se culminaran algunas excepciones. Y después, al final de la dictadura de Primo de Rivera, en 1930, las universitarias españolas ya representaban el 5 % del total. Por entonces, destacaron figuras, hoy históricas, como Victoria Kent, del Partido Radical Socialista, primera mujer en ingresar en el Colegio de Abogados de Madrid, o Pilar Careaga, primera ingeniera industrial, que llegaría a ser alcaldesa de Bilbao durante la etapa franquista; siendo, en 1931, cuando María Zambrano,

obtuvo cátedra de Filosofía en la Universidad Central de Madrid. (Comella, 1998) (Mujeres en la universidad española 1212-2018).

Evidentemente la progresión, ascendente y de calidad, de la presencia femenina en las aulas, los laboratorios, los despachos, las cátedras, los rectorados y los diversos órganos, instituciones y organismos que conforman el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, es más que evidente, y constatable. Por eso, la serie estadística «Científicas en cifras. Estadísticas e indicadores de la (des)igualdad de género en formación y profesión científica», elaborada por la Unidad Mujeres y Ciencia desde 2007, sirve como línea base para el seguimiento del impacto de las políticas y medidas implementadas en materia de igualdad en ciencia; incluyendo datos, entre otros, sobre carrera científica y cargos de gobierno en universidades y los organismos públicos de investigación (OPI), resultados de los procesos de acreditación a categorías de profesorado universitario, sexenios de evaluación de la actividad investigadora, tipos de actuaciones y estructuras de igualdad de género en universidades y los OPI, y sistema con el que cuentan, en su caso, dichas entidades para el desarrollo de investigación especializada en estudios feministas y de género.

En su sexta edición (2021), el informe afirma que «En los últimos 15 años ha habido una evolución notable de las políticas de igualdad en I+D en España, influida por el impulso normativo que la igualdad de género ha tenido a nivel nacional, especialmente a raíz de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y también por las directivas, iniciativas y recomendaciones en el marco de la Unión Europea. Se ha incidido especialmente en la visibilidad de las científicas y sus contribuciones a todas las áreas del conocimiento, en la necesidad de alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles, así como la importancia de evitar sesgos y discriminaciones directas e indirectas y de atender a las necesidades de todas las personas mediante los resultados de la ciencia y la innovación».

Y recoge una serie de tendencias positivas que conviene referenciar:

En primer lugar, un aumento paulatino en la presencia de investigadoras a lo largo de los últimos años. Ellas alcanzan ya el 41 % del personal investigador de nuestro país (el 40 % en 2015), por encima del valor del conjunto de la UE-28 (34 %). La presencia de investigadoras es ya equilibrada en la Administración pública (52 %) y en la Enseñanza Superior (43 %), pero no en el sector empresarial (31 %).

En segundo lugar, un aumento de la presencia de mujeres según se avanza en la carrera investigadora en las universidades y los OPI. Así, en el grado

B –personal postdoctoral senior– ha pasado de un 42 % en 2016 al 44 % en 2019. Y en el grado A –escalón más alto en la carrera investigadora– las mujeres eran el 24 % en 2019 frente al 21 % en 2016.

En tercer lugar, una ligera mejora en la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones. Así, en 2020, en órganos unipersonales hay un 23 % de mujeres en puestos de rector/a y un 50 % de mujeres al frente de un OPI, respecto a porcentajes de 22 % y 38 % respectivamente en 2018. Y, Además, se mantiene el equilibrio de género alcanzado en el nivel de vicerrectoras de universidades (42 % en 2020 y 40 % en 2018).

Ahora bien, no se debe olvidar que las cifras también nos siguen arrojando la persistencia de brechas de género:

Mientras que las mujeres representan más de la mitad del alumnado matriculado en estudios de grado, continúan estando especialmente infrarrepresentadas en estudios de grado en áreas como ingeniería y arquitectura (25 %). Es especialmente preocupante el descenso paulatino en la proporción de investigadoras del sector de la Enseñanza Superior que trabajan en el área de ingeniería y tecnología: en 2019, solo el 12 % de las investigadoras trabaja en esta área, porcentaje que ha retrocedido casi 7 puntos desde 2015.

La proporción de mujeres desciende tanto en universidades como en los OPI en los grados B y, especialmente, A. Además, los datos de personal de universidad y de los OPI muestran que el denominado «efecto de tijera» se produce en muchas de las áreas científico-tecnológicas, pero la infrarrepresentación de mujeres en el caso de ingenierías y tecnología, por ejemplo, constata en su caso un «efecto pinza» en la forma de los gráficos de distribución de las investigadoras en estos campos de conocimiento según avanzan en la carrera investigadora. Se ha constatado también que las investigadoras promocionan a un menor ritmo que sus compañeros. En términos absolutos, el número de mujeres en el grado D en universidades y en los OPI ha ido aumentando con los años, pero ha aumentado más rápidamente el de hombres. Mientras que hay una presencia equilibrada de hombres y mujeres en el grado D, e incluso en el grado C, en el salto a la estabilización que significa el grado B aparecen diferencias porcentuales de 11 puntos en universidades y 19 puntos en los OPI.

Existe brecha de género en las solicitudes de sexenios que evalúan y reconocen la actividad investigadora del personal docente e investigador donde hay, además, tasas de éxitos inferiores para las mujeres en diversas áreas, o incluso en todas, como es el caso del sexenio de transferencia.

Los techos de cristal que impiden que las mujeres alcancen los puestos de máximo poder en órganos unipersonales y colegiados del sistema de

ciencia y también en el ámbito universitario son todavía una realidad difícil de erradicar. Infrarrepresentación de mujeres en el cargo de máximo nivel de las universidades –rector/a– (23%), pero también al frente de decanatos (35 %), departamentos (35 %), institutos de investigación (23 %) y consejos de gobierno de universidades (36 %). Por su parte, en los OPI hay presencia equilibrada en la dirección (50 %), y en consejos rectores (50 %) y comités de dirección (50 %).

Aunque la proporción de investigadoras solicitantes en convocatorias de proyectos de I+D va en aumento, ellas tienen menores tasas de éxito y reciben proporcionalmente menos financiación que sus homólogos. Dentro de este mismo ámbito, la integración de la dimensión de género en el contenido de los proyectos de I+D, clave para una mayor calidad en la investigación, es una realidad cada vez más extendida, aunque todavía insuficiente; y existe una preocupante menor tasa de éxito de las solicitudes de proyectos de I+D de estudios feministas, de las mujeres y de género respecto de los proyectos de ciencias sociales, área a la que pertenece este ámbito de conocimiento en las convocatorias de proyectos.

De otra parte, y por cerrar el posicionamiento evolutivo de la situación de las mujeres en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación, citaremos dos hitos. Uno anterior, *Libro Blanco. Situación de las Mujeres en la Ciencia Española*, generado por la Unidad de Mujeres y Ciencia durante el mandato de la ministra Cristina Garmendia 2008-2011; y otro, posterior, el Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación (OMCI), que tiene la responsabilidad de analizar y realizar el seguimiento y medición de impactos sobre la situación de las mujeres en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación, y que publica, periódicamente, el informe «Mujeres e innovación».

En aquel *Libro Blanco* se comenzaba retornando a la historia con esta introducción: «La relación de las mujeres con el mundo de la ciencia y la innovación no ha sido fácil, como tampoco lo ha sido el camino emprendido por tantas mujeres que se han adentrado en entornos dominados por los hombres. Aunque muchos de los obstáculos con los que se encontraron las pioneras en la ciencia y la tecnología están hoy superados, aún queda un largo camino por recorrer y en eso debemos centrarnos [...] Desde que Concepción Arenal se tuviera que disfrazar de hombre para poder estudiar hemos avanzado mucho. Nuestra ciencia cuenta ya con grandes científicas, pero el trecho que aún queda por recorrer es al menos tan importante como todo lo conseguido». Para concluir lo que, por desgracia, observamos que, dada la rotundidad de las cifras ya expuestas, aún podemos seguir constatando «los datos que aquí podemos apreciar de manera sistemática nos proporcionan un

panorama de la realidad con sus luces y sus sombras. Nos muestran el avance conseguido, pero también las dificultades que persisten».

Y hoy, en la última edición (2022) de «Mujeres e innovación», se concluye que las tendencias son: una aceleración en la proporción de recursos humanos en ciencia y tecnología entre las mujeres, con un incremento de casi cuatro puntos porcentuales entre 2018 y 2021, el doble que en el caso de los hombres; y un refuerzo del papel de las mujeres en las actividades de transferencia de conocimiento emprendidas en el CSIC. En tres de cada cuatro patentes de prioridad solicitadas por el CSIC (72,8 %) en 2020 al menos figuraba una mujer en la solicitud (107 de 147 solicitudes), y un mayor protagonismo de las investigadoras en el liderazgo de proyectos financiados I+D+I en el periodo 2017-2020 con un crecimiento de más de siete puntos porcentuales en estos cuatro años.

Ahora bien, y por concluir esta evolución posicional a través de las cifras, aún se evidencia que existen ámbitos de mejora. Se hace necesario conocer cuántas mujeres se están formando en contenidos STEM, especialmente en Tecnología, y establecer medidas que ayuden a incrementar estas vocaciones, puesto que estas serán las que conformen el grueso de las futuras innovadoras, investigadoras e inventoras. Deviene imprescindible generar vocaciones innovadoras y conocer las posibles barreras a las que se enfrenta el talento femenino a la hora de acceder a su carrera profesional, sea en institución privada, pública o universitaria, sea en las PYME o en compañías de gran tamaño; y entender cómo evoluciona la carrera profesional de las mujeres vinculadas a la innovación, qué techos siguen existiendo a la hora de crecer, promocionar, liderar y dirigir entornos, promoviendo los instrumentos necesarios para cambiar el contexto y las dinámicas poco facilitadoras. Sin olvidar, la necesidad de integración de la perspectiva de género en los procesos innovadores.

2. CONTEXTUALIZACIÓN: MARCO NORMATIVO Y PLANIFICACIÓN EN BUSCA DEL OBJETIVO DE LA IGUALDAD

Para contribuir a lograr una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles de la ciencia, la tecnología y la innovación, deviene necesario el impulso de la igualdad de género en el sistema de ciencia e innovación, porque, además de ser un principio básico del derecho, es garantía de excelencia en la I+D+I. Y es obvio que el tejido social necesita aprovechar y retener todo el talento, por lo que los instrumentos normativos, y de planificación, han de lograr no dejar a nadie atrás, debiendo

integrarse la perspectiva de género de forma transversal a las políticas, programas y proyectos de I+D+I.

Se debe generar políticas de impulso y consolidación de la igualdad de género en el ecosistema del I+D+I, promoviendo la erradicación de las desigualdades existentes en el mismo y garantizando la presencia equilibrada de mujeres; y ello en consonancia con la línea seguida por los numerosos instrumentos internacionales, como ejemplo, las conferencias mundiales sobre la Mujer y el Plan Estratégico para 2022-2025 de ONU Mujeres, el Foro Generación Igualdad 2021, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, y señalar también, por su importancia global, y compromiso a lo largo del tiempo, la labor de la OIT en la materia. Así, su mandato de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo está consagrado en su Constitución y fue proyectado en las normas internacionales del trabajo pertinentes. Los cuatro Convenios clave de la OIT son: el Convenio (núm. 100) sobre igualdad de remuneración (1951), el Convenio (núm. 111) sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958), el Convenio (núm. 156) sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) y el Convenio (núm. 183) sobre la protección de la maternidad (2000). Los Convenios 100 y 111 también se cuentan entre los ocho convenios fundamentales de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

El mandato de la OIT respecto de la igualdad de género queda reforzado por las resoluciones conexas adoptadas por el órgano supremo de decisión de la Organización, la Conferencia Internacional del Trabajo. La más reciente de ellas es la resolución relativa a la igualdad de género como eje del trabajo decente, adoptada en junio de 2009; y la Resolución relativa a la promoción de la igualdad de género, la igualdad de remuneración y la protección de la maternidad, adoptada en junio de 2004. En su decisión de marzo de 2005, el Consejo de Administración encomendó incorporar la perspectiva de género en la cooperación técnica.

Es necesario destacar, ya en el ámbito de la Unión Europea, la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025, «Trabajar para una Unión de la Igualdad», o la creación del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) en 2010, para reforzar y promover la igualdad de género en toda la Unión Europea. Se trata de una agencia de la UE que trabaja para hacer realidad la igualdad de género en la UE y fuera de ella. Para ello, ofrece investigación, datos y buenas prácticas al tiempo que elabora estudios y estadísticas sobre la igualdad de género en la UE; hace el seguimiento del modo en que la UE cumple sus compromisos internacionales en materia de igualdad de género a través de la denominada Plataforma de Acción de

PekínEN, y elabora un informe anual sobre ella; trabaja para poner fin a la violencia contra las mujeres y coordina la campaña europea del lazo blanco para involucrar a los hombres en la causa; pone en común sus conocimientos y recursos *online* y apoya a las instituciones de la UE, los Estados miembros de la UE y las partes interesadas de ámbitos diferentes en sus esfuerzos para hacer frente a las desigualdades de género en Europa y fuera de ella.

Ese informe anual crea un indicador compuesto que refleja la realidad de igualdad de género, con un diseño enfocado de forma específica hacia el marco político de la UE. Citaremos el Índice de igualdad de género 2020, España, donde, entre otros aspectos, aborda la segregación en la educación y el mercado de trabajo, y nos arroja algunos datos para reflexionar –que, de otra parte, no hacen sino ahondar en los ya vistos a lo largo de esta disertación–: estudios universitarios en tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) (%), 2018), mujeres 12, hombres 88; científicos/as e ingenieros/as en sectores de alta tecnología (25–64, %, 2019), mujeres 28, hombres 72.

Como hemos podido constatar, en la esfera del ámbito internacional, todos estos organismos e instrumentos ponen el foco, en la mayoría de sus estudios, informes y estadísticas, en la educación en general, y en numerosas ocasiones, en la educación universitaria. Citaremos el más reciente, de marzo 2022, Informe de UNESCO-IESALC y Times Higher Education, que examina el rendimiento de 776 universidades de todo el mundo a través de 18 indicadores, «Igualdad de género: cómo se desempeñan las universidades del mundo», y reflexiona sobre la posición única que tienen las universidades en la sociedad y su potencial para ayudar a abordar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, incluyendo el ODS5: igualdad de género y empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Ahondaremos en su contenido en un siguiente apartado de esta disertación.

En España, el marco nacional en el ámbito normativo de la igualdad de género está constituido, fundamentalmente, por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, sea cual fuere su circunstancia o condición, en cualesquiera de los ámbitos de la vida y, singularmente, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural para, en el desarrollo de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución, alcanzar una sociedad más democrática, más justa y más solidaria. De otra parte, y completando aque-

lla, son de importancia, también para el ámbito de SECTI, tanto el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, como el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo –del objeto de este último, Planes de igualdad, se hará una aproximación, específica, en otro de los apartados de esta disertación–.

Referir, a mayores, que en apoyatura del Real Decreto 902/20, se trabaja en el Observatorio de Igualdad y Empleo, Fundación Mujeres, que tiene por objeto la acción de divulgación, análisis y sensibilización dirigido a mejorar el conocimiento sobre las desigualdades de género que se producen en el ámbito de empleo y emprendimiento, y las claves para superarlas desde la corresponsabilidad de los distintos agentes que operan en el ámbito laboral. Pudiendo traer a colación, por lo ilustrativo de su contenido, el trabajo «Empleo con perspectiva de género. Informe estadístico 2021-2022».

Del espacio normativo específico de la educación universitaria en España, debemos destacar la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en cuyo articulado, al regular el órgano de la Conferencia General de Política Universitaria, nos refiere que, entre sus competencias está coordinar la elaboración y seguimiento de informes sobre la aplicación del principio de igualdad de mujeres y hombres en la universidad; determinando, a su vez que deviene en un aspecto esencial, dentro del fomento de la investigación, del desarrollo científico y de la innovación tecnológica en la universidad, la consecución de la igualdad. Esta misma línea discursiva, se consolidará tras la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (BOCG, 1 de julio de 2022), en cuya Exposición de motivos ya encontramos estas premisas vocacionales: «[...] La construcción de una Universidad equitativa impregna el contenido de toda la Ley. Así, se establecen requisitos en materia de igualdad entre mujeres y hombres previos a la creación de una universidad como los planes de igualdad, o la eliminación de la brecha salarial y de toda forma de acoso. A su vez, la Ley establece que los órganos colegiados y las comisiones de evaluación y selección en las universidades garantizarán una composición equilibrada entre mujeres y hombres, medidas de acción positiva en los concursos y a favor de la conciliación y el fomento de la corresponsabilidad de los cuidados, entre otras muchas actuaciones [...]».

En este marco normativo de nuestro Estado también encontramos la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, que incluye la integración del enfoque de género con carácter transversal al

sistema de ciencia y tecnología e innovación como primera de las medidas novedosas para situar la legislación española en la vanguardia internacional, y que dedica su disposición adicional decimotercera a concretar medidas y actuaciones para ello. Pero es obvio, como hemos podido comprobar de la cantidad de datos referenciados a lo largo estas páginas que, si bien la legislación ha ido dando pasos para hacer una realidad de la igualdad de género en nuestro SECTI, la realidad sigue siendo tozuda, y no estamos alcanzando las cuotas necesarias, suficientes y legalmente admisibles.

En todo caso, y para no perder la senda legislativa en la materia, esta norma ha sido recientemente modificada por la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, siendo uno de los objetivos de su dictado, según expresa su Exposición de Motivos: «Cabe destacar el impacto de género positivo de esta reforma, ya que se refuerza la transversalidad de género, con un abordaje dual, tal y como marcan las estrategias de igualdad de género de ámbito internacional. Por un lado, se incluye un conjunto de instrumentos de planificación, estructuras y acciones específicas para erradicar las desigualdades de género en la I+D+I; y, por otro, se asegura la integración de principios y medidas de forma transversal en la ley. El fin es responder a las principales desigualdades de género que persisten en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, tales como la atracción del talento femenino a la investigación y la innovación, especialmente en las áreas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas; la retención y apoyo al desarrollo profesional de las investigadoras para que no abandonen la carrera científica y progresen al mismo ritmo que sus compañeros investigadores, consiguiendo así una presencia de al menos un 40 % de mujeres en todos los ámbitos del Sistema; la transformación institucional para garantizar entornos igualitarios, diversos e inclusivos allá donde se hace ciencia y se innova, que estén libres de discriminación, de sesgos de género, de micro-comportamientos machistas y de acoso sexual o acoso por razón de sexo; o la integración de la dimensión de género en los proyectos de I+D+I y del análisis sexo/género en su contenido». A continuación, a lo largo de todo el articulado, las medidas van de lo general a lo particular (Artículo 4 bis. Transversalidad de género, Artículo 4 ter. Medidas para la igualdad efectiva. O, la Disposición adicional decimotercera. Implantación de la perspectiva de género, por poner algunos ejemplos).

Confiemos, por tanto, que, del negro sobre blanco, la realidad nos arroje, en las próximas estadísticas e informes, el acierto de esta legislación y, por ende, lleguemos a constatar que las mediadas a implementar en su aplicación den los resultados esperados.

3. INSTRUMENTOS NECESARIOS –Y OBLIGATORIOS– PARA (RE) GENERAR IGUALDAD EN EL SECTI

Como ya hemos citado con anterioridad, existen diversas estructuras que pretenden apuntalar la igualdad de género en nuestro sistema de ciencia, tecnología e innovación, entre otros, pendiendo del Ministerio de Ciencia e Innovación, la Unidad de Igualdad, la Unidad de Mujeres y Ciencia y el Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación.

La propia norma específica del ámbito de la ciencia, ya citada con anterioridad, Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, recoge, en su Disposición adicional decimotercera la implantación de la perspectiva de género. Refiriendo, su apartado 6, que los «Organismos Públicos de Investigación adoptarán Planes de Igualdad en un plazo máximo de dos años tras la publicación de esta ley, que serán objeto de seguimiento anual. Dichos planes deberán incluir medidas incentivadoras para aquellos centros que mejoren los indicadores de género en el correspondiente seguimiento anual».

Pero la realidad no ha consolidado este mandato normativo. Por ello, no todos los OPI ni universidades tienen planes de igualdad de género en vigor y muy pocos realizan un seguimiento de la implementación y nivel de eficacia de los mismos. En 2020, el 94 % de las universidades públicas, el 70 % de las privadas y el 75 % de los OPI contaban con un plan de igualdad vigente. Además, se ha detectado que solo 10 universidades privadas y 34 públicas han evaluado sus planes una vez concluidos. Estos datos ponen de relieve el incumplimiento de la obligación legal de contar con planes de igualdad (Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo y Ley 14/2011, de 1 de junio) por parte de algunas de estas instituciones.

Se constatan también importantes carencias en los sistemas de seguimiento y evaluación de impacto de los planes por parte de una gran mayoría de universidades y los OPI. Respecto a las medidas incluidas en estos planes de igualdad, se ha observado una mayor proporción de medidas relacionadas con conciliación y corresponsabilidad, formación en igualdad, carrera investigadora y toma de decisiones, mientras que se ha detectado un déficit de iniciativas relacionadas con la mejora de la integración de la dimensión de género en el contenido de la investigación y en la docencia.

Las unidades o comisiones de igualdad son clave para el impulso y seguimiento de avances reales en igualdad en la I+D y, sin embargo, todavía no son una realidad en todas las universidades y especialmente, en los OPI. En 2020, las estructuras de igualdad de género, necesarias para desarrollar la labor de seguimiento e impulso de planes, medidas e iniciativas en materia

de igualdad, están presentes en forma de unidad de igualdad en el 98 % de las universidades públicas, el 63 % de las privadas y el 38 % de los OPI.

El acoso sexual y acoso por razón de sexo son una lacra social que todavía persiste en entornos de universidades y los OPI y, sin embargo, no todos estos centros cuentan con protocolos específicos de actuación. Se ha identificado a través de los datos recabados y analizados que, en 2020, el 96 % de las universidades públicas, el 73 % de las privadas y el 63 % de los OPI tenían implantados protocolos para la prevención y protección frente al acoso sexual y acoso por razón de sexo.

Quizás por esta derivada de la realidad, la ya citada Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, incide en este mandato: Disposición adicional quinta. Aprobación de los Planes de Igualdad de género en el ámbito de la I+D+I de los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación que formen parte del sector público estatal. «Los agentes del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación que formen parte del sector público estatal aprobarán los Planes de Igualdad de género en el ámbito de la I+D +I a los que se refiere el artículo 4 bis.6 de la Ley 14/2011, de 11 de junio, en el plazo de 1 año desde la entrada en vigor de esta ley, y los adaptarán a la realidad de sus centros».

A su vez, la Red de Unidades de Igualdad de Género para la Excelencia Universitaria (RUIGEU), continúa con su labor, siendo de interés destacar, de sus últimos informes, el relativo a los protocolos de actuación ante el acoso en las universidades.

Se trata de un sondeo realizado en noviembre de 2021 a las cincuenta y tres universidades que componen la RUIGEU, que nos muestra la siguiente realidad: solo cinco de las cincuenta y tres universidades no cuentan en estos momentos con un protocolo aprobado. Apuntan estar en proceso. El 79 % de los protocolos incluyen otros acosos discriminatorios, fundamentalmente se trata de denuncias por orientación sexual, identidad y expresión de género. Respecto a la activación de protocolos, los datos reflejan únicamente los casos en que se pone en marcha el procedimiento tras una denuncia: en el 55 % de las universidades se han activado menos de tres veces. Sin embargo, un análisis en mayor profundidad de las quejas atendidas, con el acompañamiento y las gestiones que suponen, daría cuenta del trabajo realizado por las unidades y se aproximaría más a la magnitud del fenómeno del acoso en las universidades. El 67 % de las universidades han previsto vías alternativas para casos que revisten menor gravedad. De estas, el 28 % contempla la vía informal dentro del protocolo y el 72 % lo realiza al margen del protocolo.

También podemos traer a colación, por aportar alguna visión añadida en este apartado, que algunas universidades cuentan con programas específicos para atender situaciones de acoso. Por ejemplo, la Rioja, Granada, Valencia o Jaume I.

Solo referir, una vez más, que el margen de mejora sigue siendo mucho, porque la realidad estadística aún nos arroja el largo camino que queda por recorrer en la implementación de Planes de igualdad de género y protocolos de acoso, y en la conformación y consolidación de unidades y comisiones de igualdad, en nuestro SECTI.

4. RETOS DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA ANTE EL ODS NÚMERO 5

Ya conocemos que la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* impulsa el compromiso de la comunidad internacional para el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas a través de un objetivo específico y de forma transversal en otros objetivos, y especialmente, promueve asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública, así como lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.

Pues bien, como referíamos con anterioridad, y antes de ahondar en cuál es el trabajo y el compromiso político-académico de nuestras instituciones universitarias en esta materia, para tener una perspectiva más global, consideramos necesario traer a colación las conclusiones del Informe «Igualdad de género: cómo se desempeñan las universidades del mundo», emitido por el Instituto Internacional de la UNESCO para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y Times Higher Education (THE).

En una primera parte, se analizan los datos proporcionados directamente por 776 instituciones sobre su contribución a la consecución del ODS5, y se destacan las diferencias, a menudo grandes, a nivel regional y nacional. Examina el rendimiento en tres áreas: estudiantil, de investigación y académica, y de políticas y servicios universitarios. Constata que las estudiantes mujeres superan en número a los estudiantes hombres a nivel mundial; el 54 % de los estudiantes que obtuvieron un título en 2019 fueron mujeres. Sin embargo, sigue habiendo un «sesgo de humanidades»: la proporción de estudiantes femeninas (30 %) que cursan carreras de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) sigue siendo 24 puntos porcentuales inferior a la proporción de estudiantes femeninas (54 %)

que cursan carreras de artes, humanidades y ciencias sociales (AHSS, por sus siglas en inglés).

La mayoría de las universidades (83 %) hacen un seguimiento de las tasas de solicitud, aceptación y finalización de estudios de las mujeres o cuentan con programas de acceso para mujeres, como tutorías o becas (81 %). Sin embargo, menos de dos tercios hacen un seguimiento de las tasas de graduación de las mujeres en comparación con las de los hombres, y tienen planes para cerrar la brecha.

La participación de mujeres en la población estudiantil no se traduce en su presencia en el mundo académico y en los puestos de dirección de las universidades. Menos de dos quintas partes de los académicos senior (profesores, decanos, catedráticos y altos cargos universitarios) y menos de un tercio de los autores de trabajos de investigación son mujeres, lo que evidencia una importante brecha de género.

Las universidades también muestran sus políticas y servicios institucionales para promover la igualdad de género. Por ejemplo, nueve de cada diez universidades tienen una política de no discriminación contra las mujeres y siete de cada diez contra los transexuales. Nueve de cada diez instituciones tienen políticas de maternidad y paternidad que apoyan la participación de las mujeres, siete de cada diez tienen servicios de guardería para el personal y el profesorado y seis de cada diez tienen estos servicios también disponibles para los estudiantes. Las universidades también protegen activamente a quienes denuncian la discriminación por razón de género, y el 86 % de las instituciones declaran tener una política al respecto.

Sin embargo, la mayoría de las universidades no pudieron aportar pruebas relevantes de sus políticas y servicios para promover el avance de la mujer, lo que sugiere que, aunque ciertos códigos pueden estar aparentemente en vigor, todavía no se están aplicando en todas las instituciones, y los estudiantes y el personal pueden desconocerlos. Se pidió a las universidades que aportaran pruebas para doce indicadores sobre la igualdad de género; el porcentaje de las que aportaron pruebas pertinentes fue inferior al 50 % en todos los casos.

La segunda sección del informe presenta cinco estudios de casos de instituciones del Líbano, India, México, Kenia e Irlanda. Estas universidades promueven activamente la igualdad de género en sus instituciones, con una amplia gama de acciones coordinadas a nivel estratégico, estructural y operativo. En esta sección se describen sus esfuerzos, políticas y normativas, las lecciones aprendidas y los planes futuros para hacerle frente a la desigualdad y la discriminación de género.

Ya en nuestra esfera, CRUE Universidades Españolas, constituida en el año 1994, asociación sin ánimo de lucro, formada por un total de 76 universidades españolas, 50 públicas y 26 privadas, ha reiterado su apuesta por la igualdad en el Sistema Universitario Español y una muestra de ello ha quedado reflejada en su estrategia Universidad 2030.

De esta estrategia debemos destacar los siguientes aspectos, contenidos y perspectivas:

Primero. Medidas para favorecer la cultura de la igualdad, incorporar la perspectiva de género en todos los ámbitos, acabar con la brecha salarial y favorecer la cultura de la igualdad. Para ello, propone, entre otras actividades, acometer en los presupuestos universitarios un estudio del sistema de retribución desde el enfoque de igualdad de género; realizar informes sobre la brecha salarial y sobre el impacto de género en los procesos de selección, acceso y promoción del profesorado y del personal de administración y servicios; la incorporación del análisis de género en los trabajos fin de grado y máster, y facilitar, regular e incentivar el comportamiento inclusivo en todas las facetas de la vida universitaria, desde el lenguaje hasta el fomento de la docencia y la investigación en el ámbito del feminismo.

Segundo. Propuestas para la conciliación corresponsable. Resulta necesario incrementar en la universidad medidas que favorezcan la conciliación corresponsable de la vida laboral, familiar y personal docente e investigador (PDI), y de administración y servicios (PAS), y estudiantado con el fin de corregir algunas de las disfunciones todavía presentes en este ámbito. A tal efecto están en cartera actuaciones como la implementación de ayudas económicas directas que cubran, por ejemplo, gastos de guardería de sus hijos e hijas hasta su ingreso en la educación obligatoria gratuita; o las ayudas económicas indirectas, como la deducción por maternidad, desgravaciones fiscales por hijo y/o familiar a cargo y prestaciones por familia numerosa o monoparental. Y la no penalización del ejercicio de los derechos de conciliación por cuidado en la evaluación docente e investigadora, en el baremo de méritos, o en cualquier otro tipo de evaluación al PDI y al PAS ni en el acceso a los programas de formación

Tercero. Propuestas para facilitar el liderazgo de las mujeres, diseñar y desarrollar planes de promoción profesional de la mujer tanto en el acceso a los órganos de gobierno, como en la carrera docente e investigadora y en la carrera de administración y servicios. Dichos planes de promoción deben contemplar acciones formativas que impulsen las habilidades, aptitudes y actitudes de las participantes para el desarrollo de su capital humano en el avance de la universidad. En concreto, para facilitar a las mujeres el acceso a los órganos de gobierno de las universidades, se propone el establecimiento

de una composición equilibrada que se ajuste al principio de paridad acorde a la normativa establecida; realizar un estudio exploratorio para detectar los obstáculos subjetivos y objetivos que frenan la incorporación de las mujeres a los órganos de gobierno y otros puestos de mayor responsabilidad, con el fin de proponer medidas encaminadas a superarlos, o impulsar programas formativos dirigidos a la incorporación de la perspectiva de género y la detección de sesgos discriminatorios inadvertidos.

Cuarto. Medidas para acabar con la brecha de género en la universidad, implantación de iniciativas encaminadas a la eliminación de la brecha de género en la universidad. Como el intento de corrección de la masculinización del estudiantado en determinadas titulaciones y evitar así que haya menos investigadoras después; el establecimiento de programas de becas y contratos para fomentar la incorporación de científicas a la carrera investigadora, especialmente en ámbitos tecnológicos y científicos donde existe una infrarrepresentación femenina, y de científicos en las áreas en las que están infrarrepresentados (ramas sanitarias, por ejemplo), o seleccionar y difundir perfiles de científicas, modelos de éxito en la investigación.

Señalar, del mismo modo, que todos estos compromisos no hacen sino ahondar en el hecho de que la Universidad es un actor clave para promover el desarrollo humano sostenible, entre otros, en el ámbito de la igualdad. Siendo su responsabilidad, en el ámbito de la educación, la implementación de un pensamiento crítico, y la incorporación de principios y valores del desarrollo sostenible, inclusivo e igualitario. Una educación formal, no formal e informal que no solo se dirige a los más de entre 1,5 y 2 millones de estudiantes que se forman anualmente en el conjunto de las universidades españolas, sino también a su equipo docente, investigador y de gestión, además de otros agentes de la sociedad con los que la universidad colabora. Su integración ha de permitir a la comunidad universitaria una comprensión crítica de la problemática social, económica y ambiental, global y local, y la aplicación de procedimientos para la toma de decisiones y realización de acciones coherentes con la *Agenda 2030*, en general, y del ODS número 5, en particular.

5. AÚN TENEMOS QUE AFIRMAR QUE ESTAMOS ANTE LA PENÚLTIMA CONCLUSIÓN

Como hemos podido observar en estas líneas, desde hace varias décadas, con el convencimiento de que el desarrollo de los países y sus sociedades está directamente relacionado con su desarrollo en el ámbito de la educación superior, la investigación y la ciencia, los gobiernos y otras entidades supra-

nacionales (ONU, OIT, OCDE, Comisión Europea, Foro Económico Mundial, etc.) comenzaron a interesarse por la participación de las mujeres en todos estos ámbitos estratégicos. Las feministas académicas ya llevaban tiempo haciéndolo y, con cierta frecuencia, pensadoras y organizaciones, coinciden en sus intereses.

Ahora bien, no siempre, y en todo caso, se está dando esa confluencia de intereses y objetivos, pudiendo deducirse que las desigualdades aún son constatables y medibles. Hay menos mujeres participantes en equipos de investigación, todavía menos mujeres los lideran y hay muchas menos inventoras reconocidas. Solo una de cada diez patentes es de mujer. Estas diferencias de género contribuyen al círculo vicioso del llamado «efecto Mateo», al que más tiene, más se le dará; pues las investigadoras que tienen menos publicaciones o patentes a su nombre tienen menos posibilidades de conseguir financiación para sus proyectos y consecuentemente, tendrán menos publicaciones y menos inventos a patentar. Y al que se añade, además y por desgracia, el «efecto Matilda», donde es a los hombres a los que se les atribuye descubrimientos de mujeres.

Por tanto, es obvio que no podemos concluir este bagaje, necesario, por los datos y los hechos, y que será la continuidad de las políticas, planes, normas, y compromisos particulares e institucionales, los que, algún día, nos den la oportunidad de hacer la conclusión última, y así, como diría Indira Gandhi, la mujer podrá liberarse, no para rivalizar con los hombres, sino libres en sus capacidades y personalidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- COMELLA, B. (1998). «Evolución de la presencia de la mujer en la Universidad española». *Aceprensa*. Disponible en: <https://www.aceprensa.com/educacion/evolucion-de-la-presencia-de-la-mujer-en-la-univer/> (última consulta: 30 septiembre 2022).
- COMISIÓN EUROPEA. *Trabajar por una Unión de la Igualdad: La Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/gender_equality_strategy_factsheet_es.pdf (última consulta: 30 de septiembre 2022).
- CRUE. «Universidad 2030. Propuestas para el debate». (2021). Disponible en: https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/11/CRUE_UNIVERSIDAD2030_VER-SION-DIGITAL.pdf (<https://www.crue.org/propuestas-universidad-2030/> (última consulta: 30 septiembre 2022).
- DÍAZ, C. (2022). «Las científicas cuentan y son contadas». *Levante. El Mercantil Valenciano*. Disponible en: <https://www.levante-emv.com/opinion/2022/03/10/>

- cientificas-cuentan-son-contadas-63681873.html (última consulta: 30 septiembre 2022).
- INSTITUTO EUROPEO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO. *Índice de igualdad de género 2020, España*. (2020). Disponible en: file:///C:/Users/AC.5037667/Downloads/mhag20016esa_002.pdf (última consulta: 30 septiembre 2022).
- INSTITUTO INTERNACIONAL DE LA UNESCO PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (IESALC) y TIMES HIGHER EDUCATION (THE). *Igualdad de género: cómo se desempeñan las universidades del mundo*. (2022). Disponible en: https://www.iesalc.unesco.org/wp-content/uploads/2022/03/SDG5_Gender_Report.pdf (última consulta: 30 septiembre de 2022).
- MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN. *Mujeres en la Universidad española 1212-2018*. Disponible en: <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/documento/6b-7c71bc-3aa3-4061-979d-3ab34fd3de43> (última consulta: 30 septiembre 2022).
- OBSERVATORIO DE IGUALDAD Y EMPLEO, FUNDACIÓN MUJERES. *Empleo con perspectiva de género. Informe estadístico 2021-2022*. (2022). Disponible en: file:///C:/Users/AC.5037667/Downloads/Informe%20estad%20estad%20ADstico_Empleo_2021.pdf (última consulta: 30 septiembre 2022).
- OBSERVATORIO MUJERES, CIENCIA E INNOVACIÓN. *Mujeres e innovación 2022*. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/ciencia-e-innovacion/Documents/2022/080322_Informe_Mujeres_Innovacion_2022.pdf (última consulta: 30 septiembre 2022).
- RED DE UNIDADES DE IGUALDAD DE GÉNERO PARA LA EXCELENCIA UNIVERSITARIA (RUIGEU). *Informe sobre los Protocolos de actuación ante el acoso en las Universidades*. (2021). Disponible en: https://www.uv.es/ruigeu2/Sondeo_Protocolos_RUIGEU_2021.pdf (última consulta: 30 septiembre 2022).
- RED ESPAÑOLA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE (REDS) (2020). *Propuesta de acciones de sensibilización para la implementación de la Agenda 2030 e inquietudes de las universidades en relación con el cumplimiento de los ODS*. Disponible en: https://www.crue.org/wp-content/uploads/2021/01/Informe_Universidades_Crue-Agenda2030.pdf (última consulta: 30 septiembre 2022).
- UNIDAD DE MUJER Y CIENCIA DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE UNIVERSIDADES, INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN. *Científicas en cifras 2021*. Disponible en: <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/documento/dc8689c4-2c47-4aaf-97ce-874bd0b5a081> (última consulta: 30 septiembre 2022).
- UNIDAD DE MUJERES Y CIENCIA. *Libro Blanco. Situación de las Mujeres en la Ciencia Española (2008-2011)*. Disponible en: <https://www.ciencia.gob.es/InfoGeneralPortal/documento/096f27ef-c2e6-43bb-8059-56deb134b0ba> (última consulta: 30 septiembre 2022).

CAPÍTULO 11

JUSTICIA EN FEMENINO: UN CAMINO HACIA LA IGUALDAD

Escarlata Gutiérrez Mayo

Fiscal especialista contra la criminalidad informática

1. INTRODUCCIÓN

Con relación al papel de la mujer en la Administración pública del siglo XXI era necesario hacer mención al papel de la mujer en la Administración de Justicia. Si bien se hará una mención más genérica a la igualdad en el sector legal en el siguiente punto de este capítulo, en el mismo se va a tratar el papel de la mujer en la Administración de Justicia entendiendo por esta la que cubren los puestos formados por autoridades y funcionarios públicos: carreras judicial y fiscal, Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y resto de personal al servicio de esta.

Solo uno de cada tres directivos en Europa es una mujer y además gana solo el 75 % del sueldo que ganan los hombres. En España, el porcentaje de mujeres en cargos directivos asciende al 37 % y con una desigualdad salarial del 16,2 %.

En el ámbito público se acusa también esta desigualdad. Dentro de la Carrera Judicial, pese a que las mujeres suponen el 53 % de la carrera, en el TS solo el 20,8 % son mujeres (16 mujeres frente a 61 hombres) ocupando solo una de ellas la Presidencia de una de las salas, María Luisa Segoviano, quien preside la Sala de lo Social desde septiembre de 2020. La presencia de las mujeres en los TSJ es del 37,5 % ocupando la presidencia dos mujeres (11,8 %) frente a quince hombres (88,2 %)

En este capítulo se analizará la igualdad en el sector legal, se tratará la situación de la mujer en la Administración de Justicia, que como hemos anticipado sigue siendo desigualitaria en lo que a promoción profesional se refiere, y se estudiará la importancia del liderazgo, las redes de contacto y las TIC como catalizadores del talento femenino dentro de la Administración de Justicia.

2. LA IGUALDAD EN EL SECTOR LEGAL

Debido a que este capítulo se inserta en un libro que versa sobre la Administración pública, nos vamos a centrar en el papel de la mujer dentro de los cuerpos relacionados con la Administración de Justicia que tienen la consideración de autoridad o funcionario público. Si bien no podemos desconocer que en el sector relacionado con la justicia o sector legal participan otros profesionales, que, sin tener la consideración de funcionarios públicos, tienen un papel fundamental en el mismo.

En el sector legal se acusa una importante desigualdad en lo que se refiere al papel de la mujer. En este sentido resulta muy interesante el «Estudio sobre la Igualdad en el Sector Legal», publicado en 2022, y elaborado por el Consejo General de la Abogacía Española, el Women Business & Justice European Forum del Colegio de la Abogacía de Barcelona y la Fundación Wolters Kluwer, con la finalidad de conocer la situación en la que se encuentra la mujer en el sector legal en España y efectuar algunas recomendaciones. Para ello se centra en cinco bloques temáticos: el sesgo de género y el techo de cristal en la abogacía; la brecha salarial; el desequilibrio en cargas familiares; la denuncia y la lucha contra situaciones de acoso y discriminación; y el valor de la diversidad y el sistema de cuotas.

Por otra parte, también resulta sumamente ilustrativo el informe realizado por Women in a Legal World junto con ESADE sobre «Mujeres Juristas en los Consejos de Administración del Ibex 35» que tiene como objetivo principal analizar la situación de las mujeres juristas en los consejos de administración, cuyo alcance se extiende a las empresas listadas en el Ibex 35.

En el contexto español, el 22 % de consejeros en el conjunto de empresas del Ibex 35 son identificados como juristas, una cifra que se traduce en un total de 98 consejeros juristas, de las cuales 27 son mujeres, lo que supone el 27,5 %. Por lo que se refiere a las empresas familiares cotizadas, de acuerdo con datos ofrecidos en el estudio del Observatorio de la Empresa Familiar, la presencia de mujeres en consejos de la muestra de empresas familiares analizadas es del 28,3 % sobre el total de consejeros.

En la abogacía institucional también se acusa esta desigualdad. Según datos obtenidos en 2020, de los 83 colegios de abogados que existen en España solo trece de ellos tienen al frente una mujer como decana (un 15,6 %) y respecto de los procuradores, de los 67 colegios, son decanas en los mismos 28 mujeres (41,70 %)

3. LA SITUACIÓN DE LA MUJER EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En el presente punto nos vamos a centrar en la situación en la que se encuentra la mujer en la Administración de Justicia, es decir, en aquellos puestos en que la mujer es autoridad o funcionario público y que hemos dividido en Carrera Judicial, Carrera Fiscal, Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y resto de personal al servicio de la Administración de Justicia.

3.1. Carrera Judicial

Conviene recordar en primer lugar que las mujeres no pudimos acceder a la Carrera Judicial ni a la fiscal hasta una ley de 28 de diciembre de 1966.

En la actualidad el 53 % de la Carrera Judicial está compuesta por mujeres. Respecto al acceso a la misma, siguen siendo predominantes las mujeres. Se recoge en el II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial, aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) el 30 de enero de 2020, que en las últimas pruebas de acceso a las carreras judicial y fiscal por el turno libre de oposición (convocatoria 2018) resultaron admitidas un total de 4533 personas, de las cuales 3386 (74,7 %) eran mujeres y 1147 (25,3 %) eran hombres, resultando aprobadas 296 personas, de las que 216 (72,9 %) eran mujeres y 80 (27,1 %) eran hombres. De estas personas, optaron por ingresar en la Carrera Judicial 134 mujeres (71,2 % del total de personas que ingresaron en la Carrera Judicial) y 54 hombres (28,7 % del total de personas aprobadas).

Se confirma así la tendencia registrada durante los últimos años que indica que en la actualidad la gran mayoría de las personas que acceden a la judicatura por el turno libre de oposición son mujeres.

Pese a que las mujeres son mayoría tanto en la Carrera Judicial como en el acceso a la misma, no se guarda esta proporción en los puestos de máximo rango de la judicatura (presidencias de tribunales y salas y magistrados del Tribunal Supremo). En concreto, el Tribunal Supremo está integrado por tan

solo 16 mujeres (20,8 %) frente a 61 hombres (79,2 %), ocupando solo una de ellas la Presidencia de una de las salas, María Luisa Segoviano, quien preside la Sala de lo Social desde septiembre de 2020.

En la Audiencia Nacional, pese a que casi la mitad de las personas que la integran son mujeres (un 45,5 %), tan solo una de sus presidencias de sala está ocupada por una mujer, siendo las restantes tres presidencias ejercidas por hombres.

Los Tribunales Superiores de Justicia están ya integrados por mujeres en un 37,5 %, pero tan solo dos de los diecisiete existentes en la actualidad se encuentran presididos por una mujer (11,8 %) frente a 15 presidencias de Tribunal ocupadas por hombres (88,2 %), habiendo mejorado los datos correspondientes a las presidencias de sala, con 19 mujeres (45,2 %) ostentando tal cargo en la actualidad, frente a 23 hombres (54,8 %)

Las Audiencias provinciales en la actualidad están servidas por un 38,3 % de magistradas, pero tan solo diez (20,0 %) de las 50 presidencias cubiertas vienen ocupadas por mujeres.

Sin embargo, cuando atendemos a la participación de mujeres en cargos gubernativos no sometidos a nombramiento discrecional del CGPJ, sino a designación por elección de los restantes miembros de la Carrera Judicial, encontramos que, de 135 miembros electos de la Sala de Gobierno existentes en la actualidad, 65 son mujeres (48,1 %) frente a 70 hombres (51,9 %).

Pese a que las mujeres continúan ocupando mayoritariamente los órganos de la Carrera Judicial de menor nivel (órganos unipersonales), durante los últimos seis años se ha ido incrementando paulatinamente el número de mujeres que sirven como magistradas en la Audiencia Nacional (ha pasado de un 32,8 % en febrero de 2013 a un 44,3 % en noviembre de 2019), en los Tribunales Superiores de Justicia (ha pasado de un 33,7 % en febrero de 2013 a un 36,3 % en noviembre de 2019) y en las Audiencias Provinciales (ha pasado de un 33,7 % en febrero de 2013 a un 38,3 % en noviembre de 2019), consolidándose así de forma estable la tendencia al incremento de mujeres en los puestos de nombramiento reglado de órganos colegiados, de suerte que su composición, desde el punto de vista del género, se va aproximando cada vez más a la composición general de la Carrera Judicial.

Se da igualmente la circunstancia de que la participación de las mujeres en los procesos selectivos para los puestos de nombramiento discrecional de la judicatura (presidencias de tribunales y salas y puestos de magistrado/a del Tribunal Supremo) continúa siendo muy baja durante toda la serie temporal, del mismo modo que continúa siendo llamativo el elevado número de procesos selectivos a puestos de nombramiento discrecional a los no concu-

re ninguna mujer. En cuanto a la evolución de la participación de mujeres en procesos selectivos para los puestos de máximo rango de la judicatura, si observamos los datos totales por años, encontramos que en 2014 participaron en los procesos selectivos para estos puestos un 20,6 % de mujeres, porcentaje que asciende a un 21,9 % en 2015, a un 25 % en 2016, a un 35,9 % en 2017. En 2018, sin embargo, se estanca esta subida con un porcentaje de participación femenina en estos procesos del 32,4 %, y en 2019 desciende a un 27,3 %. Por otra parte, encontramos que, de los 44 procesos selectivos para estos mismos puestos desarrollados y terminados durante el presente año 2019, veinte (esto es, prácticamente la mitad) han contado exclusivamente con candidatos varones, frente a cinco procesos selectivos en que todas las candidaturas han sido formuladas por mujeres.

3.2. Carrera Fiscal

En la carrera fiscal el 62 % de sus integrantes somos mujeres. Distribuidas por franjas de edad de las mujeres son mayoría en todas las franjas de edad hasta los 56 años. De 56 a 60 años las mujeres son el 43 %, y de 61 a 65 años el 33 %.

Sin embargo, en los puestos directivos, entendiendo por los mismos fiscales de sala, fiscales superiores, fiscales jefes provinciales y fiscales jefes de área, el 70 % de los mismos está cubierto por hombres.

Conviene resaltar que las mujeres son mayoría en la franja de 41 a 55 años, (62 %) que es cuando se ocupan generalmente estos cargos y siguen ocupando solo el 30 % de los puestos directivos. No existen sin embargo datos estadísticos del porcentaje de mujeres que se postulan a estos puestos.

3.3. Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia

Actualmente, las mujeres en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia representan el 67,52 % del total. Sin embargo, su participación en los cargos superiores y de responsabilidad en el Ministerio es todavía tímida.

Un 70 % de los aspirantes que supera las oposiciones del Cuerpo Superior Jurídico de Letrados de la Administración de Justicia, es mujer. Como en todas las oposiciones a cuerpos superiores, el índice es superado por más mujeres que hombres. Y en este cuerpo, la representatividad femenina alcanzaba en 2018 el 66,69 %, cifra que va en progresión (datos del CGPJ Justicia dato a dato 2019).

Por tanto, a pesar de que el colectivo femenino de letrados de la Administración de Justicia ronda el 69 %, (de tercera categoría 70,80 %, de segunda categoría 65,30 %, y de primera categoría 51,20 %) en los puestos de mayor rango sigue habiendo una importante brecha de género en perjuicio de las mujeres.

3.4. Resto del personal al servicio de la Administración de Justicia

Con este epígrafe hacemos referencia al personal de los cuerpos funcionariales al servicio de la Administración de Justicia regulados en el Libro VI de la Ley Orgánica 6/1985 1 de Julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ). El artículo 475 LOPJ los clasifica en cuerpos generales y especiales. Son cuerpos generales cuando su cometido consista esencialmente en tareas de contenido procesal, sin perjuicio de la realización de funciones administrativas vinculadas a las anteriores, y se refiere como tales a:

- El Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa.
- El Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa.
- Cuerpo de Auxilio Judicial.

Y se habla de cuerpos especiales cuando su cometido suponga esencialmente el desempeño de funciones objeto de una profesión o titulación específica. Son cuerpos especiales:

- El Cuerpo de Médicos Forenses y el de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.
- El Cuerpo de Ayudantes de Laboratorio del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

Sobre el personal integrante de estos cuerpos, no se disponen de datos a nivel nacional disgregados por géneros, pero sí a nivel de alguna comunidad autónoma, como la Comunidad Valenciana.

Respecto de la variable sexo, la plantilla de personal funcional al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Valenciana ha mantenido la proporción de la presencia de hombres y mujeres, de tal forma que, en los tres últimos años las mujeres han ocupado entre el 71,74 % y el 71,78 % de la plantilla y los hombres entre el 28,26 % y el 28,22 % (años 2014 y 2016 respectivamente). En todos los cuerpos el número de mujeres es mayor al de hombres. Principalmente la presencia femenina destaca en los puestos correspondientes al cuerpo general de Tramitación Procesal (78,59 %) y al cuerpo específico de Personal de Laboratorio (75 %). Los puestos de

Tramitación Procesal son los puestos de cualificación intermedia. En el cuerpo de Gestión Procesal, o el de mayor cualificación en los cuerpos generales, la representación de mujeres está sobre el 66 %. En el de auxilio judicial, el de menor cualificación y responsabilidad de la escala, la representación es de 64,20 %. Ambas cifras están más aproximadas al principio de presencia equilibrada (60/40 %). Solo en el Grupo A de Médicos Forenses, la presencia de hombres y mujeres responde a la representación paritaria oscilando entre el 51 % (año 2014) y el 55 % (año 2013).

Sin embargo, en cuanto a la participación en órganos de representación y negociación los porcentajes son de un 60 % de hombres y un 40 % de mujeres.

Por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco la distribución general por sexo de la plantilla es de un 80 % las mujeres y de un 20 % los hombres.

De modo que, de este cuadro de los integrantes de las carreras y cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, se puede concluir que la mayoría de la plantilla en todos ellos es femenina (entre el 60 y el 70 % de mujeres frente a hombres), si bien no se guarda esta misma proporción en lo que a puestos directivos se refiere, siendo estos mayoritariamente ocupados por hombres.

En los casos en que se ha medido el porcentaje de mujeres que se han postulado para estos puestos (Carrera Judicial) se ha constatado que se presentan a los mismos un porcentaje mucho más bajo de mujeres que de hombres.

3.5. ¿Existe brecha salarial en la Administración de Justicia?

Si bien ya hemos hecho una radiografía de la composición de la plantilla y de los denominados puestos directivos de los diferentes cuerpos que integran la Administración de Justicia, es interesante también analizar si existe alguna brecha salarial en este ámbito.

Estudia esta cuestión el II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial, que recuerda que la estructura retributiva de la Carrera Judicial se articula en torno a dos componentes: un componente fijo, que se estructura a su vez en dos categorías –las retribuciones básicas y las complementarias– y un componente variable por objetivos que atiende al rendimiento individual acreditado por cada juez o magistrado.

Respecto del componente fijo señala este plan que no existe en la actualidad ningún estudio detallado que analice las eventuales diferencias entre las retribuciones fijas que perciben en la actualidad los hombres y las mujeres de la Carrera Judicial, en función de la categoría profesional, el destino que ocupan, el territorio en que desempeñan sus funciones y su antigüedad, con lo que no es posible en este momento realizar conclusiones acerca de la existencia o inexistencia de brecha retributiva en este concepto concreto.

En cambio, respecto de la retribución variable sí que se han podido obtener datos de los años 2014, 2015 y 2016, y tras el análisis de estos se puede concluir que la cantidad percibida de media por las mujeres de la Carrera Judicial en concepto de retribución variable es inferior a la cantidad percibida de media por los hombres, pese a realizar el mismo trabajo y con el mismo nivel de rendimiento en cada tramo. Podemos hablar así de la existencia de una brecha salarial de género en cuanto al percibo de retribuciones variables dentro de la Carrera Judicial.

También se analiza esta cuestión en el I Plan de Igualdad de la Administración de Justicia de la Comunidad Valenciana donde se recoge que, en el año 2016, el 65,85 % de la masa salarial es para mujeres pese a que suponen el 71,78 % de la plantilla. El sueldo medio anual de una mujer fue de 29 345,51 euros. El de un hombre fue de 31 559,0039 euros. Es decir, existe una diferencia anual en perjuicio de las mujeres de 2213,49 euros. Es especialmente significativa la diferencia en el cuerpo general de Gestión Procesal, con una diferencia de 2315,99 euros (6,84 %), aunque proporcionalmente aún es mayor en el cuerpo de auxilio donde alcanza una diferencia porcentual anual de 8,11 %.

Los conceptos retributivos en el caso de la Administración pública son iguales para los dos sexos. Por tanto, las diferencias solo pueden venir de conceptos retributivos variables como puede ser tipo de puesto, antigüedad en el mismo, indemnizaciones por guardia o reducciones de jornada. Por tanto, en las bases de registro de datos serán variables para tener en cuenta con la segregación por sexo.

Igualmente cabe señalar, sin entrar en profundidad por no extendernos en exceso, que las mujeres son quienes más solicitan y disfrutan (superando los porcentajes de mujeres que lo solicitan el 90 % frente a los hombres) las medidas previstas legalmente para la conciliación, tales como: excedencias por cuidado de hijos/as menores de edad o por cuidado de familiares dependientes; reducciones de jornada o licencias extraordinarias de quince días para atender necesidades extraordinarias y urgentes de conciliación de la vida personal y familiar. Lo cual tiene consecuencias retributivas y promocionales desfavorables.

4. POSIBLES CAUSAS DE LA BRECHA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Siendo patente que, en el sector de la Administración de Justicia, al igual que en el sector privado y en el resto de la Administración pública, existe una clara desigualdad en perjuicio de las mujeres (brecha de género) en lo que se refiere a la promoción profesional y a la retribución se vuelve necesario analizar las posibles causas y proponer soluciones.

En primer lugar, además de ser un imperativo legal, es necesario resaltar la importancia de lograr la paridad en los puestos de responsabilidad de cualquier organización, pues redundaría en beneficio de esta. Sobre este punto en el informe sobre «Mujeres juristas en los Consejos de Administración del IBEX 35» se señala que «una gran parte de la investigación en diversidad de género ha documentado la relación existente entre la presencia de mujeres en los consejos y sus ventajas asociadas. Por un lado, las consejeras contribuyen a un mejor resultado en el desempeño financiero (para más información sobre la relación entre la diversidad de género y el desempeño financiero: Catalyst, 2020). Aparte de las ventajas financieras, la representación femenina en los consejos también da lugar a mejores prácticas de gobierno corporativo, mejores resultados en los informes de responsabilidad social corporativa, además de aportar una visión imprescindible en los análisis de entorno y decisiones vinculadas a productos y marketing (Bieto, 2020)».

En la Administración de Justicia se puede sostener este mismo argumento. Logrando una paridad en los denominados puestos directivos y órganos de gobierno se aumenta el buen gobierno de la institución, se aporta perspectiva de género en la toma de decisiones y supone un beneficio para toda la institución.

En segundo lugar, respecto de las posibles causas de la menor presencia femenina en los puestos directivos, de los datos que hemos recogido se refleja que las mujeres se postulan en menor medida a los mismos. En la Carrera Judicial, en 2019, el porcentaje de mujeres que se presentaron a estos puestos fue de un 27,3 %. Esto nos lleva a hacernos otra pregunta, ¿por qué las mujeres se postulan menos a estos puestos?

Como primer motivo no podemos obviar la dificultad que tenemos las mujeres frente a los hombres para conciliar vida profesional y familiar, pues somos quienes seguimos asumiendo en mayor medida las cargas familiares. Esto se traduce en que disponemos de menos tiempo libre y nos supone mucho más esfuerzo y sacrificio, tanto poder realizar actividades extracurriculares que generen los méritos necesarios para optar a esos puestos, como disponer, una vez accedido a los mismos, del tiempo necesario para desem-

peñarlos. Si bien quedarse solo en ese motivo resulta en mi opinión insuficiente.

Como segundo motivo debe señalarse la mayor falta de seguridad y confianza en nosotras mismas de la que acusamos las mujeres frente a los hombres. Esta falta de confianza en nosotras mismas ya se produce desde que somos niñas o adolescentes, así lo refleja el informe PISA 2015 (Programa para la Evaluación Internacional de los Alumnos).⁹⁶ Uno de los valores que mide este informe es la denominada «autoeficacia en ciencias». El mismo informe nos señala que el término «autoeficacia» se usa para describir la convicción de los estudiantes de que, mediante sus acciones, pueden conseguir los objetivos deseados, ya sea para resolver un problema difícil o lograr una meta personal. La autoeficacia en ciencias se refiere a la confianza en la propia competencia para lograr objetivos determinados que requieran habilidades científicas. Los estudiantes con bajo nivel de autoeficacia corren el riesgo de obtener peores resultados en ciencias, a pesar de sus habilidades. En España, al igual que en casi todos los países del estudio, el índice de autoeficacia en ciencias es significativamente más alto en los chicos que en las chicas.

Lo primero para poder conseguir algo es creer que puedes hacerlo y en esto vamos muy por detrás de los hombres. A todos nos ha ocurrido encontrarnos mujeres increíbles que apenas se valoran, lo que ocurre sin duda en menor medida respecto de los hombres. No permiten estas líneas tratar con detalle las causas que sociológica y culturalmente motivan estas inseguridades, pero debido a las mismas nos cuesta más acceder al ámbito público, en el que existe la posibilidad de que seamos cuestionadas. No se trata de un límite real, sino más bien de una barrera mental que nos ponemos a nosotras mismas. Se trata de un fenómeno que no solo sucede al principio de la carrera profesional, sino durante todo el desarrollo de la misma en las mujeres y se ha denominado «el síndrome de la impostora» que es definido por la periodista Elisabeth Cadoche y la psicoterapeuta Anne de Montarlot como una falta de autoestima que lleva a las mujeres a dudar constantemente de su potencial. La mujer con un sentimiento de impostora tiene la impresión de no merecer su éxito, que atribuye a la suerte o al azar.

Aunque no se pueda entrar en detalle en las causas que motivan esta falta de confianza, sí que me gustaría mencionar una de ellas: los sesgos de género.

⁹⁶ <http://www.educacionyfp.gob.es/inee/dam/jcr:e4224d22-f7ac-41ff-a0cf-876ee5d9114f/pisa2015preliminarok.pdf>

Sobre los sesgos de género, ha escrito Sylvia Jarabo Deleña, señalando que estos sesgos, que se derivan de los estereotipos que tenemos todos acerca de cada sexo, operan en nuestra cabeza por igual, seamos hombres o mujeres. Según señala Jarabo es interesante saber que existen dos tipos de estereotipos. El descriptivo, o cómo pensamos que son los hombres y las mujeres. Este es el que nos lleva a pensar que las mujeres tienen peor encaje con los atributos que se piensa que conducen al éxito profesional, que se consideran propios del estereotipo masculino. Y el prescriptivo, o cómo pensamos que deberían de ser los hombres y las mujeres, y este es el que nos lleva a rechazar a mujeres que no cumplen con el estereotipo femenino, porque son asertivas, tienen presencia, son dominantes, toman la palabra o el cargo y, en fin, muestran liderazgo, actitud que se juzga socialmente como negativa en este caso.

Razona Jarabo que el hecho de que las mujeres tengamos igualmente sesgos de género conduce a dos comportamientos relevantes. Uno, que las mismas, cuando se autoevalúan en los sistemas de evaluación de la empresa tipo 360, se aplican a sí mismas su concepto de estereotipo descriptivo y su veredicto también es negativo. Así, las autoevaluaciones de las mujeres son sistemáticamente más bajas que las de los hombres, como vemos por ejemplo en un estudio de la Universidad de Cornell, EE. UU. (Dunning y Ehrylinger, 2003), que encontró que los hombres sobreestiman sus capacidades y rendimiento, mientras que las mujeres infravaloran ambos. Dos, dado que las mujeres juzgan con el mismo baremo (los mismos sesgos) que los hombres a las mujeres que no conforman el estereotipo prescriptivo, la resultante es una crítica de tales mujeres por sus colegas femeninas.

Si bien respecto de los hombres también pesan estos sesgos de género, está demostrado igualmente que aquellos que no se ajustan a los estereotipos de género masculino en el entorno de trabajo tampoco obtienen una valoración favorable. Cuando los hombres muestran comportamientos comunales, típicamente reservados a las mujeres, reciben desaprobación, por ejemplo, al solicitar una excedencia por cuidado de un hijo. Aunque estos sesgos los sufren tanto los hombres como las mujeres, nosotras con mucha más dureza y de manera más prevalente en el mundo corporativo.

Otro motivo por el que las mujeres son en menor medida elegidas para estos puestos directivos dentro de la Administración de Justicia, es la falta de baremos objetivos para la elección de los mismos, siendo importante en la elección de estos puestos las redes de contacto y el *networking* que generalmente se realiza entre hombres.

5. INSTRUMENTOS ADOPTADOS: PLANES DE IGUALDAD

Teniendo en cuenta el diagnóstico de brecha de género en los sectores de la Administración de Justicia que hemos analizado y que su reversión no es cuestión de tiempo, ya que en las franjas de edad en las que se suele optar a puestos directivos en las carreras judicial y fiscal ya la mayoría son mujeres, (superando el 60 %) pero solo se postulan a estos puestos en torno al 30 % de las mismas, las diferentes instituciones y Administraciones han adoptado instrumentos, generalmente planes de igualdad para paliar esta situación.

Siguiendo el esquema que hemos expuesto para el diagnóstico, podemos mencionar los siguientes instrumentos:

5.1. Carrera Judicial

La Comisión de Igualdad fue creada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, con la finalidad esencial de asesorar al Pleno sobre las medidas necesarias o convenientes para integrar activamente el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial, así como elaborar los informes previos sobre impacto de género de los reglamentos y mejorar los parámetros de igualdad en la Carrera Judicial.

Por otra parte, el Consejo General del Poder Judicial aprobó por Pleno de fecha 14 de febrero de 2013 su I Plan de Igualdad de la Carrera Judicial y, por Pleno de fecha 30 de enero de 2020, su II Plan de Igualdad de la Carrera Judicial. En este segundo plan, además de recoger diversos datos sobre la situación de la mujer en la Carrera Judicial a los que hemos hecho referencia anteriormente, analiza el seguimiento de las medidas que se propusieron en el I Plan de Igualdad y a la vista de los resultados, efectúa diversas recomendaciones. Estas medidas se dividen en diferentes ámbitos: acceso a la Carrera Judicial; promoción profesional; formación profesional; conciliación; estabilidad territorial; seguridad y salud; acoso y violencia; lenguaje no sexista; retribuciones; actuación inspectora y disciplinaria; relaciones internacionales; TIC; gestión de la edad; imagen de la justicia; información y participación; redes de igualdad y conciliación; transversalidad de la igualdad; y juzgar con perspectiva de género. Existe igualmente una Comisión de Seguimiento del Plan de Igualdad para ir valorando su implantación.

5.2. Carrera Fiscal

El Pleno del Consejo Fiscal de 3 de diciembre de 2015 aprobó el Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal, que fija objetivos y medidas de actuación para hacer efectivo en la misma el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres. Para la aplicación de este plan de igualdad se publicaron los Planes de Acción 2019/2020 y 2021/2022, cuyos objetivos específicos son: conocer la situación del Ministerio Fiscal en materia de perspectiva de género; sensibilizar a la Carrera Fiscal en igualdad y en perspectiva de género; promover el ejercicio de los derechos sociales de las fiscales; y promover la utilización del lenguaje inclusivo y no sexista.

5.3. Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y resto de personal al servicio de la Administración de Justicia.

Como marco general la Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública, publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el III Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella.

Previamente a este III Plan, el Consejo de Ministros adoptó los acuerdos de 28 de enero de 2011, por el que se aprueba el I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos, y de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el II Plan.

En marzo de 2022 se aprobó en la Conferencia Intersectorial entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia el «Marco común en materia de igualdad en la Administración de Justicia», que fija como ejes comunes de actuación, sin llegar a desarrollarlos, los siguientes: acceso al empleo público; promoción, condiciones de trabajo y carrera profesional; integración de la perspectiva de género en los procedimientos de trabajo; formación, información y sensibilización en igualdad de trato y no discriminación. Utilización de lenguaje inclusivo; promoción de la conciliación y la corresponsabilidad; retribuciones; sensibilización, detección y atención de las situaciones de violencia de género, acoso sexual y acoso por razón de sexo; presencia equilibrada en órganos colegiados y de participación, representación y negociación; y cooperación y coordinación interinstitucionales.

Por último, algunas comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia han aprobado planes de igualdad que afectan a la Administración de Justicia, en concreto la Generalitat Valenciana aprobó el I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres de aplicación a los cuerpos funcionariales al servicio de la Administración de Justicia en la Comunitat Valenciana y la Comunidad Autónoma de País Vasco ha aprobado en junio de 2022 el II Plan para la igualdad del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

6. LA IMPORTANCIA DEL LIDERAZGO FEMENINO Y LAS REDES DE CONTACTO

Como hemos visto, siendo uno de los factores que afectan a la promoción profesional de las mujeres en la Administración de Justicia esa falta de confianza en nosotras mismas, considero esencial implantar en cada uno de estos cuerpos, tanto en formación inicial como continua, talleres sobre liderazgo femenino, como en la actualidad están implantando diversas empresas e instituciones tanto del sector privado, como público. En dichos talleres, además de aprender herramientas específicas para ejercer el liderazgo, se pueden estudiar y neutralizar esos sesgos de género a los que hemos hecho referencia con anterioridad, que perjudican especialmente a las mujeres.

También es importante destacar que un liderazgo femenino basado en las cualidades y capacidades que tradicionalmente se asocian al sexo femenino con una connotación negativa (solidaridad, empatía, sensibilidad, humildad, etc.) pueden suponer el éxito en la dirección de una organización. No es necesario, por tanto, ni recomendable, reproducir los patrones de liderazgo del sexo masculino basados en una mayor competitividad y agresividad.

También se debe estudiar e intentar neutralizar el denominado síndrome de la abeja reina, que fue definido por primera vez por G. L. Staines, T. E. Jayaratne y C. Tavis en 1973 y que describe a una mujer en una posición de autoridad que tiene una opinión más crítica o trata con mayor dureza a sus subordinadas mujeres que a subordinados varones, y que por desgracia se sigue desarrollando en muchas organizaciones.

Es igualmente esencial para conseguir la promoción profesional de las mujeres las redes de contacto por varios motivos:

- Sirven para mostrar referentes de mujeres con éxito y ambición profesional, que además de motivar e inspirar, sirven para luchar contra ese síndrome de la impostora que acompaña a muchas mujeres.

- Ayudan a tejer redes de contactos que son esenciales tanto para poder participar en proyectos profesionales que suponen ficha curricular, como para poder optar a esos puestos directivos de elección discrecional, que como hemos dicho requieren en muchas ocasiones ese componente relacional.
- Se pueden utilizar a nivel formativo y de mentorización.

Por lo que se refiere al ámbito legal y relacionado con el sector público merecen especial mención dos asociaciones referentes, de las que tengo el placer de formar parte, Mujeres en el Sector Público, presidida por Concepción Campos Acuña y Women in a Legal World, presidida por Marlen Estévez Sanz, y que tienen por finalidad promover y potenciar el talento femenino en el sector público y en el sector legal, respectivamente. Ambas cuentan con programas de *mentoring* y Mujeres en el Sector Público, además, con una red de expertas en diferentes materias, para poder recomendarlas en foros profesionales.

7. MUJER Y DIGITALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) que llevan implantadas desde hace años (2016) en la Administración de Justicia, si bien de manera desigual en las diferentes comunidades autónomas, han servido para impulsar y promover la igualdad y la conciliación del personal al servicio de la Administración de Justicia. En concreto, las TIC han tenido un papel importante en diferentes ámbitos:

- 1) En el ámbito formativo, permitiendo que se realicen cursos de formación continua y talleres *online*, lo que facilita compaginarlos con la vida personal y familiar, posibilitando que un mayor número de mujeres los cursen, puesto que son las que más cargas familiares asumen.
- 2) En el ámbito relativo a la comunicación interna a la carrera correspondiente, los diversos portales web de la institución publican todo el material relativo a planes de igualdad, acuerdos e informes en materia de igualdad, y de prevención del acoso sexual, que resultan muy útiles para que todos los cuerpos que integran la Administración de Justicia conozcan y puedan hacer valer sus derechos. Merece en este plano destacarse el prontuario de derechos y medidas de conciliación de la Carrera Fiscal, que en formato digital está publicado en su web.

- 3) En el ámbito de la difusión pública, mediante la publicación de todo el contenido relativo a la igualdad en las páginas web de estas instituciones, se permite a los ciudadanos conocer y consultar el mismo y se avanza también en transparencia.
- 4) En el ámbito de la conciliación, mediante la puesta a disposición de los miembros de las diferentes carreras y cuerpos de funcionarios que integran la Administración de Justicia, de medios tecnológicos adecuados que favorezcan y faciliten el teletrabajo.

8. CONCLUSIONES

Del análisis de este capítulo se pueden extraer las siguientes conclusiones:

Dentro de la Administración de Justicia, al igual que en el sector privado y que en el resto de la Administración pública, existe una brecha de género en lo que a puestos directivos y a salario se refiere. Si bien la mayor parte de las integrantes de las carreras y del personal al servicio de la Administración de Justicia son mujeres (en torno al 70 %) tan solo un 30 % de las mismas ocupa puestos directivos. También se ha constatado que las mujeres se postulan en menor porcentaje a estos puestos.

Esto se debe a diversas causas, pero pueden destacarse las siguientes: la mayor carga de obligaciones familiares que asumen las mujeres frente a los hombres; la mayor falta de seguridad para actuar en el ámbito público que acusan las mujeres (síndrome de la impostora); y los sesgos de género, que, si bien pueden actuar tanto en contra de las mujeres como de los hombres, atacan mucho más a estas en el desarrollo de su carrera profesional. Esto hace que una mujer que tiene hijos o familiares a cargo tenga muchas más desmotivaciones, tanto internas como del entorno, para invertir en su carrera profesional y para postularse a puestos directivos. Por desgracia, aunque de manera interna se puedan superar miedos o inseguridades, desde el entorno siempre hay quien te recuerda que no eres lo suficientemente buena o capaz, o que por querer desarrollar una carrera profesional estás desatendiendo tus obligaciones familiares.

Para luchar contra esa desigualdad existente en las carreras y cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia se han dictado diversos instrumentos por las instituciones y administraciones, fundamentalmente planes de igualdad y se han establecido comisiones para su seguimiento. Personalmente, valoro muy positivamente tanto la adopción de estos instrumentos como sus posteriores revisiones, si bien sigue siendo necesario avanzar en este punto para lograr esa paridad en los puestos directivos de la

Administración. Para ello es necesario fomentar el liderazgo femenino y las redes de contacto dentro de la Administración de Justicia, lo que puede lograrse, entre otras medidas, con talleres de liderazgo femenino y mediante programas de mentorización.

Potenciar el uso de las TIC también es una herramienta muy potente para permitir una mayor conciliación, de hombres y mujeres, como base de la corresponsabilidad y para poder recibir formación, así como para difundir a la carrera o cuerpo de funcionarios la información necesaria para prevenir un trato discriminatorio.

Lograr la paridad de mujeres y hombres en puestos directivos en las carreras judicial, fiscal, en el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia y en el resto de personal al servicio de la misma, además de suponer el cumplimiento de instrumentos normativos internacionales y de nuestra Constitución y Leyes, beneficia a toda la organización e implica que se adopten más medidas igualitarias. Asimismo, tener a mujeres en puestos directivos sirve de referente y de inspiración para que otras mujeres inicien y desarrollen su carrera profesional y por último permite crear esas redes de sororidad donde las mujeres se apoyan e impulsan entre sí. Porque juntas sumamos más, siempre.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ARÁNGUEZ SÁNCHEZ, T. y OLARIU O. (2021). *Feminismo digital. Violencia contra las mujeres y brecha sexista en Internet*. Madrid: Editorial Dykinson.
- CADOCHÉ, E. y MONTARLOT, A. (2021). *El Síndrome de la impostora*. Madrid: Editorial Península.
- GISBERT GRIFO, S. (2018). *Balanza de Género*. Madrid: Editorial LoQueNoExiste.
- JARABO, S. (2021). *Es la hora de las directivas*. Madrid: Editorial Promising Women.
- SANDBERG, S. (2013). *Lean in*. Nueva York: Random House Inc.

CAPÍTULO 12

EL PAPEL DE LA MUJER EN LA DIPLOMACIA ESPAÑOLA

Lorea Arribalzaga Ceballos
Embajadora de España en Eslovaquia.

Cristina Conesa Sancho
Encargada de negocios *ad interim* de España en Armenia

María Victoria González Román
Embajadora de España en Dinamarca

Bibian Zamora Giménez
Coordinadora de protocolo de la Presidencia del Gobierno

1. INTRODUCCIÓN

Margarita Salaverría, Isabel de Oyarzábal, María Rosa Boceta y Mercedes Rico son los nombres de cuatro mujeres pioneras en la diplomacia de nuestro país. Margarita Salaverría fue la primera mujer en aprobar las oposiciones a la carrera diplomática de España, en la que ingresó en 1933. También durante la Segunda República, Isabel de Oyarzábal, si bien no era diplomática de carrera, fue la primera mujer embajadora de España, ejerciendo como tal ante Suecia entre 1936 y 1939. Tras la instauración del régimen franquista, por vía del Decreto de 6 de diciembre de 1941, de convocatoria de oposiciones a la CD, se estableció entre los requisitos para el ingreso el de «ser varón». Dicha restricción se mantuvo hasta el Decreto 648/1962 y María Rosa Boceta fue, en 1971, la primera mujer en ingresar en la carrera tras el levantamiento de la prohibición. Finalmente, Mercedes Rico, tercera mujer en acceder a la carrera diplomática, fue la primera

embajadora de carrera de España, en 1985, año en el que fue destinada como jefa de misión a Costa Rica.

Partiendo de este rezago en la historia de la carrera diplomática hasta fechas relativamente recientes, en las últimas décadas se ha registrado una progresiva incorporación de mujeres a la CD española. Si en la década de los 70 las mujeres representaban apenas un 5 % del total de aspirantes aprobados de las nuevas promociones, la última convocatoria 2021-2022 ha sido la primera en la historia de la carrera con más mujeres aprobadas que hombres, 21 y 14, respectivamente. Este giro hacia porcentajes paritarios se registra a partir de 2016.

El porcentaje actual de las mujeres sobre el total de los funcionarios diplomáticos se sitúa en torno al 30 %.

Este artículo pretende ofrecer una visión de cuál es hoy en día la situación de la CD española en términos de igualdad entre hombres y mujeres, tomando como referencia la situación del conjunto de la Administración General del Estado (AGE). No solo en lo que hace a las cifras globales, sino en lo que subyace en las mismas, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. A lo largo de su carrera profesional, las mujeres aún deben hacer frente a múltiples desafíos asociados al mero hecho de ser mujeres. Aún quedan techos de cristal por romper: puestos relevantes como los de embajador en Londres, París, Washington, Rabat, o los de representante permanente ante las Naciones Unidas en Nueva York, ante la Unión Europea o ante la OTAN, no han sido nunca ocupados por una mujer. La brecha salarial es mayor que en otros ámbitos de la AGE, entre otros motivos por su menor presencia en puestos directivos. En esta profesión, caracterizada por su movilidad forzosa, la conciliación de la vida profesional y familiar genera además dilemas particulares que hoy por hoy siguen afectando en mayor proporción a las mujeres diplomáticas.

Estos desafíos no son en absoluto privativos de nuestro país. A nivel mundial las mujeres suponen solo el 15 % de los nombramientos diplomáticos y de embajadores y en los procesos de paz desarrollados entre 1992 y 2011, representaron apenas el 2 % de los mediadores principales y el 9 % de los negociadores.

Finalmente, el artículo pretende también apuntar algunas recomendaciones para seguir avanzando en la consecución de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el seno de la carrera diplomática.

Esta meta es ante todo una cuestión de justicia. Se trata de que nuestro servicio exterior, y, a través de él, nuestra política exterior, reflejen adecuadamente la sociedad española actual en la que las mujeres somos el 51 % de los ciudadanos. De dar pleno cumplimiento a la normativa vigente en

materia de igualdad. En último término de impulsar una política exterior inclusiva que incorpore el enfoque de género tanto en su formulación como en su ejecución.

2. METODOLOGÍA

Este estudio combina la revisión de la literatura y estudios ya existentes sobre la materia y el empleo de herramientas propias de la Asociación de Mujeres Diplomáticas Españolas (AMDE). El análisis se circunscribe esencialmente a la carrera diplomática sin profundizar en la situación de las restantes empleadas públicas que prestan sus servicios en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC).

En particular, se han utilizado las siguientes herramientas:

- La revisión de literatura se ha basado principalmente en el «Informe de fiscalización operativa de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercicios 2017 a 2019», aprobado y publicado por el Tribunal de Cuentas, y en las estadísticas publicadas en el Anexo al III Plan para la igualdad de género en la AGE y organismos públicos (OO PP) vinculados o dependientes.
- En lo que respecta a la revisión de la literatura en el ámbito internacional, se han consultado los estudios en materia de género y diplomacia realizados por diversos organismos internacionales, relacionados en las referencias bibliográficas de este trabajo, entre ellos, informes periódicos en la materia de los siguientes organismos: Naciones Unidas –en particular, Secretaría General de las Naciones Unidas, ONU Mujeres y la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (UNODA)– y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).
- En relación con las herramientas propias de la AMDE, se han utilizado datos y gráficos elaborados por la asociación, a partir de las informaciones publicadas por el MAEUEC y el *Boletín Oficial del Estado (BOE)*.

3. CONCLUSIONES

La primera conclusión de este trabajo es que sigue existiendo una infrarepresentación de la mujer en la carrera diplomática española. Tras la evolución de las últimas décadas, el porcentaje de mujeres sobre el total de

funcionarios de la CD se sitúa aún por debajo del promedio de la AGE y por debajo del 40 %. Esta infrarrepresentación afecta tanto a la sede central del MAEUEC en Madrid como a las representaciones y delegaciones en el exterior. En este sentido, la política exterior feminista recientemente adoptada tiene como reto abordar dicha situación de manera integral y poner los medios necesarios para superarla.

En segundo lugar, podemos concluir que no se verifica aún de forma general y sostenida en el tiempo lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley Orgánica de Igualdad de 2007, sobre atención al principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en el nombramiento de titulares de órganos directivos. En palabras del informe de fiscalización del TC, «[...] aunque existen algunas categorías para las que en años concretos se ha cumplido el principio, no es posible asegurar que las mejoras identificadas puedan ser consideradas como una tendencia irreversible de avance hacia el objetivo de presencia equilibrada».

Además de lo anterior, la brecha retributiva en el seno de la carrera diplomática es superior a la que se observa en el conjunto de los grupos A1 en la AGE. A ello se une que la CD presenta problemas específicos de conciliación derivados de la movilidad forzosa y las condiciones del trabajo en el exterior. Esa especificidad tiene una incidencia directa en el desarrollo profesional de las mujeres diplomáticas y en la brecha salarial.

Finalmente, destacamos que, si bien el enfoque de género ha ido permeando en la política exterior española en las últimas dos décadas, impulsado por los compromisos adquiridos por España en la esfera internacional, este enfoque aún no se incorpora de forma sistemática en la formulación y ejecución de nuestra política exterior, desde el inicio y en todas sus dimensiones.

A la luz de estas conclusiones, se formulan las siguientes recomendaciones:

- Dotar de medios adecuados a la Unidad de Igualdad, en cumplimiento del III Plan para la Igualdad de género en la AGE y OO PP dependientes o vinculados.
- Reforzar las capacidades del MAEUEC para la obtención de datos estadísticos que permitan un diagnóstico preciso de la situación en materia de igualdad («medir para mejorar»).
- Divulgar entre el personal de la CD datos estadísticos oficiales sobre la situación en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Como primer paso, difundir desde los órganos competentes del MAEUEC las conclusiones y recomendaciones del informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas.

- Adoptar medidas específicas que atiendan las necesidades de la conciliación tanto en el interior como en el exterior, en particular, incorporar un mayor grado de flexibilidad respecto de las condiciones de trabajo y adaptación normativa, incluido el teletrabajo, para superar los retos de la conciliación.
- Reforzar actividades específicas para promover el incremento del número de mujeres que se presentan como candidatas a las oposiciones de ingreso en la carrera.
- Mantener una interlocución fluida con las asociaciones profesionales que velan por el equilibrio de género en la CD.
- Promover una política exterior feminista que incluya de manera sistemática el enfoque de género desde el inicio de la formulación y ejecución de la política exterior española, en todos sus instrumentos y de manera transversal.

4. LA MUJER EN LA DIPLOMACIA ESPAÑOLA: EVOLUCIÓN HASTA LA ACTUALIDAD

4.1. **Porcentaje de mujeres sobre funcionarios de nuevo ingreso**

La 74.^a promoción de la carrera diplomática de España (2021-2022) es la primera en la que el número de mujeres aprobadas supera al de los hombres, 21 y 14 respectivamente. En la anterior convocatoria, correspondiente a la 73.^a promoción (2020-2021), la distribución por géneros fue de 50 %-50 %.

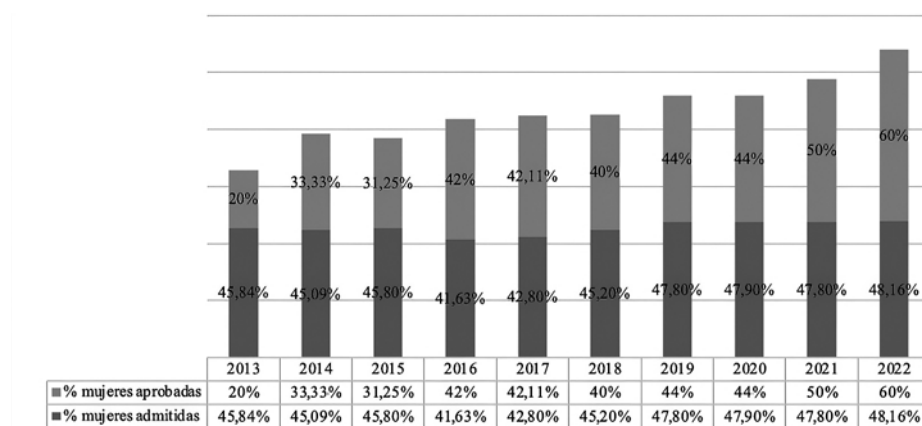
Ambas promociones representan un hito en la historia de la incorporación de mujeres a la CD española. En la década de los años setenta, las mujeres representaban apenas un 5 % del total de los aspirantes aprobados. Según los datos aportados por el TC (2021, p. 41), tan solo en nueve de las treinta y tres promociones que ingresaron entre 1985 y 2019 (esto es en un 27 % del total) las mujeres llegaron a alcanzar o superar el 40 % de los aprobados. Solo a partir de 2020 se alcanza y rebasa el umbral del 50 %.

A este respecto cabe recordar lo ya expresado por el propio TC (2021, p. 41), esto es, «el hecho de que durante algunos años se haya superado el umbral del 40 % (de mujeres aprobadas en los procesos de oposición a la CD) no asegura su consolidación en el tiempo [...]».

4.2. Relación entre el porcentaje de mujeres sobre total de candidatas admitidos a la fase de oposición y porcentaje de mujeres sobre total de aprobados

Interesa también examinar la ratio entre el porcentaje que representan las mujeres sobre el total de candidatas admitidos a la fase de oposición y el porcentaje que suponen entre el total de aprobados. El gráfico 1 muestra una comparativa entre ambas magnitudes entre los años 2013 y 2022. Entre 2013 y 2015 la diferencia se sitúa entre los 12 y los 25 puntos porcentuales.

Gráfico 1. **Porcentaje de mujeres admitidas al proceso selectivo de la carrera diplomática y porcentaje de mujeres aprobadas (convocatorias 2013-2022).**



Fuente: Informe del Tribunal de Cuentas 2021, n.º 1441 y fuentes propias.

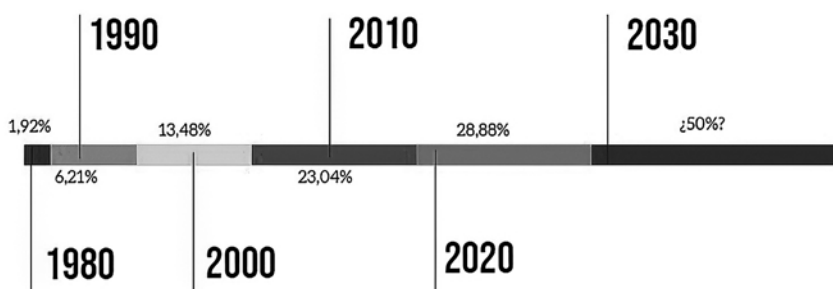
La situación se modifica a partir de 2016: la diferencia se reduce y en las últimas dos convocatorias (2020-2021 y 2021-2022) el signo de la diferencia se invierte de modo que el porcentaje de mujeres sobre los aprobados ha sido superior al porcentaje de mujeres sobre los aspirantes admitidos. El TC precisó en su informe que (2021, p. 65) «durante el período fiscalizado (2017-2019) no se han apreciado indicios de prácticas que pudieran perjudicar a las mujeres durante el proceso selectivo».

El Tribunal no se pronuncia, por tanto, sobre la eventual existencia de ese tipo de sesgos en años anteriores a 2017, sesgos que podrían contribuir a explicar el diferencial registrado en los años previos a 2016.

4.3. Porcentaje de las mujeres sobre el total de funcionarios de la carrera diplomática española

Este incremento en el porcentaje de mujeres aprobadas en los procesos selectivos ha conllevado naturalmente el progresivo aumento del porcentaje de mujeres sobre el total de funcionarios diplomáticos. En 1975, las mujeres representaban tan solo el 0,22 % del total de la CD. A partir de 2020, las mujeres han pasado a representar el 29 % del total de la carrera diplomática, con 279 mujeres y 687 hombres (71 %). Una vez la 74.^a promoción (2021-2022) se incorpore oficialmente al MAEUEC, previsiblemente en 2023, las mujeres ascenderán a 300, un 30 % del total de carrera, frente a 701 compañeros, un 70 %.

Ilustración 1. Porcentaje de mujeres en la carrera diplomática española.



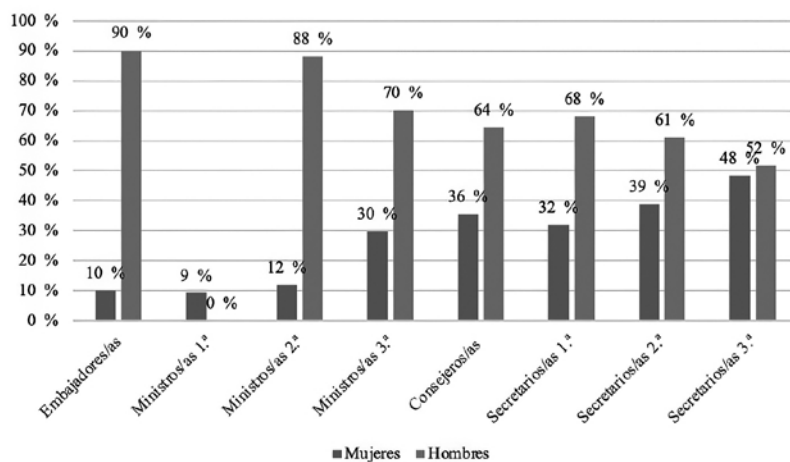
Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAEUEC.

Finalmente, cabe destacar que la carrera diplomática está organizada internamente en términos de escalafón con categorías que van desde secretario de embajada de tercera clase (la inferior) hasta embajador (la más alta). A la espera de que se apruebe el nuevo Reglamento de la carrera diplomática, actualmente en trámite, ese sistema está hoy regulado por las disposiciones aún no derogadas del Reglamento Orgánico de la carrera diplomática (Decreto de 15 de julio de 1955) y por el Real Decreto 674/1993, de 7 de mayo, sobre provisión de puestos de trabajo en el extranjero y ascensos de los funcionarios de la carrera diplomática. Ambas normas configuran un sistema en el que la antigüedad desempeña un papel fundamental en el ascenso de una categoría a la superior.

Así, este 29-30 % de mujeres diplomáticas está repartido, actualmente, de forma desigual a lo largo de las generaciones. Entre los diplomáticos/as con veinte o más años de carrera las mujeres suponen aún tan solo un 19 % del total. Sin embargo, entre los diplomáticos/as con menos de diez años de

carrera, el porcentaje de mujeres asciende a un 38 % del total. El gráfico 2 muestra el porcentaje de hombres y mujeres en las distintas categorías de la CD, tomando como base el escalafón a 15 de febrero de 2022 publicado por el MAEUEC.

Gráfico 2. **Distribución de hombres y mujeres en las distintas categorías de la carrera diplomática española (escalafón a 15.02.2022)**⁹⁷



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAEUEC.

La tabla 1 muestra la distribución de diplomáticas a lo largo de las distintas categorías de la carrera diplomática española del total de mujeres de la carrera (a 15/02/2022).

Tabla 1. **Porcentaje de mujeres en cada categoría del total de diplomáticas**

Categoría	Porcentaje de mujeres en cada categoría del total de diplomáticas
Embajadoras	1 %
Ministras de 1.ª	3 %
Ministras de 2.ª	4 %
Ministras de 3.ª	20 %
Consejeras	25 %
Secretarías de 1.ª	21 %

⁹⁷ El escalafón a 15.02.2022 no incluye a la 74.ª promoción (2021-2022) de la CD.

Categoría	Porcentaje de mujeres en cada categoría del total de diplomáticas
Secretarías de 2. ^a	15 %
Secretarías de 3. ^a	11 %

Fuente: elaboración propia a partir de datos del MAEUEC.

5. DESAFÍOS ACTUALES DE LA CARRERA DIPLOMÁTICA ESPAÑOLA EN TÉRMINOS DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES

5.1. La imagen agregada: Presencia de las mujeres en la carrera en su conjunto

Tal y como ha quedado puesto de manifiesto en el apartado anterior, en los 60 años transcurridos desde la derogación en 1962 del Decreto de 6 de diciembre de 1941 hasta la actualidad, la presencia de las mujeres en la carrera ha pasado del 0 al 30 %.

Para valorar adecuadamente la idoneidad del actual porcentaje de mujeres diplomáticas se plantean los siguientes elementos:

– La Disposición adicional primera de la LOI define como «presencia o composición equilibrada», «[...] la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento».

– Porcentaje de mujeres entre los funcionarios del grupo A1 en el conjunto de los ministerios y organismos autónomos. Según los datos publicados en el III Plan para la igualdad de Género en la AGE y OO PP vinculados o dependientes (2021), el porcentaje promedio de mujeres en 2019 ascendía al 47,6 %. El documento incluía a la carrera diplomática como el quinto cuerpo funcional con un mayor desequilibrio en detrimento de la presencia de las mujeres.

Un primer desafío radica por tanto en continuar incrementando el porcentaje de las mujeres sobre el total de funcionarios diplomáticos hasta alcanzar esa presencia equilibrada.

A efectos ilustrativos de cuál podría ser el camino para cumplir dicho objetivo, se proponen dos escenarios hipotéticos. Ambos parten de un supuesto

común: de aquí a 2033 se jubilarían aproximadamente 217 funcionarios, de los que tan solo 26 serían mujeres.⁹⁸

– Escenario 1: En 2033 se mantiene el número total de diplomáticos en 1000. Llegar al 40 % de presencia femenina requeriría que de los 216 funcionarios que ingresaran en los próximos 10 años, 126 fueran mujeres, esto es un 58,33 % del total.

– Escenario 2: El tamaño de las nuevas promociones en la próxima década es igual al de la última convocatoria (35 plazas). En este supuesto, en 2033 el total de diplomáticos sería de 1133 y el objetivo de presencia femenina del 40 % requeriría que, de los 350 nuevos ingresos en la próxima década, 179 fueran mujeres (51 %).

De acuerdo con lo expuesto en el apartado primero, tan solo en la última convocatoria, en la promoción que ingresará en 2023, el porcentaje de mujeres sobre el total de nuevos funcionarios se encuentra dentro del rango que en ambos escenarios hipotéticos sería necesario para alcanzar el objetivo. En todo el período 2013-2023 las mujeres han representado un 43 % de los nuevos ingresos. Esto es, entre 8 y 15 puntos por debajo del umbral en cada uno de ambos escenarios.

De lo anterior resulta que la consecución del objetivo de presencia equilibrada a una década vista (esto es, 70 años después de que se levantara el veto legal a la incorporación de las mujeres a la CD) requiere el desarrollo de esfuerzos específicos para incrementar el porcentaje que las mujeres representan sobre el total de candidatos al ingreso en la carrera diplomática.

5.2. Lo que subyace a las cifras globales. Las mujeres y el reparto del poder en el seno de la carrera diplomática. Conciliación, puestos de dirección y retribuciones

Un segundo orden de retos aparece cuando se desciende al detalle que subyace a las cifras globales. En este segundo nivel se presentan una serie de cuestiones mutuamente interrelacionadas.

De un lado, el reparto de roles que aún perdura en nuestra sociedad supone la asignación a las mujeres de la responsabilidad predominante en los cuidados familiares. Esta situación –que es aplicable a todas las mujeres con independencia de su ocupación– se convierte en un factor de peso en las

⁹⁸ Las cifras se han calculado a partir del supuesto de que todos los funcionarios agotarían el plazo máximo y se jubilarían por tanto a los 70 años de edad. *Fuente:* Escalafón de la carrera diplomática publicada por el MAEUEC, a 15/02/2022.

decisiones de desarrollo profesional que adoptan las mujeres en una carrera que presenta como especificidad, frente al resto de cuerpos de la Administración, el de la movilidad obligatoria al extranjero. Como regla general, los funcionarios diplomáticos en servicio activo no pueden permanecer en los servicios centrales en Madrid más de ocho años consecutivos, debiendo al término de este plazo ser destinados al extranjero.

Por otra parte, en una carrera organizada por escalafón en la que la antigüedad es el factor fundamental que determina la progresión y ha venido siendo tradicionalmente también un factor importante en la asignación de puestos de responsabilidad, el que el porcentaje de mujeres sea decreciente según se asciende en el escalafón⁹⁹ repercute negativamente en el acceso de las mujeres a los puestos de mayor responsabilidad.

En tercer lugar, los sesgos de género aún persistentes también han afectado negativamente a la designación de mujeres para puestos de particular relevancia.

La menor presencia de mujeres en puestos de mayor responsabilidad y los dilemas específicos que ellas enfrentan en materia de conciliación familiar en una carrera en la que existe una notable diferencia entre las retribuciones percibidas en el interior y en el exterior, contribuyen a explicar una brecha salarial muy superior al promedio de la Administración pública.

Los siguientes subapartados se detienen en estos factores.

5.2.1. *Conciliación de la vida personal y laboral en la carrera diplomática*

El informe del Tribunal de Cuentas recoge que, a partir de una encuesta realizada a personal diplomático con hijos, el 74 % de las mujeres señalaban que el primer criterio para la elección de destino en el exterior era la posibilidad de que sus familias los acompañaran. En el caso de los hombres, solo un 47 % situaban ese factor en primera posición. Resulta preciso reseñar no obstante que, de acuerdo siempre con las cifras que aporta el Tribunal, en el grupo de los funcionarios más jóvenes (tres trienios o menos), no existen diferencias estadísticamente significativas (este sería el primer criterio para el 82 % de las mujeres y para el 80 % de los hombres).

En todo caso, los datos de los que disponemos indican que las mujeres son las que solicitan en mayor número las excedencias por motivos de conciliación (para el cuidado de hijos y familiares o de reagrupación). La movi-

⁹⁹ *Vid.* Tabla 1

lidad forzosa a la que se ve sometido el personal de la carrera diplomática puede conducir con notable frecuencia a tener que elegir entre ir a un destino sin la familia o recurrir a una excedencia. A pesar de las numerosas medidas de los últimos años adoptadas por la Administración General del Estado para la conciliación de la vida personal y familiar, la carrera diplomática sigue presentando una especificidad y retos muy importantes en este ámbito que suponen una limitación de la promoción profesional de las mujeres y repercute en la retribución que perciben. Para abordarlos con éxito es preciso que la Administración realice un esfuerzo adicional en el caso de la CD para identificar los obstáculos y ofrecer soluciones adecuadas: entre ellas, un mayor grado de flexibilidad respecto de las condiciones de trabajo y adaptar la normativa de manera que se tengan en cuenta las necesidades de conciliación, se favorezca la reagrupación familiar y se proporcionen alternativas que eviten tener que recurrir a las excedencias.

La flexibilización de los plazos de permanencia o el apoyo a la reagrupación familiar son vías al alcance para profundizar en la conciliación de todos los funcionarios, hombres y mujeres, y en el desarrollo profesional de las mujeres diplomáticas. En un ministerio que trabaja en todas las franjas horarias, el teletrabajo, por ejemplo, es una de las medidas que puede contribuir de manera notable a satisfacer al mismo tiempo las necesidades del servicio y la conciliación. Asimismo, además de contribuir a la racionalización de horarios, el teletrabajo puede constituir una interesante alternativa para la conciliación en el exterior, permitiendo la deslocalización de puestos de trabajo de los destinados en la sede central del ministerio por dichos motivos.

5.2.2. Presencia de mujeres diplomáticas en puestos de mayor responsabilidad

En términos generales, el tipo de puestos que un funcionario diplomático puede ocupar en embajadas, representaciones permanentes ante organismos internacionales y consulados depende de la categoría del escalafón en la que se encuentra.

Caso particular es el de las jefaturas de misión. La normativa actual no establece un vínculo entre categoría del escalafón y posibilidad de ser nombrado embajador. No obstante, el nuevo reglamento en trámite establece un sistema que ya ha venido funcionando *de facto* en los últimos años por el que se definen condiciones para participar en el concurso especial para la cobertura de las jefaturas de misión. Este sistema sí incluye una categoría y un número de años de antigüedad mínimos entre los requisitos que deben cumplir los participantes.

En lo que respecta a los puestos en los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación no existe regulación que requiera estar en posesión de categoría o antigüedad mínimos para el acceso a uno u otro puesto.

La cuestión es que bien por estar así regulado en unos casos, bien por vía de los usos y costumbres en otros, los años de antigüedad han venido tradicionalmente siendo un factor preponderante en el acceso al desempeño de puestos de responsabilidad. Este factor coincide con la ya expuesta menor representación de mujeres en los niveles de mayor antigüedad de la carrera.

Esto sumado a la persistencia de los sesgos de género se traduce en una presencia limitada de las funcionarias diplomáticas en los puestos de mayor responsabilidad.

Por otra parte, esta menor presencia reviste dos dimensiones: la puramente cuantitativa y la cualitativa.

5.2.2.1. *Dimensión cuantitativa. Presencia relativa de mujeres entre los altos cargos y los órganos directivos*

Por lo que respecta a los servicios centrales del MAEUEC, en la actualidad el número de altos cargos ocupados por mujeres es de 11, lo que supone un 44 % del total de altos cargos en el organigrama del ministerio, que asciende a 25.

El actual porcentaje de altos cargos en los servicios centrales sí se adecúa por tanto al principio de presencia equilibrada. No obstante, se trata de una circunstancia puntual, que dista de haber sido el caso a lo largo del tiempo¹⁰⁰.

Si se amplía el foco al conjunto de los «órganos directivos»¹⁰¹, el porcentaje de órganos superiores y directivos ocupados por mujeres ascendería a un 31 %, ya que 10 de un total de 42 subdirecciones están lideradas por mujeres en el MAEUEC. En este punto cabe destacar que la experiencia previa como subdirector/a general constituye también un elemento clave a la hora de optar a ser nombrado embajador/a.

Finalmente, en cuanto a las embajadas y representaciones permanentes de España, de un total de 128, a 14 de septiembre de 2022, 122 tienen como

¹⁰⁰ *Vid.* final del apartado 1 punto tercero de las conclusiones del informe del TC.

¹⁰¹ El concepto de «órganos directivos» se encuentra definido en el artículo 55 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

jefes de misión a funcionarios de carrera, de los que 31 (25 %) son mujeres diplomáticas.

Este porcentaje de mujeres sobre el total de jefaturas de misión se corresponde al objetivo fijado en el documento estratégico de «Política Exterior feminista» (MAEUEC, 2021) para el final de la presente legislatura (al inicio de la misma según el mismo documento, el porcentaje de mujeres era del 15 % de los jefes de misión).

Como colofón a lo planteado en este subapartado cabe remitirse al punto tercero de las conclusiones del informe del TC, que dispone que «el art. 52 de la LOI establece que se debe atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos. Sin embargo, se ha constatado que en la designación de órganos directivos del MAUC no respeta el criterio de presencia equilibrada de mujeres y hombres y, aunque existen algunas categorías para las que en años concretos se ha cumplido el principio, no es posible asegurar que las mejoras identificadas puedan ser consideradas como una tendencia irreversible de avance hacia el objetivo de presencia equilibrada».

5.2.2.2. *Dimensión cualitativa. Menor presencia relativa de las mujeres en aquellos cargos directivos con mayor poder y ascendencia*

A 14 de septiembre de 2022, España no ha tenido aún Embajadoras en ninguna de las capitales de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Londres, París, Washington, Pekín y Moscú) ni en Rabat, ni tampoco ha habido embajadoras representantes permanentes ante la Unión Europea, ante la OTAN o ante NN UU en Nueva York. Actualmente, tan solo en tres de los países del G20¹⁰², España cuenta con embajadoras mujeres (Australia, Argentina y Brasil) (también en este caso se ha alcanzado ya el compromiso del documento de «Política Exterior Feminista» de cerrar la legislatura con un 15 % de embajadoras en miembros del G-20).

El desglose geográfico apunta por tanto a una aún menor presencia relativa de las mujeres diplomáticas en aquellos puestos situados en centros de mayor poder y relevancia para los intereses exteriores de nuestro país.

La menor presencia de mujeres en aquellas posiciones que dentro de una misma categoría concentran un mayor poder puede predicarse también en

¹⁰² El G-20 es un foro internacional integrado por diecinueve países industrializados y emergentes de todos los continentes, más la Unión Europea como entidad supranacional. A escala mundial representa el 90 % del PIB, el 66 % de la población y el 80 % del comercio.

ciertos puestos de los servicios centrales del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Este es por ejemplo el caso de la Secretaría de Estado para la Unión Europea o la Dirección General de Política Exterior, hasta la fecha nunca ocupadas por una mujer.

5.2.3. *La brecha salarial entre mujeres y hombres en la carrera diplomática española*

El Tribunal de Cuentas lleva a cabo en su informe un detallado análisis de la brecha salarial en el personal del MAEUEC, diplomático o no, ajustado a factores como antigüedad, grupo funcional, destino en servicios centrales o en el exterior... La profundidad y extensión del análisis del citado organismo excede de las pretensiones del presente artículo; se recomienda por tanto su lectura a quienes deseen profundizar en esta cuestión.

Cabe a título de muestra citar algunas cifras especialmente significativas de las recogidas en el informe:

- La brecha salarial entre los jefes de misión es del 13 %;
- la brecha salarial entre funcionarios diplomáticos que ocupan puestos distintos a los de jefe de misión asciende al 17 %;
- el Tribunal definió un Índice de Presencia Relativa (IPR) de las mujeres en los cuartiles 1 (peores retribuciones) y 4 (mejores retribuciones). El informe concluye que las diplomáticas están:
 - Sobrerrepresentadas en el cuartil de peores retribuciones. Esta sobrerrepresentación es del 45 % para las jefas de misión y del 41 % para las diplomáticas no jefas de misión;
 - infrarrepresentadas en el cuartil de mejores retribuciones de nuevo con la mayor desigualdad en el caso de las mujeres jefas de misión (-59 %).

6. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA POLÍTICA EXTERIOR: EL LIDERAZGO FEMENINO Y LA POLÍTICA EXTERIOR FEMINISTA

6.1. **El liderazgo femenino en la política y acción exterior como activo**

En la actualidad el 51 % de la población residente en España es mujer. Una mitad de la ciudadanía que, sin embargo, no cuenta con una representación proporcional en las instituciones decisorias de la vida política, econó-

mica y pública en general. Esta infrarrepresentación también se reproduce en el seno de la Administración General del Estado. El incremento de la presencia femenina en la AGE y, como parte de ella, en el servicio exterior español, a través de funcionarias diplomáticas y de otros cuerpos, o de personal contratado, no solo es lo justo, porque representan a más de la mitad de la población de España, sino que es beneficioso para la Administración y para el país, incluso para sus socios, tanto regionales como internacionales.

Por un lado, porque es la mejor forma de proyectar la realidad de la sociedad española actual en el exterior, sus valores, principios, intereses y prioridades. La infrarrepresentación, por defecto, no solo proyecta una imagen incompleta e insuficiente de la España actual, sino que resta credibilidad al discurso feminista en el exterior, al no ir acompañado de una presencia igualitaria real. ¿En cuántas mesas de negociación en el exterior se sigue hablando de igualdad o derechos de las mujeres y niñas sin que haya una presencia, ni tan siquiera mínima, de mujeres entre los interlocutores?

Por otro lado, porque el incremento de la presencia femenina en el servicio exterior español abre otras formas de representar a España y sus intereses fuera, diversificando el abanico de los componentes más tradicionales de la excelencia en el trabajo, establecidos por prácticas institucionalizadas a lo largo de décadas sin presencia femenina en las instancias decisorias de la Administración.

La política exterior incorpora hoy en día componentes que hace años le eran ajenos y que exigen formas diversas de aproximación a los actores en el terreno, para hablar por ejemplo de temas esenciales como la lucha contra la violencia de género, o la participación de las mujeres en las instancias de poder, el acceso a los recursos o la sanidad. Si no hay diplomáticas en el terreno, nuestra acción será en muchas ocasiones más limitada y menos eficaz.

La presencia de más mujeres en las instituciones políticas y económicas, en los ámbitos de toma de decisiones es pues no solo justa y deseable, un objetivo al que aspirar, sino que constituiría un claro valor añadido y una ventaja comparativa de nuestra política exterior y por ende de la AGE. Esta realidad se ha hecho especialmente patente en algunos ámbitos clave de la agenda internacional y así se ha demostrado y documentado durante décadas a nivel internacional en ámbitos como la negociación y la resolución de conflictos, dentro de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad, o el desarrollo sostenible. La *Agenda 2030*, como antes la agenda para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, considera el incremento de la presencia femenina en todos los ámbitos decisorios como uno de los ejes clave del desarrollo sostenible de nuestras sociedades.

Desde la aprobación de la histórica resolución 1325 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, hace 22 años, en la que se reconoce el papel esencial de las mujeres en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, muchos son los informes en los que se ha demostrado con datos objetivos la relación directa entre el incremento de la presencia de mujeres en las principales instancias de toma de decisiones y la consolidación de la paz, tras periodos de conflicto. Aun así, las cifras de participación de mujeres en los equipos negociadores de procesos de paz siguen siendo muy bajas. En el último informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad, de 2021, se recordaba que entre 1992 y 2019 únicamente tres de cada diez procesos de paz incorporaron al menos una mujer como mediadora o signataria.

Pero no solo en los procesos de paz constatamos una infrarrepresentación de mujeres. Naciones Unidas confirma que las mujeres siguen estando notoriamente infrarrepresentadas en los ámbitos del desarme y la seguridad internacionales. Apenas un tercio de los participantes en dichas reuniones multilaterales son mujeres, y un número muy pequeño las que encabezan las delegaciones en reuniones internacionales y procesos de negociación multilateral.

En el caso de la cooperación al desarrollo, la igualdad de género y el empoderamiento femenino no son solo un objetivo específico, sino un elemento transversal e indispensable para la consecución de un desarrollo sostenible, justo y digno para todos en el medio plazo. No solo porque las mujeres sufran los índices más altos de pobreza, exclusión, o violencia, o porque la esencia de esta agenda sea no dejar a nadie atrás en el camino hacia un desarrollo sostenible, sino porque constituyen un agente de cambio vital.

Los datos pues nos indican que es muy beneficioso incorporar en condiciones paritarias a la mujer en todos los ámbitos de la acción internacional en general y de la acción exterior de España en particular. Sigue siendo un reto hacerlo, aunque existe voluntad y se está avanzando en el buen camino.

6.2. La perspectiva de género en la política exterior. La política exterior feminista

En efecto, el enfoque de género ha sido incorporado a nuestra política exterior desde hace más de dos décadas, a través de los compromisos asumidos en distintos instrumentos internacionales como la Agenda de Mujer, Paz y Seguridad, la *Agenda 2030*, la Convención para la Eliminación de discriminación contra la mujer (CEDAW), la Declaración y Plataforma de

Acción de Beijing o la Convención de Estambul sobre Prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Se trata sin duda de alineamientos importantes, pero no suficientes para asegurar que la perspectiva de género se incluye en la formulación de nuestra política exterior desde sus inicios y en todas sus dimensiones. El enfoque de género no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar la igualdad de género y propiciar una agenda transformadora en ámbitos clave de las relaciones internacionales como son el mantenimiento de la paz y la seguridad, o el desarrollo sostenible.

Varios países han adoptado recientemente documentos de política exterior feminista –además de España, Suecia, Francia, Canadá, Luxemburgo, México, y en preparación se hallan las de Países Bajos y Alemania–. Aunque no se ha adoptado una definición detallada de dicha política, sí se aprecian elementos coincidentes en los distintos instrumentos, en particular una premisa común: la necesidad de integrar el enfoque de género en la política exterior y la importancia de enviar, a través de la acción exterior, el mensaje de que es preciso incorporar la igualdad de género y los derechos y el empoderamiento de las mujeres en las políticas y programas.

España y Suecia son los países que tienen una definición más amplia de la política exterior feminista. La *Guía de Política Exterior Feminista española*, adoptada en 2021, identifica cinco ámbitos de actuación preferentes: mujeres, paz y seguridad; violencia contra mujeres y niñas; derechos humanos de mujeres y niñas; participación de mujeres en espacios de toma de decisiones; y justicia económica y empoderamiento de las mujeres. Se prevé que dichas actuaciones se lleven a cabo a través de las distintas vías de la actividad diplomática, en particular, la diplomacia tanto bilateral como multilateral, las relaciones europeas, la cooperación al desarrollo, las actuaciones en el ámbito de la paz y seguridad, o la protección consular (Protocolo de actuación para la atención de las mujeres españolas víctimas de la violencia de género en el exterior).

La experiencia del último año pone en evidencia que para desarrollar de manera efectiva dichas políticas y actuaciones resulta fundamental no solo incorporar el enfoque de género en su concepción, sino asegurar al mismo tiempo una mayor igualdad de género a nivel interno del MAEUEC, y una representación diversa en el exterior (jefes de misión, jefes de delegaciones internacionales y equilibrio en la composición de las misiones y delegaciones). Asimismo, hemos podido constatar que es muy necesario asegurar que se realizan análisis de género y que el ministerio se dota de un sistema eficaz de monitoreo y evaluación, que permita cumplir el objetivo que recoge el III Plan de Igualdad de la AGE «medir para mejorar».

La igualdad de género no es solo un imperativo moral y un derecho humano fundamental, sino también un importante instrumento para asegurar la paz y la seguridad, y acelerar el progreso. Hay un reconocimiento general de que la igual, completa y efectiva participación de hombres y mujeres es beneficiosa para alcanzar resultados duraderos; así como que las mujeres son una fuerza importante contra la pobreza y un poderoso agente de transformación y cambio. Por ello, la ausencia o infrarrepresentación de las mujeres tanto en el diseño de las políticas como en el de su aplicación, es un hándicap para abordar con éxito las causas de la desigualdad de género y la violencia, así como para que las mujeres y las niñas puedan desarrollar todo su potencial.

Desde la AMDE dedicamos nuestros esfuerzos a integrar los objetivos de la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres en los distintos ámbitos de la actividad diplomática, con el propósito de avanzar en una igualdad real y efectiva, una representación diversa en nuestro ministerio y en nuestras embajadas, así como para hacer avanzar dichos objetivos en la acción exterior de España.

En ese marco, tenemos entre nuestros objetivos ser foro de reflexión y pensamiento sobre el papel de las mujeres en las relaciones internacionales y la diplomacia, estableciendo para ello conexiones y colaboraciones con instituciones, asociaciones y colectivos, públicos y privados, nacionales y extranjeros, y especialmente con otros servicios diplomáticos y organizaciones internacionales, buscando optimizar estrategias comunes.

Realizamos asimismo un seguimiento de la evolución de la presencia de las mujeres diplomáticas en posiciones de liderazgo, con el fin de que se puedan aprovechar todas las capacidades y puntos de vista a la hora de formular nuestra política exterior. La ausencia o infrarrepresentación de las mujeres perjudica su derecho de participar en el diseño de políticas que afectan a todos en su ejecución, y supone un obstáculo para abordar con éxito y de manera inclusiva los objetivos de nuestra política y acción exterior.

8. BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN DE MUJERES DIPLOMÁTICAS ESPAÑOLAS. (2022). *Diplomáticas en cifras*. Disponible en: <https://www.mujeresdiplomaticasamde.es/diplomaticas-en-cifras> (última consulta: 9 septiembre de 2022).

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. (2021). *Informe del Secretario General sobre las mujeres, la paz y la seguridad (S/2021/827)*.

- CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. (2000). Resolución 1325 (2000). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión 4213.^a, celebrada el 31 de octubre de 2000 [S/RES/1325 (2000)].
- DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. (2019). *Proyecto Mujeres, Paz y Seguridad: por una agenda eficaz y sostenida*. Disponible en: <https://www.dsn.gob.es/es/documento/mujer-paz-seguridad-por-una-agenda-eficaz-sostenida> (última consulta: 1 septiembre de 2022).
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. (2021). *Guía Política Exterior Feminista: Impulsando la Igualdad en la Acción Exterior española*. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/2021_02_POLITICA%20EXTERIOR%20FEMINISTA.pdf (última consulta: 1 septiembre de 2022).
- MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL. (2021). *III Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*. Disponible en: <https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/dialogo-social/igualdad-genero/IIIPLANIGUALDADAGE.pdf> (última consulta: 1 septiembre de 2022).
- OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME DE LAS NACIONES UNIDAS. *Disarmament and gender*. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/topics/gender/> (última consulta: 12 septiembre de 2022).
- ONU MUJERES. *Hechos y cifras: Mujeres, paz y seguridad*. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/peace-and-security/facts-and-figures> (última consulta: 12 septiembre de 2022).
- ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA. (2022). *Annual Progress Report on the Implementation of the OSCE 2004 Action Plan on the Promotion of Gender Equality 2021*. Disponible en: <https://www.osce.org/secretariat/523263> (última consulta: 12 septiembre de 2022).
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2021). *Informe de fiscalización operativa de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercicios 2017 a 2019*. N.º 1.441. Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/ef0bc46b-005e-4d48-8d28-b94743e161a9/11441.pdf> (última consulta: 30 agosto de 2022).

7. ABREVIATURAS

AGE: Administración General del Estado

AMDE: Asociación de Mujeres Diplomáticas Españolas

BOE: Boletín Oficial del Estado

CD: Carrera Diplomática

CEDAW: Convención para la eliminación de discriminación contra la mujer

LOI: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres

MAEUEC: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación

ONUDA: Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas

OO PP: Organismos Públicos

OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa

TC: Tribunal de Cuentas

CAPÍTULO 13

NOSOTRAS TAMBIÉN CONSTRUIMOS. SITUACIÓN Y ANÁLISIS DEL PAPEL DE LAS ARQUITECTAS EN EL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL

Ana Báez Fornieles

Jefa del servicio de Arquitectura de la Diputación de Huelva

1. INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO

«La igualdad de género es un derecho humano; la perspectiva de género es una categoría analítica imprescindible a la hora de concebir, crear y transformar el mundo en el que vivimos, pues (de momento) solo allí donde se discute se tiene en cuenta. El estudio de la sociedad humana y la arquitectura y, en él, de las relaciones de género, no puede ser por más tiempo una carencia si lo que queremos es construir un mundo en el que la igualdad pase de ser un derecho a convertirse, de manera efectiva, en un hecho real» (Novas, 2021).

Mediante la arquitectura transformamos el espacio que habitamos, que compartimos, influyendo decisivamente en cómo nos relacionamos. Se responde a necesidades de la ciudadanía detectadas por la Administración o, bien de forma proactiva, se crean nuevas dotaciones que aspiran a mejorar la vida en nuestras ciudades y pueblos. Como afirma el arquitecto mexicano, Michel Rojkind (1969), «la arquitectura es un componente más para producir cambios relevantes en la sociedad».

Dentro de la arquitectura juega un papel esencial todo lo relacionado con lo público: desde la planificación de esas ciudades y municipios, sus dotaciones y espacios verdes, hasta la normativa urbanística que dicta cómo se diseñan los mismos, cómo se reparten cargas y beneficios. Esta influencia de lo público se da además en los tres niveles de poder:

- El poder legislativo, que promulga toda la normativa y disciplina urbanística respecto a la ordenación del territorio.
- El poder ejecutivo, que define el modelo de ciudad, planifica y construye los espacios públicos, equipamientos y dotaciones.
- Y con más frecuencia de la que debiera, el poder judicial, interpretando toda la norma de aplicación respecto al urbanismo, la disciplina urbanística y la planificación y protección del territorio.

A esto hay que añadir que, en la actualidad, el sector de la construcción opera en un contexto de enorme complejidad, donde caben destacar cuatro factores clave para el presente y futuro de ciudades y territorio:

Como explica de forma magistral Genis Roca, en su charla TEDx sobre el proceso de transformación digital que afronta la sociedad¹⁰³, asistimos a un momento histórico único: por primera vez en la historia de la humanidad una misma tecnología –el hecho digital– altera nuestro sistema de producción, pero también nuestro sistema de transmisión del conocimiento, nuestra comunicación. El internet de las cosas, los datos masivos, las posibilidades del teletrabajo y deslocalización de la producción, las *smart cities*... suponen una forma radicalmente distinta de concebir y vivir el espacio que habitamos.

Por otra parte, como sociedad, seguimos enfrentándonos a la mayor crisis no bélica que la inmensa mayoría somos capaces de recordar: la covid. Sus efectos han puesto en cuestión los modelos de vivienda y trabajo, así como los espacios de relación ante la necesidad de mantener la distancia social. ¿Tiene sentido seguir construyendo como hasta ahora o habrá de diseñarse teniendo en cuenta posibles situaciones de confinamiento, necesidades de ventilación o distancia entre las personas?

Un tercer factor es, sin duda, la guerra en Ucrania, que –entre otros efectos devastadores y mucho más importante como es la crisis humanitaria–, ha disparado los precios de los materiales necesarios para la construcción y de la energía. Esta escalada está provocando un clima de incertidumbre en el sector, por lo que muchos de los concursos de obras públicas se están quedando desiertos. Si bien se está legislando a nivel estatal y autonómico para tratar de paliar el incremento de costes de la construcción, su implementación aún no permite vislumbrar una salida a esta crisis.

Por último, y no menos importante, desde lo público se juega un papel esencial para transitar hacia una sociedad y economía sostenibles y respetuo-

¹⁰³ TEDxGalicia. GENÍS ROCA. *La sociedad digital*. Disponible en: <https://youtu.be/kMXZbDT5vm0>

sas con el medio ambiente. Uno de los ángulos desde los que abordar la crisis climática es la arquitectura y su apuesta por edificaciones que minimicen el consumo energético, mejoren el aislamiento térmico y reduzcan en su construcción tanto el consumo de materias como la generación de residuos.

Así pues, en el contexto descrito, las Administraciones adquieren, si cabe, una relevancia aún mayor dado el impacto de lo público en estos necesarios nuevos modelos de edificación así como del uso eficiente y sostenible del territorio y sus recursos.

En los próximos años asistiremos (o deberíamos asistir) a una transformación de las Administraciones públicas que dé respuesta a estos desafíos. Las Administraciones públicas serán imprescindibles para lograrlo o, por el contrario, se volverán irrelevantes para la sociedad si no consiguen dar respuesta a sus necesidades. Si las empleadas públicas, una vez más, no estamos presentes en los entornos en los que se decide, diseña y gestiona esta transformación, la sociedad desperdiciará la mitad de su talento.

Este es, de forma sucinta, el contexto en el que las arquitectas de la Administración pública trabajan. El presente artículo analiza a qué se dedican, qué puestos ocupan, cuál es su percepción de la igualdad dentro del sector y cómo el factor del género genera diferencias respecto a sus compañeros arquitectos.

A priori podría entenderse que no hay espacio para la brecha de género en un entorno «neutro» como es la Administración, cuyo acceso se produce de acuerdo con los principios de mérito y capacidad –tal como establece el artículo 103 de la Constitución Española–. Desafortunadamente, los datos muestran una realidad bien distinta. Conocerlos, identificar sus causas y las dificultades a las que se enfrentan las arquitectas empleadas públicas por su condición de mujer, resulta imprescindible para emprender las acciones necesarias que acaben con la desigualdad, para que –como propone María Novas– pasemos del derecho al hecho. Por una cuestión de justicia, pero también porque la sociedad necesita más que nunca, el talento, compromiso y conocimiento de todas y todos.

2. MARCO DE REFERENCIA Y OBJETIVOS. ASOCIACIÓN DE MUJERES EN EL SECTOR PÚBLICO

Al ritmo actual de progreso, se necesitarán 286 años para que las mujeres tengan los mismos derechos y protecciones legales que los hombres. Con este impactante dato, Anita Bhatia, vicedirectora general de ONU Mujeres,

presentaba en rueda de prensa, en septiembre de 2022, el informe *El progreso de los ODS, un panorama sobre género 2022*.

Con el objetivo de reducir esta cifra inadmisibles, desde el compromiso con lo público y asumiendo lo limitado de su espacio de influencia, nace en otoño de 2018 la Asociación de Mujeres en el Sector Público, de ámbito nacional.

Desde enero de ese año, Concepción Campos Acuña fue compartiendo a través de diferentes entrevistas publicadas en la red social Novagob la visión de muchas empleadas públicas sobre el papel y la situación de la mujer dentro del sector público.

En aquellas entrevistas se nos preguntaba sobre la visibilidad de nuestro trabajo, sobre los obstáculos a los que nos habíamos tenido que enfrentar durante el desarrollo de nuestra carrera profesional, y finalizaba consultando sobre qué medidas podrían adoptarse para mejorar la posición de la mujer y reconocer adecuadamente su papel dentro de la Administración.

La inmensa mayoría apuntaba siempre en una misma línea: en la necesidad de pasar del análisis a la acción, de implicarnos, de ser nosotras mismas las protagonistas de ese cambio.

Desde 1985, el porcentaje de tituladas universitarias supera a los hombres¹⁰⁴ (59,8 % para el curso 2019-2020). La misma situación se da en la Administración pública, donde el porcentaje es muy similar: menor en la Administración General del Estado (51 %) y en la Administración local (50,11 %), pero mucho mayor en la Administración autonómica, con un 67,8 %, (datos de 2021).

¹⁰⁴ Del total de alumnos matriculados en el sistema universitario (estudios universitarios de primer y segundo ciclo y de grado) en el curso 2019-2020, el 55,7 % fueron mujeres. La participación femenina fue de un 55,7 % en estudiantes de grado y de un 39,2 % en primer y segundo ciclo.

Según rama de enseñanza, el mayor porcentaje de mujeres matriculadas en el sistema universitario (estudios universitarios de primer y segundo ciclo y de grado) en el curso 2019-2020 corresponde a la rama de Ciencias de la Salud (71,4 %) y el segundo lugar (62,2 %) a la rama de Artes y Humanidades.

Del total de egresados en enseñanzas de grado y de primer y segundo ciclo correspondiente al curso 2019-2020, el 59,8 % fueron mujeres. Según rama de enseñanza, el mayor porcentaje de mujeres egresadas (71,2 %) corresponde a Ciencias de la Salud y el segundo lugar (66,1 %) a la rama de Artes y Humanidades.

El 55,4 % (dato provisional) de los alumnos matriculados en estudios universitarios de máster oficial fueron mujeres en el curso 2020-2021. En el curso 2019-2020, del total de alumnos que terminan los estudios de másteres oficiales universitarios, el porcentaje de mujeres fue del 58,8 %. Información obtenida de www.ine.es

Y sin embargo, ¿por qué no se produce una correlación entre estas cifras, y la presencia de las mujeres en los puestos directivos, en las jornadas, comisiones o como expertas referentes? ¿Qué factores provocan la segregación ocupacional –tanto vertical como horizontal– dentro de lo público?

Es indiscutible que la igualdad formal ya existe, pero se requiere ser críticos para ver que la igualdad efectiva entre hombres y mujeres aún necesita un largo camino por recorrer. Sin esa visión crítica desde la perspectiva de género es imposible emprender acciones transformadoras que disminuyan la actual brecha existente dentro de las Administraciones entre las empleadas y empleados públicos; en el caso concreto del presente artículo, se centrará entre las arquitectas y arquitectos públicos.

3. METODOLOGÍA Y ENCUESTA

Desde la perspectiva de los objetivos de la Asociación de Mujeres en el Sector Público¹⁰⁵ (AMSP en adelante) se analizarán los datos acerca de la situación de las arquitectas como empleadas públicas. Los objetivos de la AMSP son los siguientes:

- Mantener y favorecer la posición de la mujer como empleada pública, así como la defensa de los intereses que le son propios ante cualquier instancia.
- Promover una mayor visibilidad del papel de las profesionales del sector público.
- Promover la igualdad en el acceso y en el ejercicio de los puestos de responsabilidad, dirección y gestión del sector público.
- Proponer medidas a favor de la conciliación familiar y personal.
- Promover la presencia paritaria de la mujer en los foros y espacios de reflexión y debate, jornadas y conferencias, así como en las comisiones, comités y demás órganos de decisión del sector público.
- Facilitar la comunicación y relación entre las profesionales del sector público y contribuir al conocimiento de su trabajo.
- Propiciar la aparición de un modelo de liderazgo en el sector público distinto al actual muy masculinizado.

¹⁰⁵ <https://mujeresenelsectorpublico.com/quienes-somos/>

- Promover estudios, investigaciones y proyectos experimentales que contribuyan a la mejora de la situación de las mujeres en la Administración pública.
- Generar un espacio para el empoderamiento de las mujeres en el sector público.

Para ello, el artículo se estructura en tres apartados: la situación actual de las arquitectas como empleadas públicas, con la que dibujar una «foto fija»; la visibilidad del papel de las arquitectas del sector público, su presencia en las esferas de reconocimiento y autoridad y su percepción de la igualdad; y, por último, se analizan aspectos sobre la conciliación familiar y personal. Se dedica un último apartado de conclusiones y propuestas.

Como base de análisis del presente artículo se ha elaborado una encuesta *online* específica, *Situación de las arquitectas en el sector público* (en adelante encuesta ASP), dirigida a arquitectas que trabajaran en el sector público. Se desarrolló entre el 28 de julio y el 15 de agosto de 2022, consiguiendo un tamaño de muestra de 292 participantes.

Otras fuentes de datos secundarios manejadas en el artículo son las siguientes:

- Datos estadísticos disponibles en el Observatorio y Estudios del Consejo de Arquitectos de Europa.
- Encuesta sobre Igualdad de Género del Consejo General de la Arquitectura Técnica de España (CGATE) 2018.
- Estudio Laboral del sector de la Arquitectura realizado por el Sindicato de Arquitectos (SARQ) en 2013.
- V encuesta *online* Arquitectos 2017, de la Fundación Arquia.
- Informe Arquitectura y Género. Situación y perspectiva de las mujeres arquitectas en el ejercicio profesional. Noviembre de 2009.
- Datos del INE.

4. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS ARQUITECTAS COMO EMPLEADAS PÚBLICAS

Han pasado 86 años desde que Matilde Ucelay obtuviera el título de arquitecto¹⁰⁶ en 1936, convirtiéndose así en la primera mujer en titularse en Arqui-

¹⁰⁶ No será hasta 1995 que se adecue la denominación de los títulos académicos oficiales a la condición masculina o femenina de quienes los obtengan. Orden de 22 de marzo. *BOE*, n.º. 74.

itectura en España –en la Universidad Politécnica de Madrid–, y ejercer la profesión como tal. En los siguientes 20 años, solo otras cinco mujeres engrasarán esta pionera lista de arquitectas: María Cristina Gonzalo Pintor (1940), Rita Fernández Queimadelos (1941), María Juana Ontañón (1949), María Eugenia Pérez Clemente (1956) y Margarita Mendizábal Aracama (1956).¹⁰⁷

Si bien durante los años 60 hubo un aumento de las mujeres en las escuelas de Arquitectura, no será hasta los 70 que se puede empezar a hablar de la incorporación generalizada (aunque progresiva) y de estratos sociales más diversos de la mujer.

4.1. Arquitectas en activo

En el año 2021 el sector de la construcción representó el 5,18 % del PIB en la economía nacional española, ocupando a casi 1,3 millones de personas. Se trata de un sector históricamente muy masculinizado en el que en la actualidad solo el 9,6 % (123 600 mujeres)¹⁰⁸ de las personas que se desarrollan profesionalmente en el mismo son mujeres.

Según los datos para el año 2020 de la ACE Observatory –la plataforma *online* dedicada al estudio de la profesión de arquitecto/a, del Consejo de Arquitectos de Europa–, España cuenta con 16184 arquitectas, de un total de 47 600. Distribuidos por género, las mujeres representan en 2020 el 34 % de la profesión, frente al 25 % de hace 10 años: una subida de 9 puntos, pese a la caída del número total de profesionales en esta década, aunque inferior a la subida media europea (del 31 al 42 %).

Tabla 1. **Evolución del número de arquitectas y arquitectos en España 2010-2020.**

Año	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Total	50 000	51 000	51 700	53 800	55 700	47 600
Hombres	sin datos	38 250	36 707	38 736	36 205	31 416
Mujeres	sin datos	12 750	14 993	15 064	19 495	16 184

Fuente: ACE Observatory.

¹⁰⁷ Información obtenida de <http://muwo.unizar.es/hitos-historicos/> (última consulta 25 de julio de 2022).

¹⁰⁸ Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA). Instituto Nacional de Estadística. datos para 2021.

Si nos comparamos con nuestros vecinos europeos, aún nos queda un largo camino por recorrer respecto a la paridad entre hombres y mujeres en la profesión: a pesar de ser el tercer país de Europa en número total de profesionales, por detrás de Italia (152 000) y Alemania (118 000), nos situamos en el puesto decimosexto (junto a Reino Unido) en brecha de género.

Gráfico 1. Perfil de los arquitectos y arquitectas.
Género analizado por países



1.2 PROFILE OF ARCHITECTS

TABLE 1-2
GENDER OF ARCHITECTS ANALYSED BY COUNTRY

per cent	gender of architects		
	male	female	other/ prefer not to say
Austria	81	19	1
Belgium*	55	45	0
Croatia	38	62	0
Czechia	71	29	0
Denmark	49	51	0
Estonia*	73	27	0
Finland	46	53	1
France	60	40	0
Germany**	66	34	0
Greece	43	57	1
Hungary*	71	29	0
Ireland	62	37	1
Italy	55	44	0
Lithuania*	64	36	0
Luxembourg	68	31	1
Netherlands*	70	30	0
Norway	55	44	1
Poland*	42	58	0
Portugal	54	46	0
Romania	56	44	1
Serbia*	33	67	0
Slovakia	80	20	1
Slovenia	45	54	0
Spain	66	34	0
Sweden	41	58	1
United Kingdom	67	32	1
2020 EUROPE-28***	58	42	1
2018 EUROPE-26***	61	39	n/a
2016 EUROPE-27***	62	38	n/a
2014 EUROPE-26***	61	39	n/a
2012 EUR-26 ***	64	36	n/a
2010 EUR-23 ***	69	31	n/a

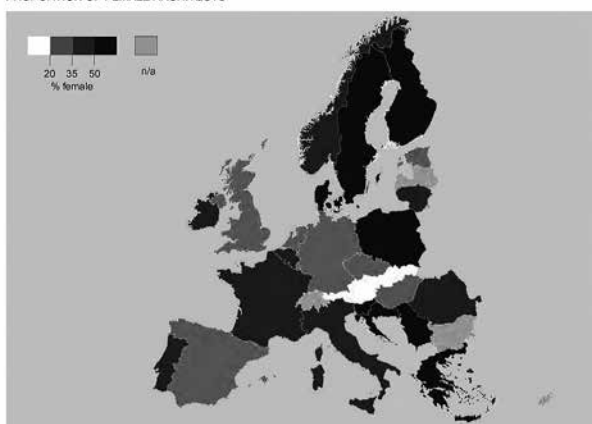
* caution - small sample. ** Germany figures provided by BAK
*** weighted to reflect the total architectural population in all participating countries; weighting process described in Appendix

CHART 1-4
GENDER SPLIT ALL RESPONDING ARCHITECTS



A majority of the profession is still male, but the profession is becoming more balanced. The proportion of female architects has increased from 31 per cent in 2010 to 42 per cent now. A majority of architects are female in Serbia, Croatia, Sweden, Finland, Greece, Denmark and Slovenia. A very small proportion, about 1 per cent, of architects describe themselves as non-binary or prefer not to say. In no country does this proportion exceed 1 per cent.

CHART 1-5
PROPORTION OF FEMALE ARCHITECTS

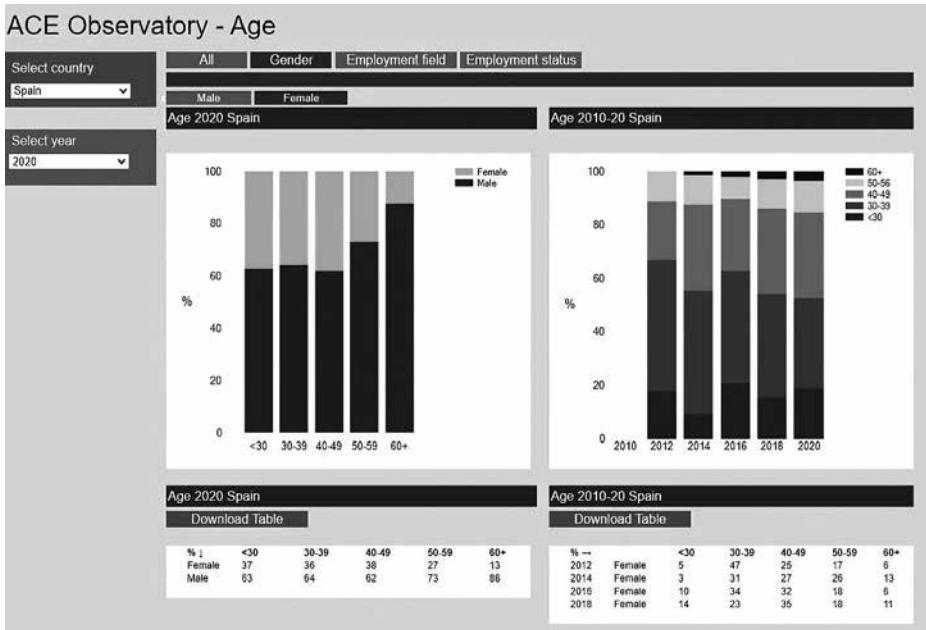


Fuente: *Architectural profession in Europe 2020-Ace Sector Study*. Consejo de Arquitectos de Europa.

Si se analiza por edades el porcentaje de arquitectas y arquitectos, se observa que hasta los 50 años de edad, cerca de 4 de cada 10 profesionales son mujeres, disminuyendo la presencia femenina en los tramos de edad superiores: el 27 % entre los 50-59 años, y tan solo el 13 % a partir de los 60 años.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Datos obtenidos del *Architectural profession in Europe 2020 – Ace Observatory*. Consejo de Arquitectos de Europa.

Gráfico 2. **Distribución por edades de los arquitectos y arquitectas en 2020. Evolución del porcentaje de mujeres 2012-2018**



Fuente: *Architectural profession in Europe 2020-Ace Sector Study*. Consejo de Arquitectos de Europa.

Si se comparan estas cifras con el número de arquitectas que finalizan sus estudios, se observa un desequilibrio entre las tituladas (en torno al 46-49 % desde el año 2000¹¹⁰) y las arquitectas en activo menores de 50 años.

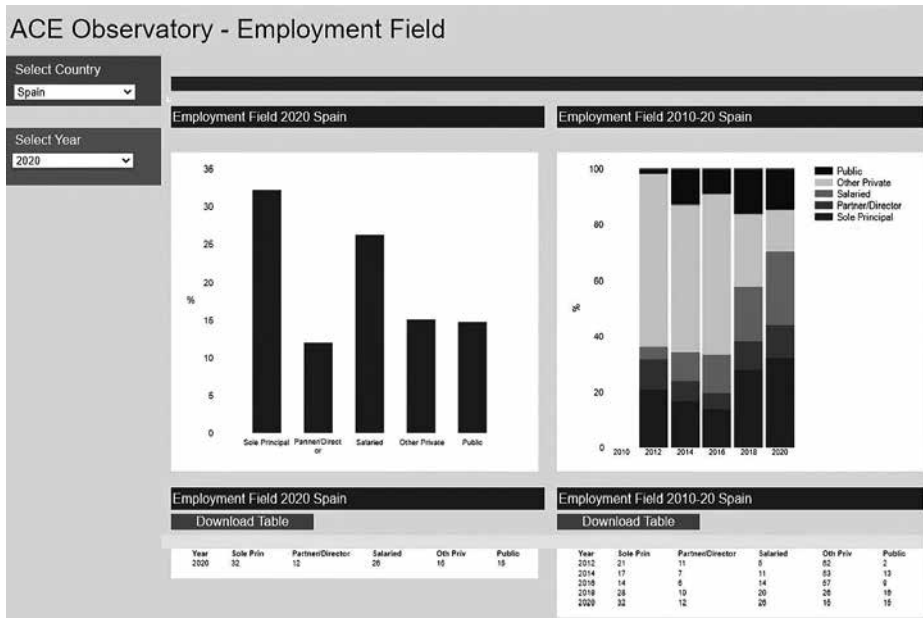
Así pues, por esta «tubería con fugas» (*leaky pipeline* en inglés) abandonan la profesión, o la ejercen en un segundo plano –sin reconocimiento de la autoría de sus trabajos– casi un 10 %. Conocer las causas y motivos (razones personales, crisis económica, barreras institucionales, estereotipos y otras formas de discriminación) permitiría iniciar acciones para cerrar esas fugas de talento ya formado.

¹¹⁰ Dato obtenido del *Informe Arquitectura y Género. Situación y perspectiva de las mujeres arquitectas en el ejercicio profesional*. Noviembre de 2009.

4.2. Arquitectas en la Administración

En 2020, un 13 % de las arquitectas y arquitectos europeos desarrollan su profesión dentro del sector público, siendo ligeramente superior en España, con una cifra del 15 % (del 16 % en 2018).

Gráfico 3. Ámbitos de empleo de los arquitectos/as para España en 2020



Fuente: *Architectural profession in Europe 2020-Ace Sector Study*. Consejo de Arquitectos de Europa.

Dentro de este porcentaje existen diferencias significativas por sexo. Si bien la proporción de arquitectas/arquitectos es de 1 a 3 globalmente, dentro de lo público la relación se invierte, siendo 2 de cada 3 mujeres.¹¹¹

¹¹¹ MATESANZ PARELLADA, Á. (2017). *Igualmente paradas, más preparadas y peor pagadas*. Disponible en: https://sindicatoarquitectos.wordpress.com/2017/03/08/8-m-2017/#_ftn4 (consulta 2 de septiembre de 2022)

Las arquitectas encuestadas trabajan mayoritariamente como asalariadas (55 %), tanto en el sector público (11 %), como en el privado (44 %), con porcentajes muy superiores a los de sus compañeros de profesión encuestados (35 %, 5 % y 30 %). Estos, por su parte, son principalmente trabajadores por cuenta propia (43 %), mayoritariamente autónomos (35 %), dato 10 puntos inferior en el caso de las arquitectas (25 %).

Así pues, se aprecia una apuesta clara entre las arquitectas por la estabilidad y las condiciones más compatibles para el cuidado que ofrece la Administración. Lo cual choca si se compara con el concepto de «éxito profesional»: resulta llamativo que tan solo el 4,6 % de los arquitectos/as consideren lo público como la situación profesional ideal. El ejercicio libre de la profesión, ya sea en estudio propio o dentro de un gran estudio, continúa siendo en el imaginario colectivo el modelo de éxito profesional.

Gráfico 4. **Tabla 2.5 de la V encuesta online Arquitectos 2017**

TABLA 2.5 ¿CUÁL CREE QUE ES LA SITUACIÓN PROFESIONAL IDEAL DE UN ARQUITECTO?

SITUACIÓN PROFESIONAL IDEAL	PORCENTAJES
ASALARIADO EN UNA EMPRESA PROMOTORA/CONSTRUCTORA	0,7
EJERCICIO LIBRE DE LA PROFESIÓN EN UN ESTUDIO PROPIO	34,9
INTEGRACIÓN EN ESTUDIOS GRANDES MULTIDISCIPLINARES	16,4
MIXTA (ALGUNA COMBINACIÓN DE LAS ANTERIORES)	41,1
TENER UN PUESTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	4,6

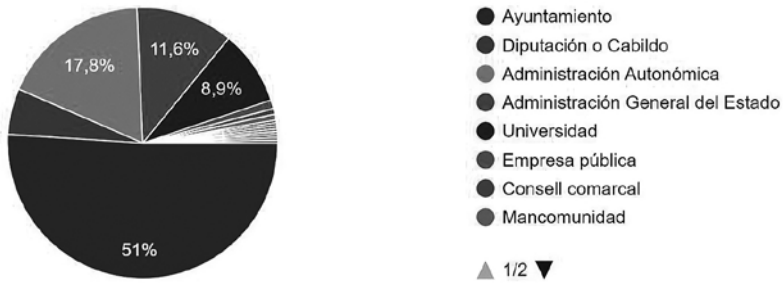
Fuente: Fundación Arquia.

Así pues, aunque desde el año 2000 nuestra presencia es paritaria en las escuelas de arquitectura, en la profesión la proporción baja en torno a 10 puntos; duplicamos a nuestros compañeros dentro de lo público, y si se pregunta por la situación ideal de la profesión, menos del 5 % del colectivo de arquitectos y arquitectas elige el ejercicio de la arquitectura dentro de la Administración.

Analizando los resultados de la encuesta ASP, ¿cuál es el perfil de la arquitecta como empleada pública?

Una de cada dos arquitectas, trabaja en un ayuntamiento. Le sigue con el 17,8 % la Administración autonómica; un 11,6 % desarrolla su profesión en la Administración General del Estado, el 8,9 % en la universidad y el 5,5 % en diputaciones o cabildos.

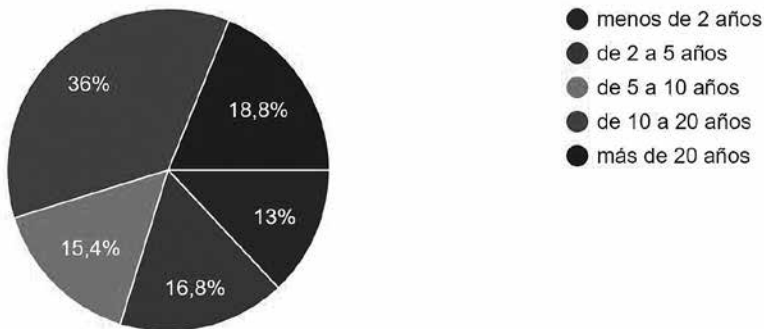
Gráfico 5. ¿En qué ámbito del sector público trabajas?



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

La muestra de la encuesta ASP presenta a arquitectas con distintos grados de experiencia en la Administración, por lo que las respuestas sobre su percepción de la igualdad, o otros aspectos, mostrará las vivencias tanto de mujeres recién incorporadas a lo público, como la de aquellas con mayor antigüedad.

Gráfico 6. Respuestas a la pregunta: Antigüedad en la Administración pública

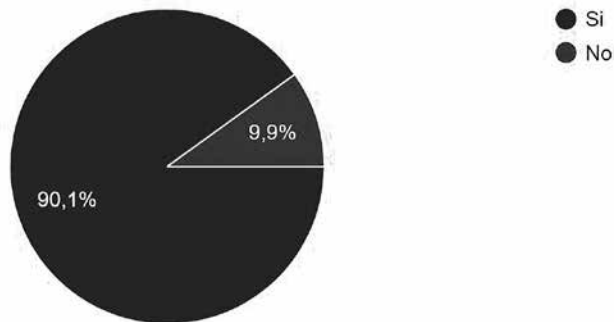


Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Nueve de cada diez encuestadas ejercen como arquitectas. En este caso, la situación laboral de las arquitectas dentro de la Administración es mejor

respeto a la profesión en global, donde se duplica el porcentaje de tituladas en activo que no ejercen como arquitectas¹¹², ya sea desarrollando su profesión en otro ámbito o en situación de desempleo.

Gráfico 7. **Respuestas a la pregunta: ¿Y ejerces como arquitecta en tu puesto?**

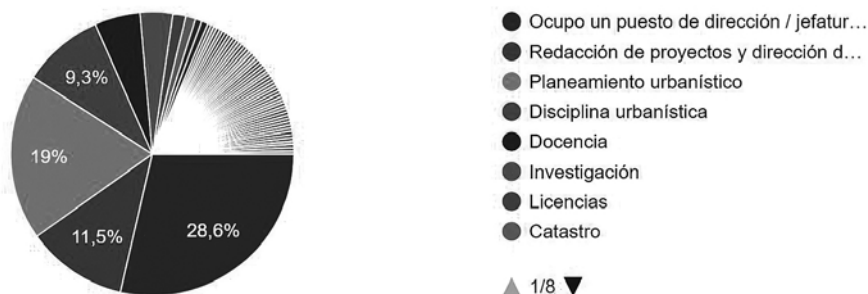


Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Obras y urbanismo ocupan las principales funciones, sumando el 40 %; casi un tercio de las encuestadas ejerce una jefatura o puesto de dirección. Licencias, valoraciones, docencia e investigación son otras de las funciones de las arquitectas empleadas públicas.

¹¹² SARQ (2013). *III Encuesta del Sindicato de Arquitectos*.

Gráfico 8. Respuestas a la pregunta: ¿Y ejerces como arquitecta en tu puesto? Si has contestado que sí, ¿cuál es tu principal función?



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Cabe destacar la similitud con el porcentaje de mujeres que ocupan puestos directivos en empresas medianas españolas (entre 50 y 500 empleados): un 36 % para el año 2022, el porcentaje más alto de la historia en España, que supera al obtenido a nivel europeo (33 %) y a nivel global (32 %). Este índice se registra tras dos años de estancamiento en el 34 %, condicionado por los efectos de la pandemia.¹¹³

Equipos mayoritariamente femeninos y paritarios

En la encuesta se preguntaba con cuántas arquitectas y arquitectos compartían departamento. Analizadas las respuestas de forma desagregada y combinadas sendas preguntas, cabe destacar las siguientes conclusiones:

Más de un tercio de las encuestadas (37,3 %) trabaja en equipos compuestos por solo arquitectas. El 24,91 % son la única arquitecta en el departamento, sin compañeros arquitectos.

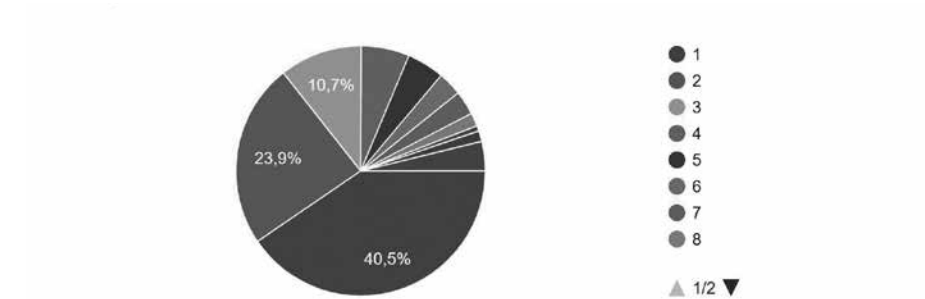
¹¹³ Este dato es uno de las principales conclusiones de la 18a edición del informe Women in Business 2022, que realiza la firma de servicios profesionales Grant Thornton a partir de casi 5.000 entrevistas y encuestas realizadas a altos ejecutivos de 29 mercados de todo el mundo, de empresas de 50 a 500 empleados, 400 de ellas en España. Información disponible en: <https://www.20minutos.es/noticia/4969304/0/un-36-de-los-puestos-directivos-en-espana-estan-ocupados-por-mujeres-el-mayor-porcentaje-hasta-ahora/> (consulta 25 de septiembre de 2022)

Tabla 2. **Datos sobre equipos formados exclusivamente por arquitectas**

Equipos solo arquitectas	1	2	3	4	5	más de 10
arquitectas sin compañeros arquitectos	72	21	10	2	2	1
% respecto al total de encuestadas	24,91 %	7,27 %	3,46 %	<1 %	<1 %	<1 %
jefaturas ocupadas una arquitecta	22	6	5	1	2	1

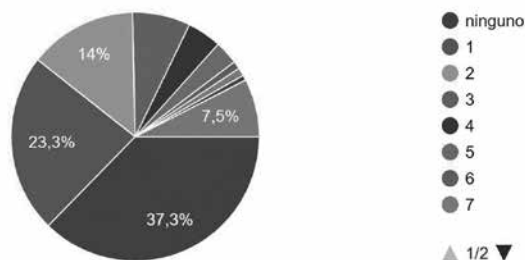
Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Gráfico 9. **Respuestas a la pregunta: En tu departamento, incluyéndote a ti, ¿cuántas arquitectas sois?**



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Gráfico 10. **Respuestas a la pregunta: ¿Y arquitectos?**



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Respecto a la paridad de los equipos: el 39,79 % de las encuestadas trabajan en equipos con más arquitectas que arquitectos, frente a un 15,57 % con mayoría masculina. Los equipos paritarios representan el 19,72 %, estando la mitad de ellos conformados por una arquitecta y un arquitecto.

Tabla 3. **Datos sobre equipos paritarios**

Equipos paritarios	1/1	2/2	3/3	4/4	5/5	más de 10	total
Núm sobre 289 respuestas	30	14	2	1	1	9	57
%	52,63 %	24,56 %	3,51 %	1,75 %	1,75 %	15,79 %	100 %
% respecto al total de encuestadas	10,38 %	4,84 %	<1 %	<1 %	<1 %	<1 %	19,72 %

Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

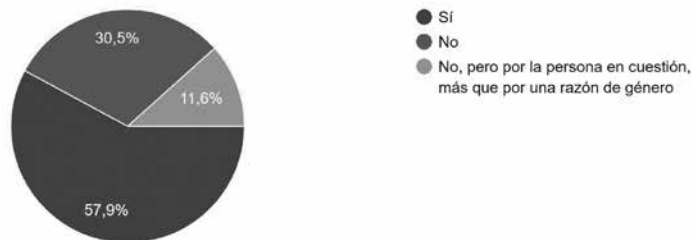
5. IGUALES, VISIBLES Y EXPERTAS... ¿O NO?

Son objetivos esenciales de la AMSP la defensa de la posición de la mujer como empleada pública, su visibilidad como profesionales y la promoción de la igualdad en el acceso y en el ejercicio de los puestos de responsabilidad, dirección y gestión.

En el siguiente apartado se analiza la percepción de la igualdad de las arquitectas empleadas públicas y su presencia en los espacios en los que se construye la profesión.

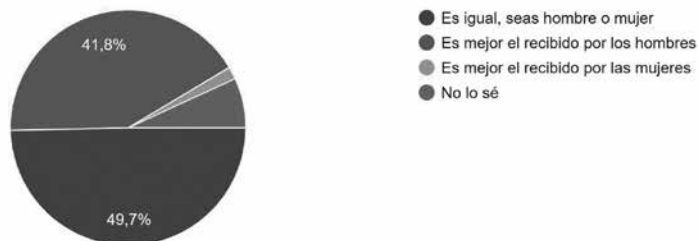
Respecto a la percepción de la igualdad se incluían una serie de preguntas en la encuesta ASP, similares a las realizadas en la *Encuesta sobre Igualdad de Género del Consejo General de la Arquitectura Técnica de España (CGATE) 2018*¹¹⁴. Arquitectas técnicas y arquitectas trabajan en equipo en las direcciones de las obras y redacción de los proyectos, por lo que se estima de gran interés conocer si su percepción sobre la igualdad en el sector de la construcción –con una escasísima presencia femenina– es similar.

Gráfico 11. **Respuestas a la pregunta: En tu entorno laboral, ¿piensas que se valora igual la opinión de un compañero y una compañera?**



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Gráfico 12. **Respuestas a la pregunta: Y respecto al trato que reciben hombres y mujeres, opinas que:**



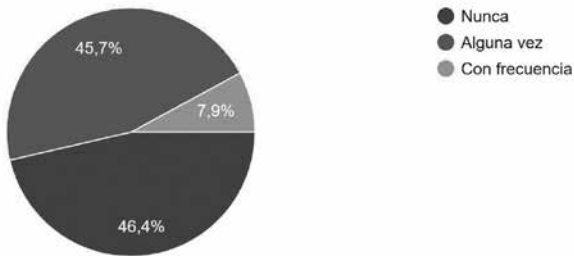
Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

¹¹⁴ Puede consultarse los resultados de la encuesta en el Observatorio de Género y Construcción del CGATE. Disponible en: www.cgate.es

Los resultados indican que tres de cada diez arquitectas consideran que no se valora igual su opinión en comparación con un compañero y, cuatro de cada diez, que ellos reciben mejor trato. La percepción es comparativamente peor que para las arquitectas técnicas: en la *Encuesta sobre Igualdad de Género* del CGATE solo dos de cada diez arquitectas técnicas señalan un trato discriminatorio en su contra.

Un preocupante 45,7 % de las arquitectas encuestadas ha tenido la sensación de sentirse minusvalorada alguna vez, y el 7,9 % lo percibe con frecuencia. Para la misma pregunta, las arquitectas técnicas presentan porcentajes similares: 56,1 % y 6,8 % respectivamente.

Gráfico 13. Respuestas a la pregunta: ¿Has tenido la sensación de que en tu entorno laboral se minusvalora tu trabajo u opiniones, por el hecho de ser mujer?



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Como se observa, el campo de la arquitectura no es ajeno a los estereotipos de género dentro del sistema patriarcal, que asocian conocimiento, autoridad y competencia técnica a los hombres.

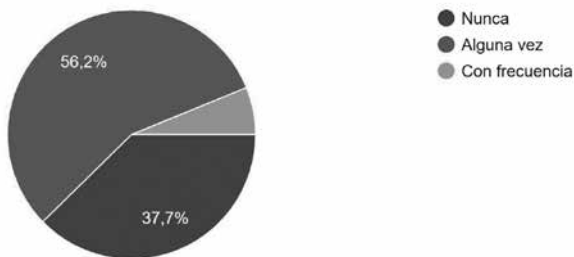
Cuatro de cada diez arquitectas se ha sentido discriminada o tratada incorrectamente en su departamento; esta percepción empeora fuera del mismo, subiendo a seis de cada diez. En el caso de las arquitectas técnicas, los resultados no son mucho mejores; cuando se les pregunta sobre la discriminación en su entorno laboral el 58,5 % afirma haberse sentido discriminada alguna vez, y un 7,4 % con frecuencia.

Gráfico 14. **Respuestas a la pregunta: ¿Te has sentido discriminada o tratada incorrectamente por compañeros de tu departamento?**



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Gráfico 15. **Respuestas a la pregunta: ¿Te has sentido discriminada o tratada incorrectamente por hombres de otros departamentos, organismos o sectores con los que colaboras?**



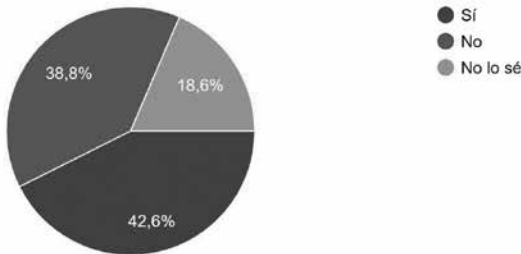
Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Con toda probabilidad, la mayoría de las veces podrían clasificarse estas situaciones como micromachismos. Los hemos normalizado, casi *naturalizado*, y cuando se alza la voz para señalarlos a veces nosotras mismas nos auto censuramos, considerándonos un poco exageradas, que *no es para tanto*. Pero debería hacernos reflexionar que más de la mitad de las mujeres encuestadas en alguna ocasión se han sentido discriminadas, tratadas incorrectamente o minusvalorada su opinión... por el mero hecho de ser mujer.

No sorprende pues, que un 38,8 % de las arquitectas encuestadas opine que sus oportunidades de promoción son peores que las de los hombres, pese a ser la Administración pública un entorno laboral al que se accede en con-

diciones de igualdad, mérito y capacidad, y con una mayoría femenina en la profesión de arquitecta. A este porcentaje hay que añadir un llamativo 18,6 % que no tiene claro si existe un principio de igualdad de oportunidades dentro de lo público.

Gráfico 16. Respuestas a la pregunta: ¿Crees que en el sector público las mujeres tienen las mismas oportunidades de promoción que los hombres?



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Esta percepción sobre las menores posibilidades de acceder a las esferas de decisión es un ingrediente más al techo de cristal, que provoca que la presencia de mujeres en puestos de responsabilidad no se corresponda con la masa crítica de arquitectas.

En el documental *Arquitectas con A*, Nuria Oliver nos recuerda que «nuestra mirada es esencial para crear un mundo inclusivo, para diseñar viviendas y ciudades que piensen en todos los colectivos y que respondan a las necesidades del conjunto de la sociedad. Una mirada que debe ser invitada a todas las escalas y disciplinas: diseño, interiorismo, arquitectura, urbanismo, paisajismo...»¹¹⁵.

Es en los entornos de responsabilidad, dirección y gestión donde se construye esta mirada en el sector público. ¿Estamos las arquitectas en ellos? Si somos aproximadamente dos tercios de los profesionales de la arquitectura que trabajan en lo público, por una sencilla cuestión de estadística, la proporción de puestos directivos debería asemejarse a esta cifra.

¹¹⁵ «Arquitectas con A». *Escala Humana documental de RTVE*. Disponible en: <https://www.rtve.es/play/videos/escala-humana/arquitectas-con-a/6230669/>

La encuesta ASP arroja un dato distinto: solo un tercio de las encuestadas ocupa un puesto de dirección o jefatura.

Personalmente, ocupo la jefatura del servicio de Arquitectura de la Diputación de Huelva desde hace más de dos años, siendo la primera mujer en ejercerlo en la historia de mi Administración. Analizada la información disponible de 30 diputaciones, consells y cabildos, solo ocho departamentos o jefaturas de Arquitectura están dirigidas por mujeres (Jaén, Ciudad Real, Albacete, Huelva, Ourense, Menorca, Segovia y León). Es decir, un 26 %, cifra que coincide con el tercio de puestos de dirección apuntados por la encuesta ASP.

Por citar otro ejemplo, en 2009, de los 15 centros universitarios públicos en los que se ofertaban estudios de Arquitectura, solo tres estaban dirigidos por mujeres (Valencia, Alcalá de Henares y Las Palmas de Gran Canarias). Consultadas las webs de las Escuelas de Arquitectura y Universidades Politécnicas en 2022, la cifra no ha mejorado 13 años después: de las 18 escuelas, solo dos están dirigidas por mujeres: Las Palmas de Gran Canaria y la Escuela Politécnica Superior de Girona (su directora no es arquitecta, pero los estudios de Arquitectura se encuentran incluidos dentro de la docencia de la Escuela).

Sería necesario desarrollar un estudio en profundidad sobre la presencia en puestos directivos en los tres ámbitos de la Administración (local, autonómica y estatal), así como dentro de las escuelas de Arquitectura –un espacio cuantitativamente de igualdad respecto al alumnado– a partir del cual determinar qué factores están provocando la segregación vertical. No es solo un mandato legal,¹¹⁶ la ausencia de referentes femeninos en estos espacios perpetúa las situaciones de desigualdad. Es muy difícil ser lo que no vemos: visibilizar mujeres referentes, liderando equipos y proyectos, abrirá el camino a otras empleadas públicas y contribuirá a que «se nos vea» como las profesionales que somos, a romper entre todas y todos un techo de cristal inadmisiblemente en lo público.

La Administración, además de sus funciones, tiene un papel ejemplar para la sociedad. Si en la actualidad el porcentaje de arquitectas empleadas públi-

¹¹⁶ Artículo 51. Criterios de actuación de las Administraciones públicas de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres:

«Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán:

a) Remover los obstáculos que impliquen la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de ofrecer condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y en el desarrollo de la carrera profesional».

cas se estima en dos tercios del total de arquitectos, no tiene sentido que dicho porcentaje no se de en toda la estructura organizativa.

Desde el sector público se debe trabajar por lograr –entre otros– hacer realidad antes de 2030 el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas; y muy especialmente su meta 5.5, asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública. Asistimos a un momento de plena transformación de lo público; las empleadas públicas debemos estar en dichos proyectos de transformación, aportando nuestro talento, liderazgo y compromiso.

6. CONCILIACIÓN FAMILIAR Y PERSONAL

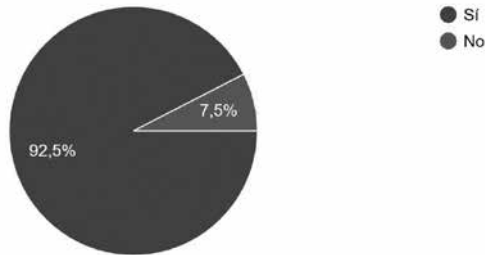
El informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *La situación de las mujeres en el mercado de trabajo 2021*, recoge que las mujeres concentran en España las tres cuartas partes del empleo a tiempo parcial, el 74,7 %. La casi totalidad de los ocupados que trabajaron a tiempo parcial para disponer de más tiempo para cuidar a personas dependientes fueron mujeres (286 100 mujeres, de un total de 305 600 ocupados, es decir, el 93,6 %).

En relación con el tiempo parcial la incidencia en España, es menor entre las mujeres de 25 a 54 años que no tienen hijos, 18,5 %, y se eleva a partir del primer hijo al entorno del 25 %.

Entre los motivos alegados de inactividad, en 2021, un 15,4 % de las mujeres lo está por cuidado de hijos o familiares, un 17,2 % por jubilación y un 14,7 % por estudios, mientras que únicamente un 1,3 % porque cree que no va a encontrar un empleo (desanimadas). Las razones de la inactividad femenina difieren sensiblemente de la de los hombres, para los que el motivo principal es la jubilación, el 32,1 % de los hombres inactivos, para el 19,3 % son los estudios, mientras que las responsabilidades familiares lo son únicamente para el 1,9 % y el desánimo para apenas el 1,6 %.

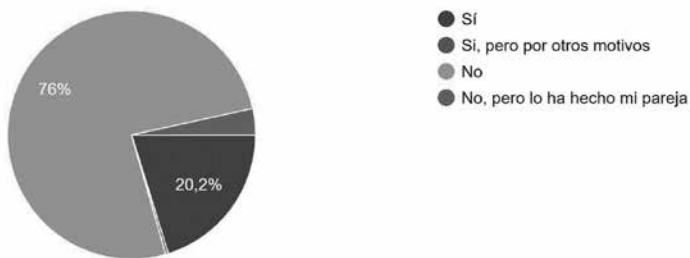
En este contexto, se analizan las respuestas a la encuesta ASP respecto a la conciliación.

Gráfico 17. **Respuestas a la pregunta: ¿Trabajas a jornada completa?**



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

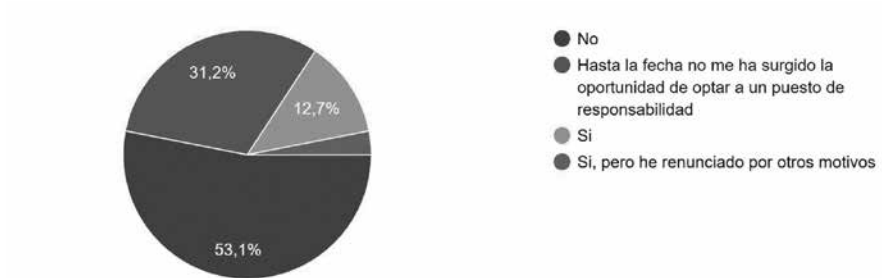
Gráfico 18. **Respuestas a la pregunta: ¿Has reducido tu jornada por cuidado de menores y/o mayores?**



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

De las arquitectas encuestadas, solo el 7,5 % trabaja a tiempo parcial. Un 20,2 % ha reducido su jornada por cuidado de menores y/o mayores, cifra similar a la media española sobre el porcentaje de mujeres que reducen su jornada tras el primer hijo (25 %). El 3,4 % indica que la reducción de jornada por cuidados la tomó su pareja.

Gráfico 19. Respuestas a la pregunta: ¿Has renunciado a optar a un puesto de responsabilidad por cuidado de menores y/o mayores?



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Gráfico 20. Respuestas a la pregunta: Si has renunciado por otros motivos, ¿puedes indicar cuál de ellos?



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

Para analizar cómo la conciliación afecta al desarrollo profesional, se pregunta sobre la renuncia a ocupar un puesto de responsabilidad, por cuidados o bien por otros motivos. El 12,7 % de las encuestadas han renunciado por razón de conciliación familiar. Respecto a otros motivos, destacar que:

- El 20,7 % alega una exigencia horaria que no se podía permitir
- Un 17,2 % de las que han renunciado lo han hecho porque «era algo complicado que nadie quería asumir».
- El 13,8 % no sentía la necesidad de cambiar de puesto.
- Y un 6,9 % carecía de red de apoyo.

7. CONSIDERACIONES FINALES

El presente artículo es solo una aproximación inicial a través de la cual conocer la situación de las arquitectas como empleadas públicas, analizada desde el prisma de los objetivos perseguidos por la Asociación de Mujeres en el Sector Público. Sería necesario y deseable profundizar en las distintas casuísticas dentro de la Administración local, autonómica (en la que la docencia tiene un enorme peso específico), estatal y universidades; así como su comparación con el estado de la profesión dentro del sector privado, sus similitudes y diferencias. Esto permitiría diseñar y poner en marcha las medidas necesarias para que las arquitectas desarrollen todo su potencial de forma plena e igualitaria.

No obstante, tras el estudio y análisis de los datos disponibles, se puede concluir de forma rotunda que no existe igualdad real para las arquitectas dentro del sector público.

Hace más de dos décadas que se confirma la presencia equilibrada en las escuelas de Arquitectura. No obstante, esta masa crítica no ha sido suficiente para reproducirla en el ámbito profesional, donde las mujeres representan el 34 % de la profesión (cerca del 40 % para la franja de edad hasta 50 años).

En lo público, sin embargo, se invierte la proporción, lo que permite intuir la preferencia femenina por sectores más estables y con mejores condiciones para la conciliación.

Pero también debemos concluir que dos décadas después de esa igualdad cuantitativa en las escuelas, cuando las estudiantes miran en busca de referentes, solo van a encontrar dos mujeres como directoras. Y si dirigen su mirada hacia el sector público, verán que continuamos infrarrepresentadas en las esferas de reconocimiento y autoridad. Las arquitectas acceden en condiciones de igualdad a la Administración, pero no así a los puestos de responsabilidad y visibilidad.

Se produce por tanto una segregación vertical dentro de lo público que no responde al mandato legislativo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres: las Administraciones deben remover los obstáculos que impiden la pervivencia de cualquier tipo de discriminación con el fin de obtener condiciones de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en el acceso al empleo público y –también, no se debe olvidar– en el desarrollo de su carrera profesional.

Un entorno muy masculinizado como es la construcción, en el que se sigue considerando que la figura de éxito es el arquitecto profesional libre al frente de su propio estudio, con una dedicación y jornada laboral infinita,

no supone el ámbito ideal para romper los estereotipos de género respecto a la autoridad y conocimientos técnicos ni para adoptar otros modelos de trabajo en la arquitectura. Esto no solo perjudica a las mujeres, sino también a los hombres al impedir una transformación de la cultura organizativa de la profesión hacia modelos más compatibles con la esfera personal y familiar.

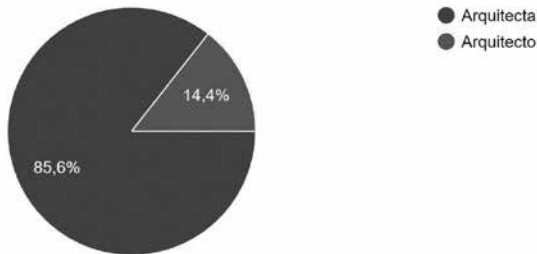
Las cifras respecto a la percepción de la igualdad invitan a una reflexión profunda:

- Tres de cada diez arquitectas consideran que no se valora igual su opinión en comparación con un compañero, y cuatro de cada diez, que ellos reciben mejor trato.
- Más del 50 % ha tenido la sensación de sentirse minusvalorada.
- Cuatro de cada diez arquitectas se ha sentido discriminada o tratada incorrectamente en su departamento; seis de cada diez en su entorno de trabajo.
- El 38,8 % considera que sus oportunidades de promoción son peores que las de los hombres.

La situación respecto a la conciliación se presume mejor dentro de lo público; si bien debe tenerse en cuenta que las principales causas para renunciar a un puesto de responsabilidad estaban relacionadas con la gestión de los tiempos y el cuidado.

La encuesta finaliza con la pregunta acerca del género con el que firma su trabajo. Desde 1995, la denominación de los títulos académicos oficiales debe adaptarse a la condición masculina o femenina de quienes los obtengan, pero 27 años después el 14,4 % de las encuestadas firma como arquitecto.

Gráfico 21. **Respuestas a la pregunta: ¿Cómo firmas tu trabajo, como arquitecta o arquitecto?**



Fuente: Resultados de la encuesta ASP, 2022.

«Necesitamos ver a mujeres brillantes haciendo cosas brillantes, y ver cómo llegaron a donde están. Para imaginarnos a nosotras mismas haciendo lo mismo».

Esta frase pertenece a una campaña de una firma de juguetes con la que se aspiraba a concienciar sobre «la brecha que existe entre las niñas y su potencial». Si bien se trata de una campaña dirigida a las niñas, puede ser igualmente aplicable a las arquitectas que trabajamos dentro de la Administración.

Nosotras también necesitamos ver a compañeras ocupando puestos de poder, necesitamos salir de la base de la pirámide para estar en todos los niveles de la Administración. Necesitamos una A detrás de cada firma de nuestro trabajo como arquitectas.

En un momento de plena transformación de la sociedad y, por tanto, de las Administraciones públicas no podemos permitirnos dejar la mitad de nuestro talento –el talento femenino– sin explotar, ni quedarnos las mujeres fuera de los espacios donde se decide y diseña el futuro de las ciudades y pueblos.

Nosotras también construimos.

8. BIBLIOGRAFÍA

ACE Observatory y Sector Study. Consejo de Arquitectos de Europa. Disponible en: <https://www.ace-cae.eu/activities/publications/>

- CANTIS SILBERSTEIN, A. (2015). *Arquitectas*. Vídeo-instalación. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=tids8JGBkEI> (última consulta: 1 septiembre de 2022).
- CONSEJO GENERAL DE LA ARQUITECTURA TÉCNICA DE ESPAÑA (CGATE) (2018). *Encuesta sobre Igualdad de Género*. Disponible en: <https://www.cgate.es/pagina3.asp?Pagina=285> (última consulta: 7 junio de 2022).
- FUNDACIÓN ARQUIA (2017). *V encuesta online Arquitectos*. Disponible en: https://fundacion.arquia.com/media/1611/informe_encuesta_arquitectos_2017-2.pdf (última consulta: 8 junio de 2022).
- MATESANZ PARELLADA, Á. (2017). *Igualmente paradas, más preparadas y peor pagadas*. Disponible en: https://sindicatoarquitectos.wordpress.com/2017/03/08/8-m-2017/#_ftn4 (última consulta: 2 septiembre de 2022).
- MATESANZ PARELLADA, Á. (2014). *Arquitectas precarias. Situación laboral de las arquitectas según la III Encuesta del Sindicato de Arquitectos*. Disponible en: <https://sindicatoarquitectos.wordpress.com/2016/04/18/arquitectas-precarias-analisis-laboral-arquitectas-espana/> (última consulta: 18 agosto de 2022).
- MINISTERIO DE IGUALDAD. *Mujeres en Cifras-Empleo y Prestaciones Sociales-Ocupaciones, sectores y ramas de actividad*. Instituto de las Mujeres.
- MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES (2021). *La situación de las mujeres en el mercado de trabajo*. Disponible en: https://www.mites.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/situacion-mujeres/index.htm (última consulta: 7 octubre de 2022).
- MOLINA COSTA, P. y LAQUIDÁIN, B. (2009) *Arquitectura y Género. Situación y perspectiva de las mujeres arquitectas en el ejercicio profesional*. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España.
- MORANT RAMIRO, A. (2021). *Mujeres y arquitectas: ¿Cuál es nuestra situación actualmente?* Disponible en: <https://arquitecturayempresa.es/noticia/mujeres-y-arquitectas-cual-es-nuestra-situacion-actualmente> (última consulta: 18 junio de 2022).
- NOVAS FERRADÁS, M. (2021). *Arquitectura y género: una introducción posible*. Melusina.
- SINDICATO DE ARQUITECTOS (SARQ) (2013). *Estudio Laboral del sector de la Arquitectura*. Disponible en: <http://www.sindicatoarquitectos.es/descargas/iii-estudio-laboral-arquitectura-sarq-2013.pdf> (última consulta: 2 julio de 2022).
- SINDICATO DE ARQUITECTOS (SARQ). (2016). *(IN) Visibilidad, (DES) Igualdad y condiciones laborales en arquitectura*. Disponible en: <https://sindicatoarquitectos.wordpress.com/2016/03/08/in-visibilidad-des-igualdad-y-condiciones-laborales-en-arquitectura/> (última consulta 2 de julio de 2022).

III. UNA MIRADA A EXPERIENCIAS PRÁCTICAS REFERENTES

CAPÍTULO 14

EL SISTEMA TRIBUTARIO DESDE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Cristina García-Herrera Blanco

Directora de Estudios del Instituto de Estudios Fiscales

1. INTRODUCCIÓN

Las mujeres representan el 53 por ciento de la población mundial y, pese a los avances que se han producido en los últimos años, la situación de hombres y mujeres sigue marcada por la desigualdad. Diferentes indicadores ponen de manifiesto esta realidad. En este sentido, la participación de las mujeres en el mercado laboral y la brecha salarial son reveladores de esta situación. Además, en este diagnóstico es fundamental tener en cuenta la diferente participación de mujeres y hombres en el trabajo no remunerado porque el reparto desigual de estas tareas constituye un lastre importante para la consecución de la igualdad efectiva.

La desigualdad, y también la de género, es socialmente injusta y económicamente ineficiente. Por ello alcanzar la igualdad efectiva de mujeres y hombres es uno de los principales retos de nuestra sociedad, algo que se reconoce en la agenda política de los países y desde hace años es una demanda por parte de las organizaciones internacionales. La política fiscal es un instrumento esencial para avanzar hacia un modelo social y económico sostenible, eficiente y justo. Constituye una de las mejores herramientas para luchar contra la desigualdad y la pobreza, así como una vía para proporcionar incentivos a comportamientos que mejoren el funcionamiento de la economía y de la sociedad en su conjunto.

Como toda política económica, las acciones en materia de ingresos y gastos públicos tienen implicaciones diferenciadas para hombres y mujeres. El análisis

de la política fiscal desde la perspectiva de género permite identificar estas implicaciones, evaluando *ex ante* y *ex post* su impacto. Así, la revisión de la fiscalidad desde la perspectiva de género conlleva un estudio del sistema tributario en su conjunto, analizando los diferentes impuestos, y un análisis del gasto público, y el efecto que tienen ambas políticas –tributaria y presupuestaria– en la consecución de la igualdad. Por tanto, y dada la unidad del fenómeno jurídico-financiero, es imprescindible no solo un análisis del sistema tributario desde esta perspectiva, del que nos ocupamos aquí, sino que debe acompañarse de un estudio del gasto público que dé lugar a un diagnóstico global.

Por lo que se refiere a la revisión del sistema tributario, esta permite identificar y corregir las diferencias de tratamiento fiscal entre hombres y mujeres. Estas diferencias de trato pueden ser explícitas (todas aquellas disposiciones en las que se distinga por sexo de las personas contribuyentes) o implícitas (las que afectan de modo diferencial a hombres y a mujeres debido al modelo de división del trabajo preestablecido y a las diferencias de capacidad económica preexistentes), cuestionando todas las medidas del sistema para poder eliminar los elementos que provocan desigualdad.

Es decir, la discriminación por parte del sistema tributario desde una perspectiva de género puede ser directa o indirecta, dependiendo de que la diferencia de tratamiento otorgado a hombres y mujeres sea o no expresa. Tradicionalmente, en los estudios de género se ha defendido que ambas discriminaciones debían eliminarse porque los supuestos de discriminación explícita consistían en un trato favorable para los hombres, lo que suponía una clara vulneración del principio de igualdad. Sin embargo, se trata de situaciones que no existen ya en prácticamente ningún país del mundo, por lo que suele decirse que son los supuestos de discriminación indirecta o encubierta los que deben estudiarse con cuidado, al ser los que subsisten y los más difíciles de identificar. Sin embargo, en la actualidad también puede analizarse la conveniencia de introducir en el sistema tributario supuestos de discriminación positiva a favor de las mujeres, como medida tendente a conseguir la igualdad efectiva dada la situación de desventaja socioeconómica de la que parten las mujeres.

2. SISTEMA TRIBUTARIO Y GÉNERO

Aunque como ya se ha señalado, el análisis de la fiscalidad debe ser global, incluyendo tanto el ingreso como el gasto público, en las líneas que siguen nos centraremos únicamente en el sistema tributario, y en particular analizaremos con perspectiva de género las principales figuras impositivas (Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre el Valor Añadido e Impuesto sobre Sociedades), y solo haremos una sucinta referencia a los beneficios fiscales desde este enfoque como política de gasto.

No obstante, no debe perderse de vista que el resto de tributos que conforman el sistema también pueden y deben analizarse. Adicionalmente, también es pertinente realizar un estudio del sistema tributario en su conjunto, para determinar de qué manera afecta la política fiscal de un país a hombres y mujeres. En este sentido, Gunnarsson *et al.* (2019), pusieron de manifiesto que la evolución de la política tributaria en los países desarrollados en los últimos años –la reducción del gravamen de las rentas del capital a través de la implantación de los sistemas duales, la disminución e incluso la eliminación de la tributación de la riqueza, o la reducción de los tipos efectivos de la imposición sobre las sociedades– perjudica a las mujeres frente a los hombres en sociedades en las que la igualdad efectiva está lejos de alcanzarse.

Los beneficios fiscales de un sistema tributario suponen una excepción al régimen establecido con carácter general y una importante pérdida de recaudación. Por ello, su evaluación es imprescindible con la finalidad de determinar si cada uno de los beneficios fiscales incluidos en el sistema está justificado. En este sentido debe comprobarse que estos cumplen el objetivo para el que fueron establecidos y que no generan distorsiones adicionales. Además, es pertinente determinar si el objetivo se alcanza mejor o de forma más eficiente vía beneficio fiscal o, al contrario, es más adecuado que esa ayuda se articule vía prestación directa. Este proceso de evaluación de beneficios fiscales se inició en nuestro país con el *Spending Review* (AIREF, 2020) y sigue en marcha con la evaluación que lleva a cabo el Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el marco del Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia (componente 28, R3). En este contexto, consideramos esencial que la revisión de los beneficios fiscales también tenga en cuenta la perspectiva de género.

Determinar quiénes son los contribuyentes que se benefician de los incentivos fiscales del sistema nos permite un diagnóstico de cómo los impuestos inciden en la tributación efectiva de hombres y mujeres. Así, puede comprobarse quiénes se benefician de este tipo de medidas de alivio tributario en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Como ejemplo, conforme a las estadísticas del impuesto de la Agencia Tributaria, ejercicio 2019, en el caso de las reducciones de la base imponible por aportaciones a planes de pensiones, un 42,9 % son mujeres y un 57,1 % hombres.

Por otra parte, en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, también es relevante estudiar a quién benefician los incentivos fiscales existentes, tales como los relativos a investigación y desarrollo de las grandes empresas o los destinados a las pequeñas y medianas empresas y a los emprendedores, que son habituales en todos los sistemas tributarios de los países y en los que mujeres y hombres pueden beneficiarse en proporciones muy diferentes.

Por lo que se refiere al IVA, los estudios tratan de determinar si los bienes consumidos preferentemente por mujeres están gravados con tipos reducidos, como más adelante analizaremos.

3. EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

El IRPF es sin duda el impuesto que más se ha evaluado desde la perspectiva de género. Este análisis ha sido posible gracias a la disponibilidad de datos, que deben demandarse en relación con otros impuestos. A continuación, se analizan algunas cuestiones que tienen impacto de género en el ámbito de este impuesto.

3.1. Los regímenes de tributación conjunta

Los sistemas tributarios han previsto tradicionalmente la posibilidad de tributar de forma conjunta para miembros de la unidad familiar. La finalidad que se persigue es adecuar el impuesto a la composición de rentas dentro del hogar familiar, evitando que en un impuesto progresivo como este se tribute más en esta modalidad que cuando dos perceptores distribuyen la renta y, adicionalmente, se ha considerado una medida de protección de la familia.

Hoy en día, la figura de la tributación conjunta es marginal entre los principales países de la OCDE. Los sistemas tributarios de los países desarrollados no consideran la posibilidad de tributar conjuntamente, siendo España un caso prácticamente excepcional en la Unión Europea, donde la mayoría de los Estados miembros han evolucionado desde una tributación basada en la familia como unidad contributiva hacia una tributación individual. La tributación conjunta solamente se mantiene en Francia de forma obligatoria, y como régimen opcional en Alemania, España, Portugal, Irlanda y Luxemburgo.

En nuestro país, aunque el impuesto está configurado como individual, puede optarse por la aplicación de dos regímenes de tributación conjunta, familiar y monoparental, en los que se aplica una reducción en la base imponible, de 3400 y 2150 euros, respectivamente. Se trata de un beneficio fiscal cuantioso, que determina una elevada pérdida recaudatoria (1070 millones de euros, de acuerdo con la Memoria de Beneficios Fiscales 2022).

Dada su configuración, el régimen de tributación conjunta familiar solo resulta fiscalmente atractivo cuando uno de los cónyuges –así como los hijos menores de 18 años integrantes de la unidad familiar– no percibe rentas o percibe rentas bajas. En consecuencia, esta figura puede generar incentivos negativos sobre la oferta laboral de las mujeres, que con carácter general son el miembro del hogar con menor nivel de renta (en el 87 % de los casos según las estadísticas de 2019 de la AEAT). La tributación conjunta ha sido señalada en los estudios sobre fiscalidad y género (AA. VV., 2010 y Villota y Ferrari, 2004, entre otros) como una medida tributaria que favorece la consolidación de la división sexual del trabajo, al obstaculizar la incorporación de ciertas mujeres al mercado laboral. Así lo muestra la evaluación realizada por la AIREF (2020), que confirma que el beneficio fiscal genera un desin-

centivo a la participación laboral de los segundos perceptores de renta (principalmente mujeres de rentas bajas), lo que acentúa los problemas de brecha de género de la economía española.

Por tanto, bajo un enfoque de género, el impuesto debería ser únicamente de naturaleza individual. Ahora bien, dado el impacto que esta reforma pueda tener en nuestro país, en el que existen muchas familias biparentales en las que por una cuestión de edad -jubilados- no puede decirse que exista un desincentivo a incorporarse al mercado laboral el régimen de tributación conjunta no puede suprimirse sin un régimen transitorio y debe eliminarse de forma progresiva. Así, podría suprimirse el beneficio fiscal para nuevos declarantes, y crear un régimen transitorio para aquellas unidades familiares que lo vienen aplicando y no tienen capacidad de reacción, hasta alcanzar la completa individualización del impuesto. También podría estudiarse la posibilidad de crear una nueva reducción temporal en la base imponible de la declaración individual que presenten los segundos perceptores de rentas de una unidad familiar que se incorporen al mercado laboral o al emprendimiento, durante un número determinado de períodos impositivos.

Por otro lado, el régimen de tributación conjunta monoparental también podría revisarse, ya que esta modalidad supone la aplicación de una reducción en base imponible inferior a la reducción de las familias biparentales. Hay que tener en cuenta que en las familias monoparentales el progenitor que aplica el beneficio fiscal, en general, ha de trabajar y además hacer frente a gastos para el cuidado de hijos o las tareas domésticas, pues no hay otro progenitor que pueda hacerse cargo de este trabajo no remunerado, por lo que su esfuerzo es mayor y su capacidad económica menor. Según las estadísticas del IRPF 2019 de la Agencia Tributaria, el 73,3 % de las declaraciones conjuntas monoparentales corresponden a mujeres. Conforme a ello, el distinto tratamiento fiscal de las familias monoparentales frente a las biparentales constituye una discriminación indirecta por razón de género.

3.2. Deducción por maternidad: una discriminación positiva efectiva para fomentar la incorporación de la mujer al mercado laboral

El objetivo principal de la deducción por maternidad prevista en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas es doble: por un lado, fomentar la natalidad y, por otro, la participación de las mujeres en el mercado laboral, al estar su aplicación condicionada a la cotización a la Seguridad Social y limitada por ella. Consiste en una deducción máxima de 1200 euros anuales para mujeres trabajadoras por cada hijo menor de tres años. Esta deducción se creó en 2003 y en 2018 se añadieron los gastos por guardería, lo que implica 1000 euros adicionales de deducción anual.

Esta deducción es una medida de discriminación explícita a favor de las mujeres. Como toda medida de discriminación positiva su validez constitucional depende de que exista una justificación, es decir, una situación de desigualdad previa que dé sentido a la medida de trato diferente. En efecto, de acuerdo con la doctrina de nuestro Tribunal Constitucional una norma que vulnera el principio de igualdad es constitucionalmente válida si cumple el test de proporcionalidad. Esto es, la medida debe ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto.

Como señala la AIReF (2020), los estudios que han analizado el efecto de esta reforma (Azmat y González, 2010), encuentran un efecto positivo y significativo sobre la tasa de empleo de las madres con hijos menores de tres años, y con un efecto significativamente mayor para las madres con bajo nivel educativo y las mujeres jóvenes. Asimismo, manifiestan un efecto positivo, aunque pequeño, sobre la natalidad, fundamentalmente explicado por la llegada del primer hijo, siendo significativamente superior en las mujeres con bajo nivel educativo.

La deducción por maternidad es efectiva para alcanzar los objetivos para los que fue diseñada, particularmente para fomentar la participación de la mujer en el mercado laboral. De acuerdo con ello y desde una perspectiva de género debe mantenerse o intensificarse en caso de ser modificada. En este sentido, los PGE para 2023 prevén una universalización de la medida que amplía su ámbito subjetivo.

4. EL IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO

Con carácter previo, debe tenerse en cuenta que la propia configuración del Impuesto sobre el Valor Añadido presenta mayor dificultad que la imposición directa para articular políticas de género. Los tipos de gravamen en este impuesto, al establecerse como un porcentaje a aplicar sobre la base imponible, no pueden recoger criterios de progresividad, en la medida que el tipo impositivo se establece en función de la naturaleza del bien o del servicio sin atender a la renta o la riqueza del adquirente. De este modo, con la finalidad de atenuar los efectos regresivos de este impuesto, existen tipos reducidos previstos para los bienes de primera necesidad, pero que benefician a todos los contribuyentes con independencia de su capacidad económica.

Por su parte, la perspectiva de género también tiene cabida en el análisis de este impuesto. En particular, los estudios (Ávila Machecha y Lamprea-Barragán, 2020), plantean varias situaciones en las que la tributación indirecta contiene sesgos de género:

- Consumo indispensable por razones biológicas, como pueden ser los productos de higiene femenina.

- El llamado impuesto o tasa rosa, relativo a los productos que, siendo de uso común entre los dos sexos, tienen sobrepuestos vinculados a la femineidad, como pueden ser determinados productos de higiene y cuidado personal (maquinillas de afeitar/depilar, desodorantes, cremas, champús, fragancias, etc.). Por tanto, y pese a su denominación, la llamada tasa rosa no es técnicamente un tributo. Aunque la causa original de esta desigualdad no tiene su origen en la tributación, sino en patrones culturales y estrategias comerciales, en estos casos, los impuestos indirectos reproducen y amplían las brechas económicas de género.
- Concentración del consumo femenino en los bienes de primera necesidad. Fruto de las normas y estructuras sociales y culturales, que asignan a las mujeres la responsabilidad del cuidado de menores y personas dependientes, son ellas las que gastan una proporción significativa de sus ingresos en bienes y servicios de primera necesidad, que corresponden a la alimentación, higiene, ropa, mantenimiento del hogar, medicamentos y servicios de salud, entre otros. Cuando estos bienes y servicios de cuidado no son considerados bienes básicos exentos o con tipos reducidos de IVA, este impuesto tendrá mayor carga tributaria para las mujeres. Este exceso de gravamen es lo que algunos autores han convenido en llamar «tasa al cuidado».

3.1. Patrones de consumo por productos diferenciados por sexo

Es importante señalar la dificultad que existe al evaluar los sesgos de género de la tributación indirecta, pues el consumo se realiza mayoritariamente dentro de grupos familiares en los que no resulta sencillo atribuir los gastos y el pago de los correspondientes impuestos a los distintos sexos. Sin embargo, es posible analizar las diferencias en la distribución del gasto de los hogares por productos según el sexo del sustentador principal del hogar.

Para realizar el análisis, la diferencia según el sexo del sustentador principal del hogar en cada producto se ha calculado de la siguiente forma: el porcentaje de gasto que destinan a ese producto los hogares cuyo sustentador principal es un hombre menos el porcentaje de gasto que destinan a ese producto los hogares cuyo sustentador principal es una mujer, todo ello dividido por el porcentaje de gasto que destinan a ese producto los hogares cuyo sustentador principal es un hombre. Valores negativos en la diferencia relativa indican un mayor consumo de ese producto en hogares con sustentadora principal mujer, y análogamente, valores positivos indican un mayor consumo de ese producto en hogares con sustentador principal hombre.

De este modo se puede observar que aquellos hogares cuya sustentadora principal es una mujer se caracterizan por consumir más, en comparación con los hogares cuyo sustentador principal es un hombre, productos relacionados con

sanidad, vivienda, muebles, vestidos y comunicaciones. Por otro lado, aquellos hogares cuyo sustentador principal es un hombre se caracterizan por consumir más, en comparación con los hogares cuya sustentadora principal es una mujer, productos relacionados con el transporte, la restauración y hostelería, la enseñanza, las bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco, alimentos y ocio.

Tabla 1. **Distribución porcentual del gasto del hogar por productos según sexo del sustentador principal del hogar (2020)**

Grupos de Gasto	Total	Hombres	Mujeres	Diferencia relativa: (gasto hombres - gasto mujeres) / gasto hombres
06 Sanidad	3,71	3,57	4,02	-0,126
04 Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	35,64	34,52	38,10	-0,104
12 Otros bienes y servicios	7,81	7,66	8,13	-0,061
05 Muebles, artículos del hogar y artículos para el mantenimiento corriente del hogar	4,34	4,26	4,49	-0,054
03 Vestido y calzado	3,74	3,68	3,86	-0,049
08 Comunicaciones	3,48	3,45	3,55	-0,029
09 Ocio y cultura	4,17	4,23	4,04	0,045
01 Alimentos y bebidas no alcohólicas	16,96	17,26	16,31	0,055
02 Bebidas alcohólicas y tabaco	1,89	1,95	1,76	0,097
10 Enseñanza	1,62	1,69	1,46	0,136
11 Restaurantes y hoteles	6,49	6,90	5,60	0,188
07 Transporte	10,16	10,83	8,68	0,199

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares, INE

Este análisis permitiría afirmar que una parte importante de las diferencias en el consumo responden a un mayor gasto del hombre en actividades fuera de casa, mientras que los hogares cuyo sustentador principal es una mujer destinan un mayor gasto al mantenimiento del hogar, la vivienda, la salud y los cuidados.

Distintos estudios confirman la hipótesis de que los hogares donde el sustentador principal es una mujer pagan más IVA, lo que lleva a suponer que este impuesto discrimina por tipología de consumo según el sexo, suponiendo un mayor peso impositivo a las mujeres, pese a que, en general, sus rentas son inferiores. No obstante, el impacto de género del IVA no permite aclarar qué parte del mismo se

debe a los menores niveles de renta disponibles de las mujeres y qué otra parte se debe a las costumbres y normas sociales que condicionan los tipos de consumo.

3.2. Productos higiene femenina

Como es sabido, existe una reivindicación, intensificada en los últimos años, que persigue reducir o suprimir la imposición sobre los productos de higiene femenina, por considerarse productos básicos de primera necesidad. Se trata de productos que solo consumen las mujeres, y, además, por razones biológicas. Teniendo esto en cuenta, diversos países han realizado reformas en los últimos años con la finalidad de gravar estos bienes a tipos reducidos o incluso declararlos exentos del impuesto, como ha sucedido recientemente en el Reino Unido. En España, desde el año 2012, los productos de higiene femenina tributan al tipo reducido del 10 %, momento en el que dejaron de estar sujetos al tipo general. Sin embargo, acaba de anunciarse su reforma para pasar al tipo superreducido del 4 %, modificación que será incorporada a través de los Presupuestos Generales del Estado para el 2023, y que supone una medida adecuada desde la perspectiva de género.

Algunos autores se han mostrado críticos con este tipo de reformas, entendiendo que estos productos deben estar gravados al tipo general (De la Feria, 2020). Los argumentos más relevantes son dos. El primero de ellos es que los tipos reducidos se aplican con carácter general a todos los adquirentes de esos bienes y, por lo tanto, también se aprovechan por quienes tienen mayor capacidad económica y no necesitan este tipo de ayudas. El segundo argumento es que la evidencia empírica parece demostrar que las bajadas de tipo no se incorporan al precio, a través de su reducción, sino que se convierten en mayores márgenes comerciales para los empresarios. En este sentido, suele afirmarse que, en lugar de reducir la imposición sobre los productos de higiene femenina, deberían utilizarse otro tipo de medidas, como ofrecer estos productos de forma gratuita a las niñas y mujeres, o incluso a través de ayudas directas que pueden focalizarse mejor.

Aunque estos argumentos me parecen sólidos, en mi opinión, mientras sigamos teniendo un impuesto con diferentes tipos impositivos es adecuado que estos productos tributen al tipo más reducido que exista, es decir, en España al 4 por ciento. En cualquier caso las medidas alternativas no son fácilmente implementables y es complicado hacer llegar la ayuda a todos aquellos que la necesitan.

4. EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES

El Impuesto sobre Sociedades grava el beneficio obtenido por las empresas, por lo que podría asumirse que no tiene impacto de género, ya que las

sociedades son entidades jurídicas carentes de género. Sin embargo, esta idea no tiene en cuenta las diferencias en la participación en el capital societario de hombres y mujeres, los diferentes tipos de negocio en función de los inversores, los empleados y los consumidores, además del impacto en la estructura del sistema tributario en su conjunto.

Hasta el momento existen muy pocos estudios en la literatura y referidos solo a aspectos parciales del impuesto, y ello se debe a la falta de información y datos desagregados por sexo que permitan realizarlos. Uno de los pocos estudios existentes en Europa es el análisis del impacto distributivo de los cambios en el impuesto realizado por *Women's Budget Group* en el Reino Unido. El estudio señala que las diferencias en la participación en el capital de las empresas y en la estructura del mercado de trabajo entre hombres y mujeres determina una diferencia en los efectos desde una perspectiva de género del impuesto.

Siguiendo a Gunnarsson *et al.* (2019), una serie de factores ponen de manifiesto la relevancia que tiene este impuesto desde la perspectiva de género. Así, en particular, se pueden señalar cuatro ámbitos.

En primer lugar, la pérdida de importancia del Impuesto sobre Sociedades en el conjunto de los ingresos tributarios –tendencia que se ha intensificado en los últimos años como consecuencia de la competencia fiscal entre países–. Así, las mujeres se benefician menos que los hombres en la bajada del impuesto sobre sociedades porque están menos representadas en el capital de las empresas, efecto agravado por la disminución del gravamen al capital en el impuesto sobre la renta personal, como consecuencia de la implantación de los sistemas duales en la mayor parte de los países de nuestro entorno. Las mujeres también están menos representadas en los consejos de administración y en los cargos de alta dirección, por lo que se benefician en menor medida de los bonus y remuneraciones que llevan asociados una tributación privilegiada.

En segundo lugar, la tributación efectiva por el Impuesto sobre Sociedades se reduce por la existencia de incentivos fiscales que buscan fomentar determinadas actividades, como sucede con los incentivos a la investigación y al desarrollo de los que se benefician las empresas grandes en las que las mujeres están infrarepresentadas. Adicionalmente, los incentivos fiscales ofrecidos a empresas jóvenes o emergentes tienden a beneficiar más a los hombres, pues las mujeres no participan en la misma medida que ellos en estos proyectos. También el tamaño de la empresa y de sus beneficios son importantes, ya que en la práctica los incentivos no benefician a empresas demasiado pequeñas y en las que las mujeres están más representadas.

En tercer lugar, las reformas en el ámbito del impuesto sobre sociedades pueden tener un efecto indirecto sobre las personas físicas a través de su posible impacto en los trabajadores. Una de las cuestiones más controvertidas en la teoría de la imposición es la cuestión de quién soporta este impuesto. Los

estudios sugieren que una parte sustancial de la carga del impuesto se traslada a los empleados en forma de salarios reducidos (Fuest *et al.*, 2015). El impacto de género en este contexto depende de las cuotas de empleados masculinos y femeninos, que pueden diferir con el tamaño de las empresas y del sector industrial, debido a la segregación ocupacional del mercado laboral.

En cuarto y último lugar, también puede tener impacto de género la competencia fiscal que existe y se ha incrementado en los últimos años, en el ámbito del impuesto de sociedades. La literatura corrobora que dicha competencia fiscal es determinante de la evolución de la política tributaria tendente a gravar bases imponibles menos móviles, en particular el trabajo y el consumo, lo que también tiene un impacto desde la perspectiva de género.

Por otra parte, otra cuestión interesante a considerar es la participación de las mujeres en puestos de responsabilidad en las empresas. A fecha de hoy no existen dudas acerca de la capacidad de las mujeres para asumir cada vez mayores responsabilidades en el ámbito empresarial, sin que ello quede necesariamente reflejado en el ejercicio por estas últimas de puestos de alta dirección. Una serie de factores explican esta realidad. Por un lado, el propio ritmo generacional (ya que se incorporaron más tarde a la Universidad y al mundo laboral) lo que en principio debería corregirse por sí solo, con el paso del tiempo. Pero, por otro lado, también influyen los llamados techos de cristal y de cemento, que pueden definirse como un conjunto de convenciones presentes en la cultura empresarial que siguen impidiendo que la mujer acceda a este tipo de puestos y que por tanto se alcance una mayor equidad empresarial. Así, el techo cristal es esa barrera invisible que aparece cuando las mujeres se acercan a la parte superior de la jerarquía corporativa que dificulta la promoción profesional. En cambio, el llamado techo de cemento, es aún mucho más difícil de superar porque es el que se autoimpone por las propias mujeres, basándose en las dificultades para conciliar vida personal y familiar.

Sin embargo, mujeres directivas serán uno de los pilares del desarrollo del siglo XXI. Además, existe una correlación entre la presencia de mujeres en equipos directivos y los resultados económicos de las empresas. En su informe "Mujeres en la gestión empresarial: argumentos para el cambio" (2019), la Organización Internacional del Trabajo estimó que las empresas con al menos un 30% de mujeres en puestos directivos tienen un 9% más de probabilidad de mejorar su rendimiento comercial.

En este contexto, conviene recordar que en nuestros días las mujeres alcanzan un nivel superior de educación que los hombres si tenemos en cuenta los estudios universitarios y la formación profesional. Sin embargo, aunque las mujeres terminan sus estudios universitarios en una mayor proporción que los hombres, existe un claro sesgo si diferenciamos por materias, de manera que podríamos afirmar que existen ámbitos especialmente "feminizados".

De acuerdo con el Informe Igualdad en cifras 2020 del Ministerio de Educación y Formación Profesional, las mujeres son mayoría en los estudios universitarios. Concretamente ellas conforman el 55,2 % del alumnado matriculado en estudios superiores. Sin embargo, si observamos las estadísticas desagregadas por ramas de enseñanza existen profundas diferencias. Las mujeres no llegan al 50 % en las disciplinas STEM (acrónimo de los términos en inglés de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas), ni tampoco en las carreras de servicios (como deportes, turismo y hostelería). De hecho, solo el 12,9 % de las matriculadas en Informática son mujeres y en el caso de ingenierías, construcción e industria la cifra se sitúa en el 28,5 %, según las estadísticas universitarias publicadas por el Ministerio de Educación y Formación Profesional para el curso 2018/2019. Esta tendencia se ha mantenido constante en los últimos cuatro años, desde el curso 2015/2016. Este sesgo de género en los estudios también se refleja a la inversa, esto es, en la escasa presencia masculina en el ámbito de la educación, donde las mujeres conforman el 78 % del alumnado con respecto al total de matriculados; y en el de la salud, donde el porcentaje de alumnas se sitúa en el 71 %, según los datos para el curso 2018/2019.

Estas cifras preocupan porque tienen un claro impacto en el empleo y en el desarrollo profesional de las mujeres, dada la cada vez mayor relevancia de la tecnología en el futuro del trabajo.

Adicionalmente, en este contexto, es interesante un estudio de Microsoft sobre las niñas que ven buenos ejemplos de directivas en el sector tecnológico. Y se señala que es fundamental dar visibilidad a mujeres de éxito en el mundo de la ciencia y la tecnología para impulsar las vocaciones tecnológicas de las niñas. Así, en este estudio realizado entre 11 500 niñas de toda Europa se comprueba que existe una clara conexión entre la visibilidad de modelos de referencia femeninos (*role models*) en el mundo de la ciencia y la tecnología y el interés de las niñas por las materias STEM. Las niñas que tienen modelos femeninos cuya labor se desarrolla en el campo científico-tecnológico –ya sea en el ámbito familiar, en el educativo o a través de los medios de comunicación, la literatura o el cine– muestran un índice de interés en materias STEM que casi duplica el de las que no conocen ejemplos de mujeres que trabajen en este sector, un 41 % frente a un 26 %.

En nuestros días, y con carácter general, la evidencia muestra que las mujeres siguen estando infrarrepresentadas en la dirección de las empresas. Los datos recientes del Instituto Europeo para la Igualdad de Género nos indican que solo el 8 % de los puestos directivos de las grandes empresas de la Unión Europea son ocupados por mujeres. La situación es ligeramente peor para nuestro país, pues la presencia de mujeres en los consejos de administración de las empresas del Ibex 35 está 1 punto por debajo de la

media de los 27 países de la Unión Europea, y el porcentaje de mujeres en puestos directivos en estas empresas está 3 puntos por debajo.

El ejemplo más significativo es la menor representación que la mujer suele tener en los consejos de administración. La composición por sexo de los miembros de los consejos de administración de las compañías cotizadas más grandes por países según el EIGE (2021) muestra que en España el porcentaje de hombres es de un 69,2 % frente al de las mujeres de un 30,8 %.

Por otro lado, según el informe Presencia de las Mujeres en la Empresa Española de Informa D&B, en 2020 solo el 13,42 % de las sociedades sujetas al artículo 75 de la Ley de Igualdad cumplen con la obligación de llegar a una cifra equilibrada de mujeres y hombres en sus consejos de administración. Asimismo, el citado informe señala que en 2020 la presencia de mujeres en los órganos de decisión es mucho menos importante en las empresas grandes (de más de 250 empleados), como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla 1. **Porcentaje de mujeres en consejos de administración y puestos directivos en 2020 según tamaño de la empresa**

Grupos de empresas según número de empleados	Empresas activas en cada grupo	% de mujeres en consejos de administración	% de mujeres en puestos directivos
Empresas de más de 250 empleados	3 474	12,87%	23,61%
Empresas entre 150-250 empleados	2 879	19,25%	22,64%
Empresas entre 100-150 empleados	3 569	20,59%	20,86%
Empresas entre 50-100 empleados	11 387	20,43%	20,81%
Empresas entre 50-250 empleados	17 835	17,24%	22,09%

Fuente: Informe *Presencia de Mujeres en la Empresa Española*. Informa D&B.

Dada esta situación, para impulsar el acceso de las mujeres a puestos directivos pueden articularse diferentes estrategias. Por un lado, existen las llamadas cuotas de participación femenina. Por otro, podría articularse una medida fiscal de discriminación positiva en el ámbito del impuesto sobre sociedades.

La primera opción pasa por implantar cuotas femeninas en los consejos de administración de las empresas con el fin de facilitar su presencia aún escasa. Se trata de una solución que no convence a todos, ni siquiera a las propias afectadas. Si tomamos como referencia la Encuesta Adecco a mujeres directivas del año 2017, están a favor del sistema de cuotas un 53,4 % de las mujeres, oponiéndose un 32,1 % de las ejecutivas españolas por considerar que esta fórmula no solo no ayuda a conseguir la igualdad en las

empresas, sino que además puede llegar a perjudicar a las mujeres preparadas para asumir los puestos directivos al cuestionarse su posición alcanzada por cuota y no por su valía profesional. El restante 14,3 % considera que sería una medida indiferente en el logro de esa igualdad que se pretende.

Aunque las instituciones europeas se muestran claramente a favor de los sistemas de cuotas, estos se caracterizan por su heterogeneidad en el panorama comparado. Casi todos los países de la Unión Europea tienen sistema de cuotas de género, aunque la mayor parte no prevén sanción para caso de incumplimiento. Así, algunos países han optado por sistemas de cuotas que sí son jurídicamente vinculantes, de modo que su incumplimiento lleva aparejada sanción económica o incluso en el sistema de *open seats* el puesto queda vacante hasta que es ocupado por una mujer. Entre los países con sistema vinculantes se encuentran Austria, Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Portugal y Noruega (país este último pionero y con el régimen más severo, pues lleva aparejada la disolución de la empresa). España y Países Bajos, Dinamarca, Eslovenia, Islandia, poseen cuotas sin sanción por incumplimiento. Algunos países prevén un sistema vinculante solo para consejos de administración de empresas de titularidad pública.

Otra opción sería la posibilidad de introducir algún beneficio fiscal que tuviera por efecto dar visibilidad a esta realidad. Esta fue la opción prevista en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2019 que introducía una nueva deducción en el Impuesto sobre Sociedades vinculada a la incorporación de mujeres en los consejos de administración de las empresas, con el objeto de incentivar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en dichos órganos de decisión, incorporando la perspectiva de género al impuesto. La norma preveía que «las entidades que incrementen el número de mujeres en su Consejo de administración hasta cumplir con lo establecido en el artículo 75 y en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, podrán deducir de la cuota íntegra correspondiente al período impositivo en que se produzca dicho incremento el 10 % de las retribuciones satisfechas a tales consejeras».

Respecto a la remisión que efectúa a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LO 3/2007), se concreta en los siguientes preceptos:

«Artículo 75. Participación de las mujeres en los consejos de administración de las sociedades mercantiles.

Las sociedades obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada procurarán incluir en su consejo de administración un número de mujeres que permita alcanzar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en un plazo de ocho años a partir de la entrada en vigor de esta Ley.

Disposición adicional primera. Presencia o composición equilibrada.

A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60 % ni sean menos del 40 %».

Esta medida fue estudiada por la doctrina y tuvo una valoración positiva, aunque se realizaron algunas críticas sobre su configuración (Lucas Durán, 2019 y Mata Sierra, 2019) que podrían tenerse en cuenta si se decidiese adecuado introducir un beneficio fiscal de estas características.

5. CONCLUSIONES

La diferente realidad social y económica de hombres y mujeres determina que el sistema fiscal les afecte de manera diferente. Además, el sistema jurídico y las prácticas económicas pueden seguir reflejando y reproduciendo el modelo de sociedad basado en los roles de género tiempo después de haber puesto en práctica políticas tendentes a su eliminación. Por otro lado, es difícil detectar aquellas políticas que, siendo neutras sobre el papel, contienen sesgos de género implícitos, bien proporcionando incentivos a la división del trabajo por género (hombre sustentador/mujer cuidadora), bien descuidando las necesidades de las mujeres.

Los sistemas de impuestos y prestaciones públicas deben analizarse desde la perspectiva de género. Se trata de un análisis global que debe incluir tanto el presupuesto como los ingresos públicos. Por lo que al sistema tributario se refiere, y en particular en relación con los tres principales impuestos, pueden extraerse algunas conclusiones. La primera, respecto del Impuesto sobre la Renta, es que este debe configurarse como un tributo de declaración individual, ya que los regímenes de tributación conjunta desincentivan la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, en una situación aún de desigualdad en este ámbito. Las medidas de discriminación positiva, en particular para madres trabajadoras, han conseguido alcanzar el objetivo para el que fueron introducidas y deben mantenerse mientras persistan mayores dificultades para acceder o mantenerse en el mercado de trabajo para las mujeres que se acentúan con la llegada de los hijos. En cuanto al Impuesto sobre el Valor Añadido, por un lado, los diferentes patrones de consumo de mujeres y hombres tienen un impacto de género que no puede ser desdeñado y, por otro, los productos de higiene femenina, al ser bienes de primera necesidad, deben gravarse a tipos reducidos. Por último, el diseño del Impuesto sobre Sociedades también tiene implicaciones desde la perspectiva de género, pese a ser un impuesto que grava los beneficios de las empresas, debido a la diferencia entre géneros de los accionistas y trabajadores de las mismas y al tipo de incentivos fiscales que se priorice.

En cualquier caso, es necesario continuar con los estudios en este ámbito que permitan tomar decisiones basadas en la evidencia. Para ello es imprescindible una mayor disponibilidad de información desagregada por género, como ha recomendado el Parlamento Europeo.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. (2010). «Fiscalidad y equidad de género». En: Pazos, M. (dir.) y Rodríguez, M. (coord.) *Documento de Trabajo*. Fundación Carolina, 43.
- AIReF (2020). *Estudio Beneficios Fiscales*.
- ÁVILA MACHECHA, J. y LAMPREA-BARRAGÁN, T. C. (2020). *Sesgos de género del impuesto al valor agregado en Colombia*.
- AZMAT, G. Y GONZÁLEZ, L. (2010). «Targeting fertility and female participation through the income tax». *Labour economics*, 17(3): 487-502.
- DE LA FERIA, R. (2020). "The impact of public perceptions on general consumption taxes", *British Tax Review*.
- DE VILLOTA, P. y FERRARI, I. (2004). «Reflexiones sobre el IRPF desde la perspectiva de género: la discriminación fiscal del/de la segundo/a perceptor/a». *Documentos de Trabajo*. Instituto de Estudios Fiscales.
- BLUNDELL, R. y HOYNES, H. (2004). «In-Work Benefit Reform and the Labour Market». En: R. Blundell, D. Card, and R. Freeman (eds.) *Seeking a Premier League Economy*, Chicago: University of Chicago Press.
- FUEST *et al.* (2015). «Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany». *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, 16.
- GUNNARSSON *et al.* (2019). *Gender equality and taxation in the European Union*, Directorate-General for Internal Policies.
- LUCAS DURÁN, M. (2019). «Deducción en el impuesto sobre sociedades para fomentar la paridad de género en los consejos de administración de empresas: ¿una oportunidad perdida?». *Revista de Contabilidad y Tributación*, 432: 5-50.
- MATA SIERRA, M. T. (2019). «El fomento de la igualdad de género a través de un beneficio fiscal en el Impuesto de sociedades: análisis crítico y propuestas de mejora». *Crónica Tributaria*, 173: 117-158.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2020). *Informe Igualdad en cifras 2020*. Disponible en: <https://www.educacionyfp.gob.es/dam/jcr:914e956e-9241-49c5-b9a6-d99d6eade751/igualdad-en-cifras-2020-online.pdf>

CAPÍTULO 15

MUJERES MILITARES: 35 AÑOS DE EFICACIA Y DEDICACIÓN AL SERVICIO DE LA PAZ Y SEGURIDAD

M. Rosario Herrera Abián

Coronel del Cuerpo Jurídico Militar

Directora de la División de Igualdad y Apoyo Social al Personal

Dirección General de Personal. Ministerio de Defensa

A las puertas de cumplirse los 35 años de la incorporación de la mujer en las Fuerzas Armadas (FAS), podemos afirmar que la integración no solo ha hecho posible el derecho de las mujeres a acceder a la profesión militar en las mismas condiciones que el hombre, sino que ha contribuido al acercamiento de las Fuerzas Armadas a la sociedad, a conjugar con acierto lo que se espera de un Ejército moderno propio de un Estado de derecho democrata y plural, y a ganar en eficiencia en sus misiones, como se ha puesto de manifiesto en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España en el marco de la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad.

El proceso ha sido rápido y efectivo consiguiendo en muy poco tiempo que la presencia de la mujer en la Institución Militar sea considerada una «normalidad» afianzada y, sin duda, de inestimable valor.

1. LOS PRIMEROS PASOS NORMATIVOS

El primer eslabón de una cadena de normas que han conseguido hacer realidad la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas es, sin duda, la Constitución de 1978. Nuestra Carta Magna, con la proclamación del derecho fundamental de igualdad ante la ley de todos los españoles, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de sexo, y con el mandado expreso

a los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad fuera real y efectiva, reclamaba el desarrollo normativo necesario para que la Institución Militar abriera, de par en par, las puertas a la mujer.

Poco después, la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional, señalaba en su artículo 35 que «La Ley establecerá la forma de participación de la mujer en la defensa nacional». Esta mención no solo demandaba un rango normativo para el desarrollo de la incorporación, sino también recordaba que era necesario abordar la cuestión, aunque no daba ningún detalle del alcance de esa participación.

Fue en 1987, tras la aprobación del primer plan de igualdad de oportunidades¹¹⁷ que implantaba una estrategia política para mejorar la situación social de la mujer, cuando se consideró que la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas no podía dilatarse más, y por ello se tramitó con carácter urgente a través de la figura normativa de Real Decreto-ley.

Así, con el Real Decreto-ley 1/1988, de 22 de febrero, se inicia el proceso de incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas. Dicho proceso, como anunció su Preámbulo, comenzaba regulando, sin demora, el acceso a determinados cuerpos y escalas militares. Con este primer paso la mujer, a partir del año 1988, tuvo acceso a las pruebas de selección para el ingreso en los 24 cuerpos/escalas que integraban los Cuerpos de Ingenieros de los Ejércitos y los, ahora denominados, Cuerpos Comunes¹¹⁸. En su artículo 1.2 la citada norma señalaba que las plazas para el acceso a los cuerpos y escalas se convocarán sin distinción de sexo y sin que en los procesos selectivos pudieran existir más diferencias que las derivadas de las distintas condiciones físicas del hombre y de la mujer. Ese mismo año ingresaron en las FAS, en igualdad de condiciones que sus compañeros, las primeras 26 mujeres militares¹¹⁹.

¹¹⁷ El Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de septiembre de 1987, contaba con 120 medidas agrupadas en diferentes áreas: igualdad en el ordenamiento jurídico; familia y protección social; educación y cultura; empleo y relaciones laborales; salud; cooperación internacional y asociacionismo.

¹¹⁸ Los Cuerpos Comunes se constituyen por el Cuerpo Jurídico Militar, el Cuerpo Militar de Intervención, el Cuerpo Militar de Sanidad (médicos, farmacéuticos, veterinarios y enfermeros) y el Cuerpo de Músicas Militares.

¹¹⁹ ESPUNY TOMAS (2010: 46) comenta el debate parlamentario que generó la convalidación del Real Decreto-ley 1/1988 y destaca que «el modelo adoptado iguala en capacidades a la mujer con el hombre en el seno de las Fuerzas Armadas: no se han constituido escalas específicamente femeninas ni tampoco se veta la posibilidad de ascenso a los empleos superiores a través de cupos».

El Real Decreto-ley, además de dar este importante paso, exponía en el preámbulo que esto era solo el principio, ya que la incorporación de la mujer a los demás cuerpos se llevaría a cabo de forma progresiva, para que la integración fuera realmente efectiva y se mantuviese en todo momento el normal desarrollo de las funciones que las Fuerzas Armadas tienen encomendadas. Este compromiso lo incorporó también a su articulado señalando expresamente que el acceso a la mujer al resto de cuerpos y escalas militares «se efectuará una vez realizadas las necesarias adaptaciones organizativas y de infraestructuras a las Fuerzas Armadas» (art. 4).

Tan solo un año después, la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, establecía el acceso a la mujer a las llamadas armas combatientes, permitiendo el ingreso de la mujer en los Cuerpos Generales de los Ejércitos. No obstante, a pesar de que su preámbulo manifestaba que con esta Ley alcanzaba su plenitud el plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres en el ejercicio profesional dentro del ámbito de las Fuerzas Armadas, lo cierto es que aún quedaban dos importantes pasos normativos que abordar para poder considerar que la igualdad formal plena había concluido.

La Ley 17/1989 permitió el acceso a las escalas de oficiales y suboficiales de todos los cuerpos militares, pero no llegó a alcanzar a la tropa y marinería que se constituía con el personal que realizaba el servicio militar obligatorio, del cual estaba excluida la mujer. Fue con el Reglamento de Tropa y Marinería profesional de las FAS, aprobado por Real Decreto 984/1992, de 31 de julio, cuando la mujer tuvo acceso a esta categoría, pudiendo optar a todos los destinos de su empleo militar excepto, como regula su artículo 25, a los de tipo táctico u operativo en unidades de la legión, de operaciones especiales, paracaidistas, cazadores paracaidistas, y tampoco podía formar parte de las fuerzas de desembarco, de las dotaciones de submarinos, ni de buques menores en los que sus condiciones estructurales no permitiesen el alojamiento en condiciones adecuadas.

Este último escollo en la integración fue superado finalmente con la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las FAS, con esta norma se logra la plena equiparación entre hombres y mujeres sin limitación alguna, permitiendo el acceso de la mujer a todos los cuerpos, escalas y destinos operativos. Su exposición de motivos lo resume con claridad:

«La legislación anterior abrió a la mujer las puertas de acceso al Ejército, pero es en ésta donde el principio de igualdad se aplica con todas sus consecuencias al suspenderse la prestación del servicio militar que sólo obligaba a los hombres y eliminarse cualquier discriminación a la mujer al no hacer distinciones en los destinos que puedan ocupar en el desarro-

llo de su ejercicio profesional, sin perjuicio de que puedan establecerse diferencias en las condiciones físicas para el acceso al aplicar distintos parámetros al hombre y a la mujer. Ello obligará a efectuar todavía un mayor esfuerzo en la superación de los problemas que representa la concurrencia de personal de ambos sexos en determinadas instalaciones y unidades militares».

Así, y antes de que se iniciara el siglo XXI, el ordenamiento jurídico español regulaba plenamente el derecho de la mujer a acceder en iguales condiciones que el hombre a nuestras Fuerzas Armadas, huyendo de cuerpos específicamente femeninos y de cuotas mínimas que hubieran empañado la integración efectiva.

2. HACIA LA IGUALDAD EFECTIVA

Este marco jurídico, que diseña el acceso sin limitaciones de la mujer a las Fuerzas Armadas, constituye lo que llamaríamos la igualdad formal o legal, primer peldaño que una vez alcanzado, es necesario que vaya unido al desarrollo y adopción de una serie de medidas y herramientas que garanticen realmente su efectividad.

Como recuerda en su preámbulo la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de igualdad efectiva entre mujeres y hombres «el pleno reconocimiento de la igualdad formal ante la Ley, aun habiendo comportado, sin duda un paso decisivo, ha resultado ser insuficiente». Por todo ello, esas proclamaciones legislativas de igualdad de trato para mujeres y hombres han ido seguidas, sin demora, de una amplia acción normativa dirigida a promover la igualdad real, a eliminar cualquier manifestación de discriminación que pudiera producirse y a remover obstáculos y vencer estereotipos.

El acceso a una institución, tradicionalmente integrada solo por hombres, requiere mucho más que un mero texto normativo que permita a la mujer presentarse a unos procesos selectivos o convocatorias militares. Es necesario un cambio de mentalidad, modificar las infraestructuras, requiere incorporar medidas de conciliación, de fomento de la corresponsabilidad, exige adaptaciones de equipos y uniformidad, etc., y todo ello sin merma de la efectividad de nuestras Fuerzas Armadas e incluso, como se ha constatado, alcanzando una mayor eficacia y reconocimiento social.

Por ello, a fin de garantizar a las mujeres la plena igualdad de oportunidades en el acceso y desarrollo de su carrera militar, se abordó en el marco normativo de las Fuerzas Armadas numerosos cambios decisivos.

El 8 de marzo de 2005 se publica un Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres a nivel nacional, pero que expresamente también impulsa importantes medidas en las Fuerzas Armadas; el acuerdo exige que se garantice la presencia de la mujer en los órganos de evaluación para la selección, ascenso y asignación de destinos y crea el Observatorio de la Mujer en las Fuerzas Armadas que nace con la función de analizar el desarrollo de la integración, los procesos de selección y la permanencia de la mujer. Este Observatorio de la Mujer, como luego se expondrá, constituye un instrumento esencial para garantizar la igualdad de género en la Institución Militar.

En este mismo acuerdo también se recoge el compromiso de modificar las infraestructuras militares para adaptar los acuartelamientos a la incorporación de la mujer, y se aprueba un programa de creación de centros infantiles en las unidades, que más allá de ser una medida de conciliación, pretende facilitar la corresponsabilidad entre mujeres y hombres con el objetivo de que puedan desarrollarse personal y profesionalmente en igualdad de condiciones. Actualmente son numerosos los centros infantiles encuadrados en las estructuras del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire y del Espacio¹²⁰.

Un punto de inflexión en la aplicación de políticas estatales de igualdad, que supuso un giro decisivo hacia la igualdad real se produce con la mencionada Ley Orgánica 3/2007. Esta Ley con «vocación de ley-código de igualdad», como se define a sí misma, establece criterios de actuación de todos los poderes públicos dirigidos a prevenir cualquier conducta discriminatoria y a promover políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad en todos los ámbitos tanto público como en el sector privado.

La repercusión de esta norma en la regulación concreta de la situación de la mujer en las Fuerzas Armadas ha sido esencial, ya que no solo se limita a establecer políticas públicas de igualdad, que alcanzan sin duda al Ministerio de Defensa, sino que expresamente, en los artículos 65 y 66, señala la aplicación de la efectividad del principio de igualdad en el régimen de acceso, formación ascensos, destinos y situaciones administrativas del personal militar y la aplicación a este colectivo de las normas del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en materia de igualdad, prevención de la violencia de género y conciliación de la vida personal, familiar y profesional, con las adaptaciones que resulten necesarias y en los términos establecidos en su normativa específica.

¹²⁰ Para el curso escolar 2022-2023 se encuentran en funcionamiento un total de 29 centros infantiles repartidos por unidades y centros militares de toda España.

Pocos meses después, el 19 de noviembre de 2007, se aprueba la Ley 39/2007 de la carrera militar que introduce la perspectiva de género y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres como principios transversales desde el ingreso y durante toda la carrera militar. En su artículo 6 expresamente señala que «la igualdad de trato y de oportunidades es un principio que en las Fuerzas Armadas se aplicará de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y que estará especialmente presente en el desarrollo y aplicación de esta ley en lo relacionado con el acceso, la formación y la carrera militar».

Desde entonces, en desarrollo de la citada Ley 39/2007, se han ido aprobando sucesivos reglamentos que contienen medidas encaminadas a garantizar la aplicación de la igualdad de oportunidades en el acceso y durante toda la carrera militar¹²¹.

El ingreso de la mujer en los distintos cuerpos y escalas ha determinado la adopción de algunas medidas específicas que persiguen esa igualdad de trato. Así la mujer debe superar las mismas pruebas, pero en lo que se refiere a las pruebas físicas (potencia tren inferior, potencia tren superior, velocidad, resistencia, soltura acuática, y circuito de agilidad) las marcas exigidas son relativamente inferiores para evitar precisamente cualquier discriminación que coloque a la mujer en una posición desigual debido a su diferente constitución muscular¹²².

De tenor parecido es la diferencia de altura que se exige al hombre y a la mujer para su ingreso. La distinta estatura media de los hombres y mujeres determina que, en aras de aplicar la igualdad de oportunidades, también se requiera un mínimo de altura diferente para el ingreso al hombre (1,60 cm) y a la mujer (1,55 cm)¹²³.

¹²¹ Reglamento de evaluaciones y ascensos (RD 168/2009), Reglamento de adquisición y pérdida de la condición militar y situaciones administrativas de los militares profesionales (RD 1111/2015), Reglamento de ingreso y promoción en las Fuerzas Armadas (RD 309/2021), entre otros.

¹²² La Orden PRE/2784/2007, de 25 de septiembre, estableció por primera vez marcas diferenciadas por razón de sexo en cumplimiento de lo establecido en la LO 3/2007 de igualdad efectiva de mujeres y hombres. Este mismo criterio se mantiene en la Orden DEF/1078/2012, de 21 de mayo que regula actualmente las pruebas físicas y marcas a alcanzar en los procesos de selección para el ingreso en los centros docentes militares de formación y para la superación de los planes de estudios de la enseñanza de formación.

¹²³ Las exigencias de altura se encuentran recogidas en la Orden PCI/6/2019, de 11 de enero, por la que se regula el cuadro médico de exclusiones exigibles para el ingreso en los centros docentes militares de formación. Como expresa su exposición de motivos, la norma

Del mismo modo, durante el desarrollo de la carrera militar la normativa se ocupa de garantizar idénticas posibilidades de progresión en la carrera a hombres y mujeres, así exige que la composición de los tribunales de acceso a cada cuerpo y escala y las juntas de evaluación para el ascenso, cuenten siempre con una composición equilibrada de hombres y mujeres. Con este mismo objetivo, de velar por la plena igualdad de oportunidades, se prevé el aplazamiento y reserva de plaza en las pruebas selectivas y en el desarrollo de cursos de formación y perfeccionamiento cuando el embarazo, parto o postparto dificulten o impidan su realización a la mujer.

Acompañando a esta regulación detallada de medidas concretas y necesarias para la implantación de la igualdad en la Institución Castrense, las Reales Ordenanzas para las FAS, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, establecen las reglas de comportamiento de todo el personal militar y exigen el compromiso de todos en esta tarea, señalando que el militar velará por la aplicación de los criterios y normas relativos a la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y será consciente de la importancia que tiene la aplicación de las normas sobre conciliación, para la unidad y para quienes forman parte de ella.

En el mismo sentido, la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las FAS, dedica su artículo 4 al principio de igualdad y asigna a las autoridades competentes el deber de promover las medidas necesarias para garantizar que la igualdad entre el hombre y la mujer sea real y efectiva, especialmente en el acceso, la prestación del servicio, la formación y la carrera militar.

Finalmente, la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las FAS y la Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, establecen un nuevo marco sancionador específico para situaciones de acoso sexual, discriminación por razón de sexo y otras conductas contra la mujer, que junto al Protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en las Fuerzas Armadas¹²⁴ y normativa que lo desarrolla, constituyen instrumentos eficaces para combatir cualquier mani-

«trata de evitar la discriminación que se produce al fijar las mismas alturas para mujeres y hombres al ser diferente la estatura media, por sexo, de la población española. Esta medida se ajusta a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de octubre de 2017, en contra de establecer unas estaturas mínimas comunes para ambos sexos por considerarla causa de “discriminación indirecta”».

¹²⁴ El Protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en las Fuerzas Armadas, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de noviembre de 2015 y publicado por Resolución 400/38199/2015, de 21 de diciembre, de la Subsecretaría de Defensa, representa un instrumento eficaz para prevenir y erradicar cualquier conducta discriminatoria por razón de sexo, constituyendo un modelo de buenas prácticas para otras Instituciones.

festación de discriminación directa o indirecta por razón de sexo que pudiera presentarse en el seno de la Institución Militar.

Junto a todo lo anterior, es oportuno exponer que la especial idiosincrasia de la organización de las Fuerzas Armadas, que requiere una constante y continua formación de sus miembros, ha facilitado la labor de sensibilización y concienciación para erradicar cualquier tipo de discriminación. Para ello, además de la impartición continua de conferencias y jornadas, presenciales y en modalidad *online*, sobre la igualdad y sobre el liderazgo de la mujer en todas las unidades militares, se han incluido temas sobre el derecho a la igualdad y no discriminación en las oposiciones de ingreso a los diferentes cuerpos y escalas, y es una materia presente en todos los planes de estudio de las academias militares y en la enseñanza de perfeccionamiento y altos estudios militares.

En definitiva, como recuerda Caballud Hernando (2014: 4) «la integración se define como un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los implicados» y que por lo tanto requiere «un esfuerzo mutuo o bidireccional de adaptación a la nueva realidad tanto por parte de las mujeres como de los varones que viven este proceso». Por ello, solo con el esfuerzo de todos, hombres y mujeres militares, ha sido posible que la igualdad de oportunidades sea un hecho irrefutable.

3. MODELO DE IGUALDAD AVANZADO Y REALIDAD CONSTATABLE

Nuestro proceso de integración, aunque tardío, si lo comparamos con otros países de nuestro entorno que iniciaron la integración a partir de la Segunda Guerra Mundial, se ha consolidado en muy poco tiempo como muestran las cifras de su evolución¹²⁵.

De las 26 primeras mujeres que en 1988 pasaron a formar parte de las Fuerzas Armadas, a las cerca de 15 700 mujeres¹²⁶ que actualmente integran las filas del personal militar, han transcurrido solo 34 años. En este tiempo

¹²⁵ Los datos y el gráfico citados en este apartado, relativos a nuestras Fuerzas Armadas, son de septiembre de 2022 y han sido proporcionados por el Observatorio Militar para la Igualdad entre mujeres y hombres en las FAS. Los datos y gráficos relativos a la OTAN, pertenecen al informe de dicha organización: «Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives (2019)». Este informe fue publicado en septiembre de 2021 y es el último hasta la fecha.

¹²⁶ El número de mujeres militares (alumnas incluidas) en septiembre de 2022 es de 15 679, lo que supone un porcentaje del 12,9 % de los efectivos militares, colocándose por encima de países como Alemania, Portugal, Reino Unido o Italia.

España ha alcanzado un porcentaje de presencia femenina en sus Fuerzas Armadas superior a la media de los países de la OTAN.



Fuente: OTAN. (2021) Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives (2019). Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/9/pdf/NCGP_Full_Report_2019.pdf

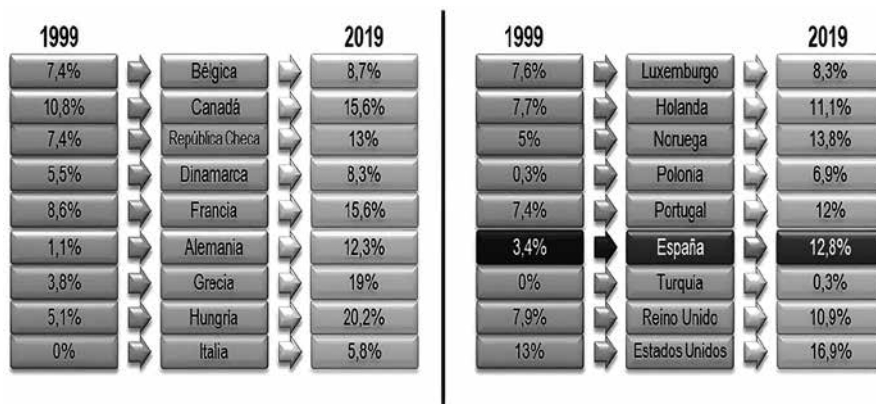
El análisis de los datos de ingreso de mujeres, de 1988 a nuestros días, evidencia que fue a partir de la plena integración de la mujer en el Ejército con la Ley 17/1999 de Régimen del personal militar, que les permitió el acceso a la escala de tropa y marinería sin ninguna limitación, cuando se alcanzaron los mayores incrementos porcentuales hasta 2006 en que llegó a representar un 12 %.



Fuente: Observatorio Militar para la Igualdad entre mujeres y hombre de las FAS. Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/Galerias/ministerio/organigramadocs/omi/20220127-informe-2021-evolucion-de-la-mujer-y-el-hombre-en-las-fas.pdf>

Por el contrario, la evolución en otros países en este periodo de tiempo fue mucho más lenta. En el citado informe OTAN podemos observar que países de nuestro entorno cercano, como Reino Unido o Portugal, en los

veinte años que transcurren de 1999 a 2019, experimentan un crecimiento considerablemente inferior al de España¹²⁷.



Fuente: OTAN. (2021) Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives (2019). Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/9/pdf/NCGP_Full_Report_2019.pdf

No obstante, como hemos señalado, a partir de 2006 el incremento de mujeres en nuestro ejército se ralentiza apreciándose la misma tendencia en el ámbito internacional más cercano. A pesar de ello, esta ligera tendencia al alza contrasta con el incremento notable en los últimos años de la presencia de la mujer en las escalas de oficiales y suboficiales frente a la de tropa y marinería. En la escala de oficiales, en los últimos diez años, se ha observado un incremento notable del 6,5 % al 10,3 %, y algo parecido ocurre en la de suboficiales que pasa del 2,7 % al 6,0 %, mientras que en la de tropa y marinería se aprecia una ligera reducción, del 16,9 % al 15,5 %. Estos datos ponen de manifiesto que la mujer que opta por la profesión militar aspira cada vez más a puestos de mayor responsabilidad en la Institución.

Por otro lado, como ya hemos comentado, las mujeres en las Fuerzas Armadas no tienen ninguna limitación en los destinos que pueden ocupar, y prueba de ello es que actualmente constituyen un 11,3 % del total de militares destinados en unidades de especial operatividad (forman parte de dotaciones de submarinos, están al mando de buques, de unidades de infantería de marina, de grupos de artillería, conducen carros de combate, pilotan aviones de caza, etc.)

¹²⁷ Según datos del informe OTAN, Reino Unido experimenta un incremento del 3 %, Portugal alcanza un 4,6 y Francia crece un 7 % frente al 9 % que alcanza España.

Asimismo, las mujeres actualmente están alcanzando los máximos empleos de cada escala. En la categoría de oficiales los empleos más altos alcanzados por la mujer son el de General de División que ostenta desde abril de 2022 una mujer del Cuerpo de Ingenieros Politécnicos del Ejército de Tierra, y el de General de Brigada en agosto de 2021, que alcanzó otra mujer del Cuerpo Jurídico Militar. A ellas les siguen en el empleo 45 coroneles, pertenecientes al Cuerpo Militar de Sanidad, Cuerpo Jurídico Militar, Cuerpo Militar de Intervención, Cuerpo de Ingenieros del Ejército del Aire y Cuerpo de Ingenieros Politécnicos del Ejército de Tierra; y una Capitán de Navío de la Armada, que, con su ascenso, en septiembre de 2021, se convirtió en la primera mujer del Cuerpo General de la Armada en llegar a dicho empleo.

Aunque quizás estos datos, a simple vista, podrían parecer poco significativos, debe tenerse en cuenta que son el resultado de aplicar el principio de igualdad de oportunidades a hombres y mujeres y requerir a todos ellos el cumplimiento de los requisitos que exige la carrera militar (tiempos mínimos de permanencia en cada uno de los empleos, realización de distintos cursos de actualización, evaluación en el ciclo correspondiente, vacante para el ascenso etc.). Este necesario acatamiento a las exigencias de la carrera militar impide alcanzar los máximos empleos en un tiempo inferior a treinta años por lo que el número de mujeres en los empleos más altos es acorde al hecho de que la incorporación de la mujer es relativamente reciente. No obstante, al mismo tiempo, pone de relieve que la igualdad de trato en la Institución castrense se ha aplicado a rajatabla sin que haya sido necesario adoptar acciones positivas que favorezcan el ingreso de la mujer. El mérito y capacidad ha sido la pauta que ha marcado nuestro proceso de integración.

4. EL OBSERVATORIO MILITAR PARA LA IGUALDAD

Pieza esencial en todo el desarrollo de este proceso ha sido, y continúa siendo, el Observatorio Militar para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las FAS y su órgano de apoyo técnico: la Secretaría permanente de Igualdad.

Este binomio constituye la herramienta eficaz para velar por la efectiva igualdad de todos los miembros de las Fuerzas Armadas.

El Observatorio tiene su origen, como ya se ha mencionado, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de marzo de 2005. Al principio se constituyó como un centro de estudio sobre la situación de la mujer en las Fuerzas Armadas con el nombre de Observatorio de la Mujer en las FAS, presidido por el Subsecretario de Defensa, con la función de analizar los

procesos de selección y las situaciones de integración y permanencia de las mujeres en la Institución Militar.

Posteriormente, la Orden Ministerial 51/2011, de 28 de julio aumentó sus funciones, consolidándose como estructura con una presencia plural y equilibrada de mujeres y hombres, que representan a diversos órganos y centros directivos del Ministerio de Defensa, así como a los tres Ejércitos y a los Cuerpos Comunes. Con esta norma el Observatorio adopta su nombre actual: Observatorio Militar para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las Fuerzas Armadas, que refleja con más exactitud el ámbito subjetivo de este órgano que, como menciona su preámbulo, no solo incide en las políticas de mujer en las Fuerzas Armadas, sino que promueve actuaciones que benefician a ambos sexos en ámbitos como la conciliación de la vida personal, familiar y profesional, la formación, la atención de consultas y la asesoría de género en operaciones entre otros.

Finalmente, la Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero, da un impulso más a su estructura colegiada garantizando en su seno, no solo representación de los principales centros directivos del Ministerio de Defensa, sino que además exige la presencia de cada una de las escalas (oficiales, suboficiales y tropa) del Ejército de Tierra, del Ejército del Aire y del Espacio, de la Armada y de los Cuerpos Comunes, y todo ello bajo la presidencia del titular de la Subsecretaría de Defensa, máxima autoridad en políticas de personal del Ministerio.

De esta forma, además de ampliar su composición y representación a todos los estamentos, la nueva norma reforzó sus funciones para que las conclusiones de sus deliberaciones se transformaran en propuestas que pudieran tener en cuenta los órganos directivos correspondientes, consiguiendo de este modo una posición mucho más activa e implicada en la aplicación transversal del principio de igualdad.

Sin embargo, lo que marcó fundamentalmente el impulso de este órgano, como punto de referencia de la igualdad en las Fuerzas Armadas, fue la constitución de la Secretaría Permanente de Igualdad. Esta unidad, desde su puesta en marcha, constituye una pieza clave en la consagración de las políticas de igualdad en el seno de las Fuerzas Armadas. Sus cometidos específicos de apoyo técnico al observatorio han superado, con creces, las expectativas que se pudieran esperar de una unidad de igualdad departamental como marca la LO 3/2007¹²⁸.

¹²⁸ Esta Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres establece la necesidad de que todos los ministerios cuenten con una unidad de igualdad, aspecto que se desa-

La Secretaría está formada por una plantilla amplia de analistas militares que desarrollan las propuestas del Observatorio, prestan permanentemente un servicio de consultoría, tanto a jefes de unidad como a militares en general (más de mil consultas al año sobre conciliación y aspectos relacionados con la igualdad de oportunidades en el desarrollo de la carrera militar) y velan por el cumplimiento de una serie de exigencias ya citadas, imprescindibles para la implementación de la igualdad de trato: composición igualitaria de los tribunales de ingreso y juntas de evaluación, inclusión en los planes de estudios de los centros militares de formación de contenidos relacionados con la igualdad y la conciliación, formación en asuntos de género, tanto en el ámbito del Ministerio de Defensa como a nivel internacional, etc.

Entre todos estos cometidos destaca, por su indudable trascendencia en la eficacia del modelo de igualdad, la dedicación de este órgano para garantizar que las modificaciones normativas sobre conciliación, que se producen en el ámbito de la Administración General del Estado, se incorporen sin demora al ámbito de las Fuerzas Armadas con las adaptaciones que exija el cumplimiento de sus funciones.

5. CONCILIACIÓN Y CORRESPONSABILIDAD.

La integración de la mujer en las Fuerzas Armadas ha venido acompañada de una progresiva y continua incorporación de medidas de conciliación que han facilitado el desarrollo profesional del militar con su vida personal y familiar.

La finalidad de estas medidas es la de evitar que las necesidades de atender responsabilidades familiares de cualquier tipo –cuidado de hijo, de personas dependientes, de maternidad, etc.–, impidan desarrollar adecuadamente la carrera militar en igualdad de condiciones que aquellos que no tienen que hacer frente a esas obligaciones familiares. Aunque la igualdad de género avanza en nuestra sociedad, y se van diluyendo las diferencias de roles que se atribuyen al hombre y la mujer, lo cierto es que las mujeres siguen con frecuencia asumiendo esas responsabilidades, por lo que las medidas de conciliación se hacen indispensables para favorecer la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral, en el que se incluye indiscutiblemente la Institución Castrense.

rolla en el Real Decreto 259/2019, por el que regulan las unidades de igualdad de la Administración General del Estado. En el Ministerio de Defensa la unidad de igualdad para su personal militar la constituye el Observatorio y la Secretaría Permanente de Igualdad. Asimismo, se ha creado una unidad de igualdad específica para el personal Civil del Departamento.

La implantación de estas medidas en el ámbito militar requiere combinar con acierto el justo equilibrio de la conciliación con la operatividad de las unidades, para que el cumplimiento de las misiones, constitucionalmente encomendadas a las Fuerzas Armadas, no se resienta y sus miembros puedan compaginar trabajo y familia. Esta atención puesta en las necesidades del servicio no ha impedido en ningún caso que se lleve a cabo una transposición de las medidas de la Administración General del Estado, adaptándolas a las peculiaridades de la Institución Militar. Prueba de ello es la continua modificación que viene experimentado la normativa castrense en este ámbito, incorporando los nuevos permisos y medidas que se van creando en el ámbito civil, e incluso, teniendo en cuenta la singular actividad que se desarrolla en la Institución Militar, contempla otras medidas específicas que facilitan el cuidado de hijos y la conciliación de parejas entre militares o su reagrupación familiar¹²⁹.

Medidas como la reducción de jornada, la flexibilidad horaria o la excedencia por cuidado de hijos, previstas en el ámbito civil, se han incorporado sin demora al ámbito castrense. Asimismo, los permisos de 16 semanas en caso de nacimiento, adopción o guarda con fines de adopción y el permiso de lactancia en toda su extensión, se disfrutan con normalidad por hombres y mujeres de nuestras FAS¹³⁰.

Este panorama normativo, que evidencia cambios cruciales en la organización militar, pone de manifiesto unas Fuerzas Armadas modernas, que, como el resto de la sociedad, apuestan por la corresponsabilidad y la igualdad de géneros, sin merma de sus funciones.

¹²⁹ A título de ejemplo cabe citar la exención de plazos de mínima permanencia para solicitar vacante en la localidad donde estuviese destinado el otro cónyuge o pareja de hecho militar, o el derecho de las parejas de militares con hijos menores de 12 años, destinados en la misma provincia, a no ser destinados con carácter forzoso a otra provincia.

¹³⁰ La Orden DEF/253/2015, de 9 de febrero, por la que se regula el régimen de vacaciones, permisos, reducciones de jornada y licencias de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Orden DEF/1363/2016, de 28 de julio, por la que se regulan la jornada y el régimen de horario habitual en el lugar de destino de los miembros de las Fuerzas Armadas, incorporan puntualmente a su articulado las medidas de conciliación que Función Pública viene publicando.

6. LA MUJER MILITAR EN LAS OPERACIONES INTERNACIONALES Y SU CONTRIBUCIÓN A LA AGENDA MUJERES PAZ Y SEGURIDAD

Desde hace más de 30 años la participación en operaciones internacionales constituye una de las principales funciones de nuestras Fuerzas Armadas, para la consecución de la paz y la prevención de conflictos. Es en estas misiones militares donde el valor añadido, que representa la incorporación de la mujer militar, se evidencia con más fuerza al convertirse en pieza esencial para lograr los objetivos militares en la resolución de conflictos y mantenimiento de la paz.

La aportación esencial de la mujer militar en las operaciones militares en el exterior tiene su punto de partida en la Resolución 1325. En ella el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por primera vez reconoció la importancia de la mujer en la resolución de los conflictos, señalando que «la paz está inextricablemente unida a la igualdad entre hombres y mujeres» y que «el acceso pleno y la participación total de las mujeres en las estructuras de poder y su completa implicación en los esfuerzos para la prevención y la resolución de conflictos son esenciales para el mantenimiento y la promoción de la paz y la seguridad». En el mismo ámbito se han aprobado posteriormente otras nueve Resoluciones del Consejo que conforman la llamada «Agenda Mujeres, Paz y Seguridad». El objetivo de esta Agenda, además de mostrar el terrible impacto que los conflictos armados tienen sobre mujeres y niños, reivindicando una mayor protección para ellos, es el de poner de manifiesto el papel esencial, que puede desempeñar la mujer, en la prevención de conflictos y en el mantenimiento y la construcción de la paz.

La importancia de los postulados de la Agenda determinó que, a instancia del Consejo de Seguridad del Estado, a partir de 2005, los gobiernos fueran desarrollando planes de acción dirigidos a implementarla.

España fue uno de los primeros diez países del mundo en adoptar un Plan Nacional de Acción que se aprobó en 2007. Diez años después, en 2017, se aprobó el II Plan Nacional. Este Plan asigna al Ministerio de Defensa una serie de objetivos que tienen como base común la integración plena de la perspectiva de género tanto a nivel nacional en sus Fuerzas Armadas, como en el planeamiento desarrollo y ejecución de las operaciones internacionales, y es que, «la perspectiva de género no solo no se contrapone a la eficacia militar, sino que su adecuada toma en consideración supone incorporar nuevas capacidades y mejorar la eficacia operativa de las fuerzas militares, sobre todo en operaciones de paz o de estabilización» (Ruiz Arévalo, 2020: 30).

En este sentido, la actual Directiva de Defensa Nacional de 11 de junio de 2020 reconoce, entre sus líneas generales y objetivos de la política de Defensa, el papel facilitador para la resolución de conflictos que representan las mujeres, tanto de la población local como las que sirven en nuestras Fuerzas Armadas, y potencia por ello «la promoción de la mujer como agente eficaz en la mediación y resolución de conflictos».

Pues bien, es innegable el importante papel que desarrollan las mujeres en las tareas de seguridad y defensa en las referidas operaciones internacionales. Desde 1994, en que por primera vez una mujer del Cuerpo Militar de Sanidad participó en una operación en el exterior, el despliegue de nuestras mujeres militares de todos los cuerpos y escalas en zona de conflicto ha ido creciendo, alcanzando actualmente un porcentaje mayor al 8 % del personal militar desplegado que nos sitúa por encima de la media de la OTAN que está en torno al 7 %.

En este tiempo, la experiencia adquirida confirma que una fuerza mixta de género mejora el intercambio de información y es fundamental para obtener confianza y credibilidad en el entorno local, que está constituido en una gran parte también por mujeres, y donde las implicaciones culturales y religiosas de la población impedirían al militar varón interactuar con éxito en muchos casos. Cuando se trata de procedimientos tácticos, como registros domiciliarios, puestos de control y registros corporales, es primordial que nuestro contingente cuente con mujeres militares que lleven a cabo estas tareas de una manera culturalmente aceptada. En el mismo sentido, el gran apoyo que brinda nuestra sanidad militar a la población civil en el seno de algunas de nuestras misiones en el exterior, solo es posible llevarlo a efecto cuando los equipos sanitarios cuentan con personal femenino, debido a los condicionamientos culturales del lugar.

Por todo ello, el modelo español de integración de la mujer en las Fuerzas Armadas se reafirma como referente internacional a través de la encomiable labor que nuestros militares desarrollan en las misiones en el exterior. La habilidad con que se ha sabido combinar la integración de perspectiva de género con la eficacia militar convierten a España, y a su Ministerio de Defensa, en una figura destacable que exporta sus buenas prácticas en múltiples instancias internacionales, especialmente en la ONU, la OTAN y la UE. Prueba de este reconocimiento ha sido el nombramiento del Ministerio de Defensa en 2016 como *Discipline Leader* en adiestramiento militar en materia de género en la Unión Europea para las misiones y operaciones derivadas de la Política Común de Seguridad y Defensa. Este papel que el Ministerio tiene el honor de desempeñar, ha supuesto que los planes de formación en asesoría de género para las fuerzas armadas de los países de la

UE hayan sido diseñados por España y recibido su aprobación por los Estados y el Comité Político Militar de la UE en febrero de 2020.

7. A MODO DE CONCLUSIÓN

La incorporación del principio de igualdad a nuestras Fuerzas Armadas no solo ha sido una cuestión de derecho, en su versión más amplia de la justicia que exige aplicar el principio de igualdad en todas las instituciones, sino que se ha transformado en una cuestión de eficacia y eficiencia que ha servido para construir unas Fuerzas Armadas más operativas, más profesionales, más modernas y, en definitiva, más preparadas para cumplir sus misiones en beneficio de la paz y la seguridad.

Queda muy lejos la idea de que las cualidades relacionadas con la fuerza física podrían impedir a la mujer desarrollar en igual de condiciones y de eficiencia sus funciones en el Ejército; los avances tecnológicos y científicos en el mundo de la industria de la defensa y seguridad reclaman otro tipo de cualidades que las mujeres sobradamente aportan a las Fuerzas Armadas.

Además, la experiencia adquirida en el campo de operaciones y nuestra contribución con la Agenda Mujeres, Paz y Seguridad han puesto de relieve el papel crucial que desempeñan las mujeres militares en zona de operaciones, su facilidad para conectar con los grupos más vulnerables (mujeres y niños), su profesionalidad, su compromiso y formación, las convierten en piezas imprescindibles para el éxito de las misiones de paz.

Como he citado anteriormente, si algo ha caracterizado nuestro impecable modelo de igualdad respecto a otros países ha sido la integración plena desde un principio y la rapidez de su configuración.

Desde que ingresé en 1992, hace más de treinta años, he sido testigo del esfuerzo que hombres y mujeres han llevado a cabo para hacer posible este cambio. Ahora, de vez en cuando, disfruto comentando con mi padre, coronel médico retirado de 83 años, los temores que albergaba cuando entré en esta institución de hombres. Para él, la contemplación progresiva de mi vida militar ha sido un curioso despertar a un mundo de igualdad de géneros que no solo acepta, sino que aplaude. El paternalismo que encontré en las Fuerzas Armadas, rodeado de tintes machistas, ha quedado muy atrás, dando paso a una realidad en que la mujer militar desarrolla sus funciones en igualdad y con total normalidad. Todo un éxito de nuestras Fuerzas Armadas que invita a muchas otras jóvenes a participar en esta apasionante profesión.

8. BIBLIOGRAFÍA

- CABALLUD HERNANDO, M. B. (2014). «Aportación de la mujer militar en las Fuerzas Armadas españolas a la Defensa y la Seguridad». *Arbor*, 190 (765): a099. DOI: <http://dx.doi.org/10.3989/arbor.2014.765n1006>
- ESPUNY TOMÁS, M. J. (2010). «Mujer y Ejército (1939-1988)». En Espuny Tomás, M. J. (dir.) *La integración de la mujer en las Fuerzas Armadas*. Barcelona: J. B. Bosch Editor.
- OBSERVATORIO MILITAR PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES EN LAS FUERZAS ARMADAS (OMI). Disponible en: <https://www.defensa.gob.es/ministerio/organigrama/subdef/omi/>
- OTAN (2021). «Summary of the National Reports of NATO Member and Partner Nations to the NATO Committee on Gender Perspectives». Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/9/pdf/NCGP_Full_Report_2019.pdf
- RUIZ ARÉVALO, J. M. (2020). «La perspectiva de género en las operaciones militares». En Ruiz Arévalo, J. M. (ed.) *La perspectiva de género en la gestión de crisis*. Granada: Editorial Universidad de Granada.

9. LEGISLACIÓN CITADA

- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional.
- El Plan para la igualdad de oportunidades de las mujeres, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de septiembre de 1987.
- Real Decreto-Ley 1/1988 de 22 de febrero, por el que regula la incorporación de la mujer a las Fuerzas Armadas.
- Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional.
- Real Decreto 984/1992, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Tropa y Marinería profesionales de las Fuerzas Armadas.
- Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas.
- Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros, de 4 de marzo, por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.
- Orden PRE/2784/2007, de 25 de septiembre, por la que se modifican los cuadros de pruebas físicas a superar por los alumnos de la enseñanza militar de formación.

Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Real Decreto 168/2009, de 13 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos de las Fuerzas Armadas y sobre el acceso a la condición de militar de carrera de militares de tropa y marinería.

Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

Orden Ministerial 51/2011, de 28 de julio, por la que se cambia la denominación del Centro de Estudio sobre la situación de la Mujer en las Fuerzas Armadas (Observatorio de la Mujer en las FAS) por Observatorio Militar para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las Fuerzas Armadas y se regula su estructura y funcionamiento.

Orden DEF/1078/2012, de 21 de mayo, por la que se aprueban las pruebas físicas y marcas a alcanzar en los procesos de selección para el ingreso en los centros docentes militares de formación y para la superación de los planes de estudios de la enseñanza de formación.

Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre por el que se aprueba el Código Penal Militar.

Real Decreto 1111/2015, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de militar y situaciones administrativas de los militares profesionales.

Resolución 400/38199/2015, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de noviembre, por el que se aprueba el Protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en las Fuerzas Armadas.

La Orden PCI/6/2019, de 11 de enero, por la que se aprueba el cuadro médico de exclusiones exigible para el ingreso en los centros docentes militares de formación.

La Orden DEF/111/2019, de 8 de febrero, por la que se regula la estructura y funcionamiento del Observatorio Militar para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en las Fuerzas Armadas.

Real Decreto 309/2021, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ingreso y promoción en las Fuerzas Armadas.

CAPÍTULO 16

MUJERES CIENTÍFICAS EN LA ACTUALIDAD: ¿AVANZAMOS HACIA LA IGUALDAD REAL?

Ángeles Heras Caballero

Catedrática de Química Física. Universidad Complutense Madrid; exsecretaria de Estado de Universidades, Investigación, Desarrollo e Innovación. aheras@farm.ucm.es

1. INTRODUCCIÓN

Es importante destacar en primer lugar que las personas funcionarias pertenecientes al sistema de I+D+I público, tienen unas características respecto al resto de cuerpos que los hace diferentes. La principal es que, para poder desarrollar bien y cumplir con sus funciones laborales, deben buscar financiación por medio de proyectos de investigación que ellos mismos escriben y que son evaluados por pares. La evaluación puede ser positiva o negativa. Es decir, son los únicos que están sometidos a lo largo de toda su vida laboral a evaluaciones periódicas para poder realizar su labor, puesto que su CV cuenta con un gran porcentaje en dichas evaluaciones. Es así en todos los países de nuestro entorno y eso los hace diferentes respecto a los demás empleados públicos.

Mucho se ha avanzado en igualdad en el ámbito de la ciencia en España, sin lugar a dudas, pero ha sido desde la promulgación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuando los cambios para bien se van percibiendo de forma incrementada cada año.

Si consideramos el informe *Académicas en Cifras*, publicado en el 2007, como el germen de la serie *Científicas en Cifras*, ha habido informes en los años 2013, 2015, 2019 y en 2021. En todos ellos se muestran datos no com-

pletos de las mujeres científicas a lo largo de toda la carrera profesional (investigadora y académica) en el ámbito público.

La Ley de Igualdad, ya citada, fue adaptada al sistema de I+D+I, en la Ley de Ciencia de 2011. Supuso un gran avance en los temas de tribunales de selección de personal, y en otros aspectos como se detallarán a lo largo de este artículo.

La Unidad de Mujeres y Ciencia fue creada en enero de 2006 en el Ministerio de Educación y Ciencia; se designó para cumplir la Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, relativa a la adopción de 54 medidas para fomentar la igualdad entre ambos sexos. Específicamente, la medida 4.1 alegaba que «Se acuerda crear una unidad específica de “Mujer y Ciencia” para abordar la situación de las mujeres en las instituciones investigadoras y mejorar su presencia en ellas».

En noviembre de 2002 se constituyó en su primera asamblea la «Asociación de Mujeres Científicas y Tecnólogas» (AMIT), fruto del trabajo voluntario de investigadoras y tecnólogas del CSIC y de algunas universidades.

Cito estos dos hechos como precedentes más notables previos a la ley de 2011, que potenció de una forma indiscutible, como veremos por los datos, el papel de la mujer en la ciencia.

Pero conforme avanzaba la sociedad, la igualdad entre géneros era cada vez más palpable, y la interrelación de la ciencia, la tecnología y la innovación con el resto de políticas sectoriales y sociedad aumentaba. Así, en el Real Decreto 1401/2018, de 23 de noviembre, se crea el Observatorio de Mujeres, Ciencia e Innovación, para la igualdad de género en el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación. Se constituyó el 10 de enero de 2019 y está regulado por Real Decreto 938/2020 de 27 de octubre. El fin último del Observatorio es avanzar hacia la igualdad de género en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación, en sus dos vertientes, la presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles y la integración transversal de la perspectiva de género en la I+D+I.

Está presidido por la persona titular del ministerio de Ciencia e Innovación, (en la actualidad, Diana Morant) cuenta con 22 vocalías y entre sus miembros hay representación de diez ministerios: Defensa; Educación y Formación Profesional; Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática; Trabajo y Economía Social; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Política Territorial y Función Pública; Asuntos Económicos y Transformación Digital; Sanidad; Igualdad, y Universidades; y de los agentes más relevantes en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y la innovación así como en igualdad.

Desde este observatorio se han llevado a cabo los últimos informes de Científicas en Cifras (2019 y 2021) que incluyen datos más completos de los OPI y universidades, y por primera vez se realizó un informe de la situación de las profesionales mujeres en la innovación, tanto en el sector público como en el privado.

La ley 7/2022, que modifica la Ley de Ciencia de 2011, recoge de forma clara y explícita la igualdad de género para todo el sistema de I+D+I en sus artículos e impregna absolutamente de igualdad todo el texto. Su entrada en vigor en este 2022, supondrá un antes y un después en aspectos que se comentarán a lo largo del artículo.

Pero las mujeres profesionales de la ciencia ya sean del sector público o privado, no viven aisladas, sino que viven y desarrollan su labor en un entorno social que influye y afecta a su trabajo. Las relaciones familiares, de parejas, cuidados de hijos en las jóvenes y de padres en la madurez, por ejemplo, son factores muy influyentes en sus carreras profesionales, de forma más llamativa que en otras profesiones, puesto que como se comentó más arriba, siempre y en cada momento se está evaluando su CV.

De ahí que, en este artículo, partiendo de la «foto real» de los datos analizados en esta fecha, se mirará con detalle aquellos indicadores relevantes que nos permitan dilucidar en qué puntos es necesario actuar para mejorar la situación y aquellos otros que en comparación con años anteriores hayan alcanzado los niveles de igualdad de género contemplados por la Unión Europea en la «Estrategia para la igualdad de género 2020-25».

Es este el objetivo del artículo: analizar, discutir y sacar conclusiones de la situación de las mujeres científicas, basándonos en todos los informes cuantitativos y cualitativos realizados hasta la fecha (1-7) para comprobar si esta igualdad marcada por las leyes es real o no, factores influyentes e identificación de aquellos en los que se deba mejorar en el futuro hasta conseguir esta tan deseada igualdad real.

2. METODOLOGÍA

Se han utilizado para la elaboración de este estudio las bases de datos publicadas sobre científicas en Europa, en España, en 2021; jóvenes científicas en España 2021; Informe Pisa del año 2018; informes de educación en jóvenes del Ministerio de Educación y Formación profesional 2021, citados todos en el apartado de bibliografía y datos del INE referidos al año 2021.

De algunos de ellos se han tomado tablas tal como aparecían en sus fuentes, y en otros casos, la elaboración de resultados comparados ha sido llevada a cabo por esta autora valorando su procedencia (8).

En base a este proceso, se ha realizado el análisis, los resultados, la discusión y las conclusiones.

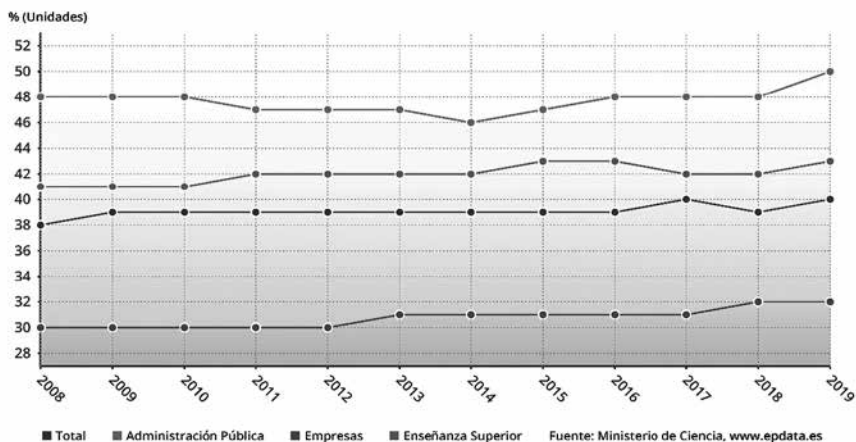
3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Hay una serie de preguntas que se hacen y se tratan de contestar a lo largo de este artículo: ¿Por qué el título? ¿Tenemos igualdad real en la ciencia? ¿Es suficiente? ¿Qué pasa con las jóvenes? ¿Qué pasa con los jóvenes? ¿Qué pasa con las niñas?

Aunque el marco legal español en 2022 es de los más avanzados del mundo en asuntos de igualdad de género, en la realidad cabe preguntarse si esta igualdad de género es palpable como debería ser. Sin duda la percepción de cada cual será diferente, de ahí que partiendo de las series de datos periódicos e informes desde que se promulgó la Ley de la Igualdad en el 2007, se analizará la adaptación y el efecto de estas leyes a la vanguardia del mundo en todo el sistema de I+D+I con especial atención a los y las jóvenes investigadoras y en los adolescentes con vocación científica.

La hipótesis que se plantea es que, aún con un marco legal excelente en igualdad, todavía queda mucho por avanzar en este aspecto de la sociedad y en especial mirando hacia el futuro; y este hecho se ve reflejado especialmente en las nuevas generaciones de profesionales de la ciencia.

Figura 1. **La proporción de investigadoras en España**



En este primer gráfico (figura 1) se observa la secuencia por sectores desde el 2008 hasta el 2019. Estos sectores son Organismos Públicos de Investigación (OPI), sector académico (universidades) y empresas. Puede observarse como es en el sector público, contando los OPI y universidades públicas, donde los números son mayores. De ahí que nos centremos en él.

El número de mujeres investigadoras totales es del 40 % y avanzando cada año, siendo el 50 % en instituciones públicas el 43 % en universidades y el 32 % en empresas.

En estos números globales, España está por encima de la media europea. Y con mejores números que Alemania, por ejemplo, que cuenta solo con un 27,9 % de mujeres científicas.

Para desarrollar la carrera científica es necesario tener un título de licenciado, graduado, máster y doctorado. De ahí que para estudiar la brecha de género sea muy conveniente tener en cuenta los datos de graduados y doctorados desglosados por género.

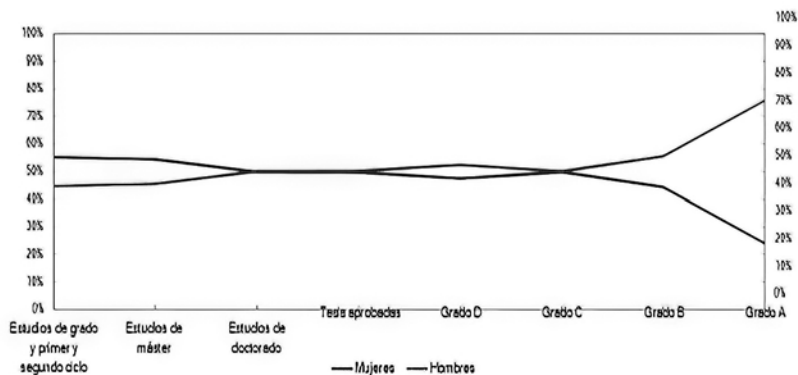
Al acabar el grado, el número de mujeres y hombres que terminan es aproximadamente del 56 %, rango algo mayor a los porcentajes en la distribución de la población. Si nos detenemos en ver la distribución por áreas, sí que desde estos estudios se observan diferentes porcentajes, señalando como los más extremos los correspondientes a las áreas de Ciencias de la Salud, con un 70 % de mujeres, y el 20 % en ingenierías y arquitecturas.

En el escalón académico imprescindible para la investigación, el doctorado, ya se observa globalmente una disminución hasta llegar aproximadamente al 50 %, en concreto al 52 %. La media europea es del 47,8 % y en nuestros países vecinos cuentan con porcentajes parecidos (Francia 43 %, Italia 50 %, Portugal 52,9 % y Alemania 45.2 %). España está por tanto por encima de la media europea y con valores incluidos entre los rangos considerados igualitarios (porcentajes del 40 al 60 % de científicas) en género. Pero es de destacar dos puntos a tener en cuenta aquí:

1. Si se comparan nuestros datos con los de Alemania, donde tienen un 27 % de investigadoras y España un 40 %, con los indicadores de brecha de género en el paro de personas con estudios superiores, la situación se invierte. En efecto, se observa que en nuestro país la ausencia de trabajo afecta más a las mujeres, puesto que de la población con educación superior desempleada en los últimos cinco años está alrededor de un 59 % de mujeres, mientras que en Alemania es del 44 %, el mínimo europeo. Luego, las características socioeconómicas de nuestro país parecen que afectan de diferente forma a hombres y mujeres con estudios superiores.

2. Desglosando los datos de tesis doctorales presentadas por género y áreas científicas agrupadas, se observan sesgos destacables. Así, mientras que en el área de Informática es un 22 %, en Ingeniería y técnicas es un 38 %, en Ciencias Sociales y Educación un 62 %, y en Ciencias de la Salud un 60 %. Se perciben claramente unas áreas más «feminizadas» que otras en el escalón mínimo para optar a la carrera científica. Como veremos, estos sesgos se van a mantener o aumentar en toda la carrera profesional.

Figura 2. **Distribución por género de estudios superiores y escalas profesionales en el sistema I+D+I público**



Fuente: Científicas en Cifras 2021.

La carrera de investigación comienza con un periodo de aprendizaje en la tesis doctoral para después pasar a una posición de investigador postdoctoral que en los dos primeros años se suele considerar junior, para pasar a una posición de postdoctoral senior (diferentes nombres y contratos según el centro o institución en la que realice su actividad). Este puede considerarse grado D. Posteriormente se alcanza el grado C, que equivale a profesor ayudante doctor, profesor contratado doctor o investigador contratado. El grado B se alcanza por oposición a investigador titular o profesor de universidad. El puesto más alto en la escala profesional A es el de profesor/a de investigación o catedrático/a de universidad.

En la figura 2 se observa como partiendo de porcentajes mayores de jóvenes mujeres que alcanzan los títulos de grado, va disminuyendo hacia la obtención del doctorado, en el que se equilibran estos números, para después ir descendiendo hasta llegar a un 24,1 % en el grupo A. Es la típica gráfica en tijera en la que se aprecia perfectamente la «teoría de la tubería agujereada», aplicada en los estudios de género internacionales. Comienzan los estudios más chicas y conforme avanzan en edad y en cualificación profesional, van abandonando o dejando en un segundo lugar la actividad profesional. Se explica esta situación obviamente, por la edad reproductora de la mujer, la exigente dedicación que conlleva la investigación y la convivencia en familia o pareja, que a día de hoy sigue siendo suficientemente igualitaria.

Esto nos lleva a pensar, ¿están las mujeres científicas en igualdad real con los hombres científicos? En número se ha visto que no. Empiezan a disminuir a partir del segundo doctorado hasta llegar al 24 %, partiendo de

porcentajes idénticos al terminar el doctorado, es decir, al inicio de la carrera profesional.

El marco legal hasta la reciente Ley de Ciencia de 2022 ha mejorado de forma considerable tanto cuantitativa y cualitativamente estos indicadores, que a continuación se trabajan en más detalle.

La Agencia Estatal de Investigación (AEI) es el organismo del Ministerio de Ciencia e Innovación responsable del fomento de la investigación científica y técnica en todas las áreas del saber. Lo hace mediante la asignación de recursos públicos, el seguimiento de las actuaciones financiadas y de su impacto, así como el asesoramiento en la planificación de las acciones o iniciativas a través de las que se instrumentan las políticas de I+D de la Administración General del Estado, de acuerdo con la Ley de Ciencia y el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación vigente (2021-23).

Cuenta con los fondos más numerosos para investigación en nuestro país, y además es el organismo del que se tienen más datos respecto a los proyectos del plan nacional concedidos.

Los grupos de investigación de OPI y universidades, solicitan en tiempo y forma según la convocatoria los proyectos y estos son evaluados por pares, es decir otros investigadores nacionales o internacionales. Se evalúan la idea, la metodología y los currículos de los miembros del equipo, en especial del investigador/a principal.

Será por tanto útil analizar el número de mujeres investigadoras que, como cabeza de grupo soliciten un proyecto del plan nacional y comparar con el número de éstas que consigan proyecto (2).

En los proyectos del Plan Nacional del año 2019 el porcentaje de investigadoras principales de proyectos solicitantes fue del 37 %, sin embargo, los proyectos concedidos fueron solo del 35 %, siendo este número mayor que el de años anteriores. La tasa de éxito fue un 42,8 % manteniéndose similar a otros años.

Los proyectos liderados por investigadoras principales supusieron el 33 % de los importes solicitados. Sin embargo, si se observa el importe recibo respecto a esta misma variable, desciende a un 32 %.

Por otra parte, es de destacar el hecho de que los importes medios solicitados y concedidos por investigadoras principales es menor que en los proyectos solicitados por investigadores principales. Esto nos lleva a pensar, ¿son más eficientes las investigadoras que los investigadores en cuánto a la relación labor investigadora/coste?

La evaluación por pares que se realiza cumple con los requisitos de paridad exigidos por la Ley de Ciencia del 2011. En principio las evaluaciones realizadas lo son respecto a la calidad de los proyectos y equipo y, por supuesto, son anónimas. ¿Se percibe igualdad real?

En cuanto a la división por áreas se destaca que en Ciencias de la Salud es la única donde el porcentaje de investigadoras principales solicitantes es mayor que en el de investigadores principales y es justo en esta área donde la tasa de éxito de las solicitantes es menor, es decir, hay más proyectos concedidos para los investigadores principales que para las investigadoras principales.

La situación en Europa respecto a los proyectos solicitados y concedidos en el último periodo se resume en la siguiente tabla:

Investigadoras Principales de Proyectos Programas Europeos, ERC y Marie Curie 2018-2019		
Programa	Solicitudes	Concesiones
2018-2019 ERC	27,4 %	23,2 %
2018-2019 ERC Starting G.	40 %	42,4 %
2018-2019 Marie Curie	42,4 %	47,2 %

Se observa que en las solicitudes de los proyectos ERC, tanto el número de solicitantes como de concedidos, es menor en el caso de las investigadoras principales de los proyectos consolidados (27,4 y 23 % respectivamente).

En el caso de los Starting Grant, enfocados a los jóvenes doctores/as, en mucho mayor porcentaje las presentas mujeres científicas (40 % del total) y es mayor aún el porcentaje de éxito en las concesiones (42,4 %).

Estos resultados muestran el avance en políticas de género en la Unión Europea a lo largo de los años. Las jóvenes doctoras compiten con sus compañeros investigadores en mayor igualdad que las investigadoras más seniors, que tuvieron mayores trabas en su desarrollo profesional. Este avance es muy positivo para la ciencia y la igualdad de género.

Para acceder a ser profesor/a en las universidades públicas es necesario contar con la acreditación, proceso realizado por ANECA, la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de España que es un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Universidades, al que le corresponde la promoción y el aseguramiento de la calidad del Sistema de Educación Superior mediante procesos de orientación, evaluación, certificación y acreditación, contribuyendo al desarrollo del Espacio Europeo de Educación Superior. De

acuerdo con la ley, se trata de nuevo de una evaluación de los currículos de los solicitantes y valoración de todos los méritos que, según la ley, y los reales decretos deben ser cumplidos por quienes quieran ser profesor/a de una universidad española, con el Programa ACADEMIA.

Los resultados de las acreditaciones a diferentes puestos de la escala de profesorado del año 2019 respecto a la tasa de éxito de mujeres solicitantes, fueron de un 50 % para la acreditación a profesor contratado doctor, un 40 % para profesor titular de universidad, y solo un 32 % para cátedra.

Sin tener en cuenta las diferencias entre áreas, que las hay, pero que no entramos en este artículo, se observa de nuevo unos resultados que ponen de manifiesto cómo al inicio de la carrera profesional la igualdad entre géneros está conseguida, pero conforme avanza la edad y la exigencia en las actividades y la competencia, el éxito de las mujeres es menor, pasando de un 50 % de éxito en el primer escalón a un 32 % en la escala más alta. De nuevo nos encontramos con la edad de la maternidad y cuidados de la familia, que de acuerdo a los resultados afecta más a la familia.

En 1986 cuando se promulgó la primera ley de la ciencia, Ley 13/1986 (BOE, 18 de abril de 1986) se creó un modelo para evaluar la actividad investigadora con una retribución económica implícita. Son los llamados sexenios de investigación ya totalmente integrados en el sistema de I+D+I, existiendo una convocatoria anual para la evaluación de periodos de 6 años.

Si observamos los datos globales de solicitudes y concesiones con perspectiva de género, en la convocatoria de 2019, se comprueba que el 40 % de solicitudes fueron realizadas por mujeres y la tasa de éxito de estas solicitantes fue de un 90 %, dato muy semejante al de los investigadores solicitantes.

En el año 2019 se realizó una convocatoria piloto para evaluar la actividad de investigadores y profesores universitarios respecto a la transferencia de conocimiento al sector empresarial y a la sociedad. Se trató de potenciar por evaluación remunerada las actividades que llevaban a cabo algunos profesionales, a semejanza de los primeros sexenios creados en 1986, y que hasta ese momento no contaban con ningún valor en sus currículos. Ya en la Ley de Investigación, Tecnología e Innovación de 2022 se recoge su regulación con el rango máximo.

Los resultados de esta primera y única convocatoria de 2019, muestran que solo el 35 % de las solicitudes fue realizada por mujeres, con una tasa de éxito variable según el área a la que pertenecieran, desde el 22 % hasta el 60 %.

En todos los resultados mostrados queda claro que la carrera profesional de las investigadoras avanza con el tiempo en sentido contrario al de sus compañeros, siendo ellos los que llegan al puesto máximo de sus carreras en mayor porcentaje. El símil de la tubería con pérdidas en su longitud es muy apropiado y utilizado para analizar esta situación, de modo que muchas mujeres y, por tanto, mucho talento femenino, se pierde a lo largo de los años sin llegar a alcanzar la cima en su profesión investigadora.

Este hecho, similar para las mujeres en otras profesiones, tanto en empresas como en Administraciones públicas, es conocido por el famoso término «techo de cristal».

Este techo de cristal no se observa solo en el ascenso a catedrática en universidades o profesora de investigación en los OPI, sino que también y de forma más acusada en los cargos o puestos de gobierno en las instituciones.

Así, con datos de 2019, de las 82 universidades existentes, en las 50 públicas solo contaban con rectoras un 23 %. De vicerrectoras existía un 42 %, y de decanas y directoras de departamento un 35 %. En cuanto a los OPI, sí existía equilibrio en la dirección, pero no en los consejos de dirección.

Se pone de manifiesto de nuevo que los órganos de gobierno de las instituciones están mayoritariamente ocupados por profesionales masculinos.

Como la mayoría de ellos son designados por elección, cabe preguntarse ¿por qué las mujeres no se presentan a estas elecciones? ¿No les atrae el poder? ¿Se plantean en relación coste/beneficio dar este paso? ¿Se sienten inseguras? ¿Les parece un desvío de su vocación científica? ¿Es otra actividad más a desarrollar en el complejo sistema de actividades reales de su vida? Todas y muchas más preguntas pueden plantearse y hay mucha literatura al respecto, donde se ha dado nombre a algunos conceptos que engloban algunas respuestas: Síndrome de la impostora, por no considerarse preparada para esa actividad, escala de valores más femeninos y por lo tanto creer que es una pérdida del tiempo personal, tiempo limitado para repartir con familia, pérdida de tiempo personal aparte de las valoraciones circunstanciales de cada cual, ámbitos masculinizados con horarios que no tienen en cuenta la conciliación familiar. Todos ellos comunes al resto de mujeres profesionales y en especial en el caso de las científicas, puesto que tal vez la vocación científica se aleja de las actividades de la gestión, con el consabido parón para la evaluación del currículo al que están sometidas en toda la vida profesional. En la mayoría de los casos, un periodo de gestión lleva consigo una bajada en los indicadores científicos de cualquier investigador/a, y el retorno al trabajo en la ciencia tiene más inconvenientes que en otras profesiones.

Los resultados en España son comparables e incluso mejores en algunos casos con los países de nuestro entorno y en los demás países occidentales. Ciertamente hay diferencias entre las diversas áreas científicas, al igual que se ha visto desde el inicio de la carrera investigadora.

Llegados a este punto, es necesario preguntarse: ¿existe igualdad de género REAL en la ciencia? Parece que está claro que para las investigadoras seniors no, a la vista del número elevado de ellas que se han quedado en escalas bajas o medias de la profesión, en mayor número que sus compañeros varones. Durante su vida la igualdad, o no estaba legislada, o era un concepto no muy vívido en la sociedad.

Pero, ¿qué pasa con las generaciones más jóvenes? ¿Cómo lo viven?

Para contestar a estas preguntas se analizan los datos del estudio realizado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, publicado en 2021, sobre las jóvenes investigadoras (3).

En él, estudio cualitativo, por primera vez se les pregunta a jóvenes investigadores de ambos sexos sobre su profesión, las acciones positivas de género vigentes, la conciliación familiar y cómo afecta a la exigente carrera científica.

Es de destacar que ha sido la primera vez que se les ha preguntado a investigadores varones sobre las políticas de igualdad de género, justo a los 13 años de entrada en vigor de la Ley de Igualdad de 2007. Pues bien, un porcentaje elevado de estos no comparte las acciones positivas de género que se han ido implantando con el tiempo desde 2007. Consideran que ellos están en desigualdad trabajando de forma similar. Estas consideraciones están en línea con los porcentajes de tiempo empleado en el cuidado de los hijos, mucho mayor en el caso de investigadoras. A la pregunta directa de si están de acuerdo con la igualdad de género es abrumadora la contestación «sí», pero en las preguntas sobre situaciones *reales*, que le afectan a su crecimiento profesional (CV), ya las contestaciones no son tan positivas. Las repuestas a las preguntas son muy variadas y el informe tiene un carácter muy cualitativo, como ya se escribió, pero pone de manifiesto que las jóvenes investigadoras tienen el camino profesional más difícil que sus compañeros varones, aunque el marco legal las proteja. De alguna manera ha comenzado una reacción por parte de coetáneos y compañeros de profesión, que no se observaba en estudios anteriores, tal vez porque no se preguntaba o porque no existían las políticas de igualdad de género en el sistema de I+D+I.

Se puede concluir así, que ha comenzado y se detecta una especie de *reacción*, a estas políticas de igualdad.

De nuevo estamos ante la pregunta: ¿existe igualdad real en las profesiones científicas?

Pero, ¿y a futuro? Para analizar el futuro hemos tenido en cuenta el estudio *Radiografía de la brecha de género en la formación STEAM. Un estudio en detalle de la trayectoria educativa de niñas y mujeres en España*, realizado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional en el 2022 (2) que cuenta con datos hasta el 2018. Como no podía ser de otra manera se tendrán en cuenta la Ley de Ciencia recientemente aprobada en 2022 y el proyecto de ley de Universidades actualmente en tramitación en el Parlamento.

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos definía en 2019 los estereotipos de género como «una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer, o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar. Un estereotipo de género es nocivo cuando limita la capacidad de hombres y mujeres para desarrollar sus facultades personales, realizar una carrera profesional y tomar decisiones acerca de sus vidas y sus proyectos vitales». Los estereotipos de género están altamente interiorizados en el alumnado de Educación Secundaria (Colás y Villaciervo, 2007); así, por ejemplo, se asocia la profesión de psicología con rasgos estereotipados femeninos, mientras que las ingenierías se asocian con rasgos estereotipados masculinos (Barberá, Candela y Ramos, 2008). El sesgo es tal que, en España, las mujeres ocupan casi el 70 % de las plazas universitarias en estudios relacionados con Ciencias de la Salud, mientras que suponen solo el 25 % de las matriculaciones en Ingeniería y Arquitectura (Cáceres, Raso, Rodríguez y Romero, 2017) como se vio en el informe de científicas en cifras 2021.

Las chicas eligen hacer bachillerato frente a estudios de formación profesional en mayor número que los chicos, son un 55,2 %.

También son más chicas que chicos las que se presentan y aprueban con calificaciones más altas la prueba de acceso a la universidad. En las calificaciones medias de la prueba de acceso a la universidad ellas han pasado de un 8,94 de media en 2015/2016 a un 9,65 en 2019/2020, y se han situado siempre por encima de la media, mientras que la de ellos ha crecido de un 8,54 a un 9,24, pero siempre ha sido inferior a la de sus compañeras.

PISA 2018 preguntó al alumnado sobre el tipo de trabajo que esperaban ejercer a los 30 años. Las respuestas se codificaron según la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones de 2008 (ISCO-08), pudiéndose, posteriormente, identificar las ocupaciones STEAM de «profesional de ciencias e ingeniería», «profesional de la salud», «profesional de las TIC» y

«técnico científico y profesionales asociados». Las categorías en las que se dieron mayores diferencias entre chicas y chicos fueron las dos primeras.

En la media de la OCDE, el porcentaje de chicos que espera desarrollar su actividad laboral en el campo de la ciencia y la ingeniería es 8,1 puntos porcentuales superior al de las chicas. La diferencia es similar en España, aunque alcanza los 8,7 puntos porcentuales.

En total, en España, el 16 % de los chicos espera trabajar en profesiones relacionadas con las ciencias y la ingeniería a los 30 años, frente al 7,3 % de las chicas.

Las diferencias de género persisten independientemente del nivel socioeconómico del alumnado, aunque con pequeñas diferencias según la categoría profesional analizada. En España, entre los profesionales de las ciencias e ingeniería y tanto para el alumnado desfavorecido como para el favorecido, los chicos presentan una proporción 2,1 superior a la de las chicas.

La baja proporción de chicas que espera desarrollarse como profesionales de las TIC hace que la diferencia entre chicos y chicas sea mucho mayor en esta categoría profesional. Sin embargo, el género se comporta de manera similar al caso de las profesiones de ciencias e ingeniería. En España, el porcentaje de chicos es aproximadamente 6,5 veces el de las chicas, tanto entre el alumnado desfavorecido como entre el favorecido.

El mismo estudio confirma para los estudiantes de FP las mismas tendencias para las áreas más científicas y tecnológicas entre los chicos y chicas que las eligen.

Este comportamiento similar en todo el mundo desarrollado, donde las sociedades cuentan con más bienestar, ha llevado a la ONU a declarar el 11 de febrero como el Día de la Niña, y los estudios STEM (Science, Technology, Engineering And Mathematics o Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas).

Muchas acciones positivas existen en todos los países, y en el nuestro también, desde las distintas Administraciones públicas o desde asociaciones privadas, como por ejemplo AMIT, que llevan a cabo la iniciativa «Una ingeniera en cada cole», desde la cual, científicas e ingenieras visitan a colegios que lo solicitan para, de una manera divulgativa, realizar talleres en los cursos de 3.º a 6.º de primaria. El objetivo es hacerle llegar a las alumnas y alumnos el amor por los estudios *stem*, con talleres sencillos y, además, que las niñas vean modelos de mujeres científicas o ingenieras *reales*, mujeres reales y cercanas, hablándolas de su profesión.

Este proyecto nació en AMIT Aragón y actualmente se lleva a cabo en Aragón, Madrid (2.º año) y Andalucía. Son profesionales, la gran mayoría funcionarias, que de forma voluntaria aportan su granito de arena para aumentar las vocaciones STEM en las niñas.

Estos son los resultados, pero, ¿qué causas son las que provocan que no sigamos caminando hacia la igualdad?

Contamos con leyes abiertamente igualitarias, entornos más libres que nunca, se mantiene la sociedad del bienestar dentro de unos límites, es decir, la situación de partida es más rica en derechos y posibilidades, más igualitaria en género que nunca, pero en los entornos juveniles y en las niñas no se avanza al ritmo que la igualdad *real* necesita.

Los entornos privados, sin duda, son el ámbito donde el avance se ralentiza. La educación, el ambiente familiar, la conducta de familiares, el ocio compartido en cada familia, siguen en general dentro de unos parámetros no totalmente igualitarios que no ayuda en absoluto al desarrollo profesional de mujeres ni a formarse «el modelo de mujer a ser», que tienen niñas y adolescentes.

Hay, además, otro factor externo: la herramienta Internet ha traído las redes sociales en línea, portales accesibles a todo el mundo, noticias falsas, etc., con el escaso y difícil control sobre los contenidos que llegan al usuario.

Sin lugar a ninguna duda, urge legislar internacionalmente sobre el uso de esta herramienta y la información que se transmite. La influencia de algunos grupos con perfiles falsos, están generando y transmitiendo un modo de esa *reacción* a la igualdad que se ve reflejada en una regresión entre los jóvenes.

Esta especie de *reacción* que se empieza a percibir, además, en los populismos políticos, es un nuevo y muy activo frente en los movimientos feministas, lo que hace que el derecho a la igualdad de género no solo avance, sino que se encuentre ahora con una *reacción* organizada que no se visibilizaba hace unos años.

Y, además, es una *reacción* que se percibe de forma individual, familiar, en grupos profesionales, partidos políticos populistas conservadores y en la sociedad en general.

En 2016, el término «sororidad» se empezó a popularizar en España. La R. A. E. incorporó este término en el diccionario de 2018 con la definición «agrupación que se forma por la amistad y reciprocidad entre mujeres que comparten el mismo ideal y trabajan por alcanzar un mismo objetivo».

El significado «sororidad» como ayuda mutua, no solo hace referencia al apoyo mutuo entre mujeres, porque ha ido adquiriendo también un significado político al formar parte del movimiento político de solidaridad internacional feminista, el significado político de alianza internacional de mujeres, es un pacto de ayuda mutua para avanzar en igualdad de género.

Marcela Lagarde considera que la sororidad es un pacto político entre mujeres feministas que sirve de arma para eliminar las desigualdades de género, siempre reflejadas en todos los informes de ONU Mujer.

Esta sororidad es necesario que aumente y que impregne la educación en infancia y adolescencia en igualdad, la conducta de mujeres y hombres en el día a día en el ámbito profesional y personal de respeto mutuo entre hombres y mujeres para seguir avanzando hacia una sociedad más igualitaria.

«Hay que incidir en las causas de tipo estructural, en los estereotipos y prácticas institucionales y personales que generan sesgos y barreras cuyos efectos negativos para las carreras de las mujeres son muy reales», declaraba Cristina Garmendia, ministra de Ciencia e Innovación en 2011, durante la presentación del *Libro Blanco sobre la situación de las mujeres en la ciencia española*, un documento elaborado por la Unidad de Mujeres y Ciencia del MICINN, con la colaboración de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), que ofrecía las claves para conocer la realidad de las científicas del país en aquel año.

Desde entonces se han conseguido medidas de igualdad en algunas convocatorias de proyectos, de sexenios de investigación a partir del **año 2019**, y en los accesos a los cuerpos de funcionarios, especialmente relativos al periodo de maternidad, lactancia y cuidados de los hijos, pero aun así, ahora en el año 2022, siguen siendo válidas esas mismas palabras, aunque el avance en igualdad haya sido muy notorio, de ahí que entre otros aspectos, era necesaria una nueva ley de la ciencia, que recogiera con rango de ley las medidas anteriores y que tuviera un eje fundamental sobre igualdad y transversalidad de género.

La Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (*BOE*, 6 de septiembre de 2022, n.º 214, p. 123) legisla ampliamente y de forma específica sobre igualdad de género para todo el sistema de I+D. Así desde el artículo 1 de objetivos generales, el apartado «n) Promover la inclusión de la perspectiva de género como categoría transversal en la ciencia, la tecnología y la innovación, así como una presencia equilibrada de mujeres y hombres en todos los ámbitos del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, y el apartado p) Promover y garantizar entornos labora-

les igualitarios, diversos, inclusivos y seguros allá donde se hace ciencia e investigación, previniendo y erradicando cualquier situación de discriminación directa o indirecta».

En el artículo 4 *bis*, sobre transversalidad de género y se añade un nuevo artículo 4 *ter*, sobre medidas para la igualdad efectiva.

Se legisla de una forma global y a la vez concreta sobre todas las actuaciones y entornos para que la igualdad entre géneros sea una igualdad *real* y efectiva.

El cumplimiento de esta ley y lo propuesto en el texto en el proyecto de ley de Universidades (en los artículos 37 y artículo 65 sobre equidad y no discriminación, y promoción de esta equidad entre el personal docente e investigador) recoge y complementa para las universidades la igualdad de **género**, para que se trate de una igualdad *real*.

De nuevo este marco legal es de los más garantistas y progresistas en materia de género de nuestro entorno, y sigue las directrices que rigen los objetivos 2030 ONU y las políticas de la Unión Europea.

La sociedad española y, en concreto, todas las personas que forman la comunidad del sistema de I+D+I tienen ahora unas leyes y normas que se derivan de ellas para alcanzar la igualdad real tan necesaria y deseada.

4. CONCLUSIONES

El marco legislativo es adecuado y suficiente para que la igualdad de género se cumpla. Y ese es el primer punto, contar con unas leyes que contemplen y regulen la igualdad hasta que sea real, pero es necesario también de forma inequívoca que toda la sociedad avance cumpliendo las leyes y sintiendo que es un camino positivo, porque mejora e iguala los derechos de todos, y que es un deber que se haga visible en los entornos familiares, laborales y sociales.

Hay que incidir en que los avances de la sociedad deben contar con la igualdad de género como primera premisa, porque esto las hará mejores, más igualitarias y en el caso de la ciencia, además, se contará con la mitad del talento de la población, el femenino, en la investigación.

Se hace necesario fomentar la *sororidad* entre las mujeres científicas, ya no solo por cumplir las leyes, sino para conseguir entornos de trabajo más comprensivos y amigables para otras mujeres.

Debe hacerse de una forma firme y amable, de tal forma que se integre en la sociedad, para no aumentar la *reacción* a la igualdad de género ya puesta de manifiesto principalmente en los más jóvenes y en los partidos populistas y en grupos de ciudadanos ya organizados con capacidad de llegar a niños y adolescentes.

A futuro, para contar con mujeres científicas es imprescindible educar a niños y niñas y a todos los jóvenes, dentro de los valores de igualdad de género tanto en la familia y entorno como en la educación escolar, y realizar un esfuerzo para aumentar las vocaciones STEM especialmente en las chicas. La ciencia necesita las vocaciones, talento e inteligencias de todos por igual, chicos y chicas. Acciones positivas al respecto se hacen imprescindibles, al igual que la divulgación científica para toda la población.

Es necesario un cambio de percepción de la ciencia y de las mujeres científicas en la sociedad.

Solo así se avanzará hacia esa igualdad *real* para las mujeres científicas del presente y del futuro.

5. BIBLIOGRAFÍA

1. MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2020). *Mujeres e Innovación 2020*. Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación.
2. MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2021). *Científicas en Cifras 2021*. Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación. Unidad de mujeres Científicas.
3. MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN (2021). *Estudio sobre la situación de las jóvenes investigadoras en España*. Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación. Unidad de mujeres Científicas.
4. INFORME PISA 2018. Disponible en: <https://www.oecd.org/pisa/publications/pisa-2018-results.htm>
5. MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2022). *Radiografía de la brecha de género en la formación STEAM. Un estudio en detalle de la trayectoria educativa de niñas y mujeres en España*. Unidad de Igualdad.
6. MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES (2019). *Presencia de mujeres en el personal de la universidad y en la I+D+I*.
7. SHE FIGURES 21. *Gender in research and innovation statistic and indicators*. Disponible en: <https://op.europa.eu/en/web/eu-law-and-publications/publication-detail/-/publication/67d5a207-4da1-11ec-91ac-01aa75ed71a1>
8. HERAS CABALLERO, A. H. (2022). «Mujeres científicas en la actualidad: ¿Avanzamos hacia la igualdad?». *Conferencia en el Colegio de España en París*, 7 marzo.

CAPÍTULO 17

TRABAJANDO JUNTAS PARA IMPULSAR LA PRESENCIA DE LAS CREADORAS: EL OBSERVATORIO DE LA IGUALDAD EN LA CULTURA.

María Ángeles Pérez Corrales

Paloma Peña Sanchez de Rivera
Ministerio de Cultura y Deporte

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La política Cultural y la Igualdad

La institucionalización de las políticas de igualdad en España se consolida con la Ley Orgánica 3/2007 para la Promoción Efectiva de la Igualdad entre Mujeres y Hombres. En su artículo 26, que se refiere a la igualdad en el ámbito de la creación y producción artística e intelectual, establece que:

«Las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, velarán por hacer efectivo el principio de Igualdad de Trato y de Oportunidades entre mujeres y hombres en todo lo concerniente a la creación y producción artística e intelectual y a la difusión de las mismas».

La Ley, además, propone numerosas medidas. Entre ellas, destacaremos las siguientes: favorecer la promoción de las mujeres en la cultura y combatir su discriminación; incentivar la creación y producción artística e intelectual de autoría femenina; promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la oferta artística y cultural pública y en los órganos consultivos,

científicos y de decisión; y adoptar medidas de acción positivas a la creación y producción artística e intelectual de las mujeres.

Que la Ley de Igualdad dedique un artículo específico a la igualdad en el ámbito cultural muestra la importancia que se asigna a la cultura para conseguir la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Son numerosas las recomendaciones de organismos nacionales e internacionales destacando el papel primordial que ocupa la cultura en la promoción de la igualdad de género. Podríamos citar a modo de ejemplo las *Recomendaciones del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros para detener el sexismo*, (CECM. Rec., 2019), que dice: «Los valores se transmiten por las manifestaciones culturales: poesía, literatura, cine, teatro, música».

En esta misma línea, según el Comité Internacional de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resulta crucial abordar el sexismo en el arte y la cultura porque son elementos esenciales en la configuración de las actitudes y los roles de género.

1.2. Origen del Observatorio

El Observatorio de la Igualdad de Género en el ámbito de la Cultura que presentamos es la herramienta elegida para cumplir las obligaciones que, por mandato legal, debemos desarrollar las Administraciones públicas culturales para lograr la igualdad en la creación y producción artística e intelectual.

Su origen se remonta al 6 de abril de 2017, fecha en que la Comisión de Cultura del Congreso de los Diputados acordó aprobar una Proposición no de Ley en la que se instaba al Gobierno a crear un Observatorio para la Igualdad de Género en el ámbito de la Cultura, a partir de la Unidad de Igualdad del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

El objetivo era poner en marcha líneas específicas que pudieran promover acciones positivas para impulsar la presencia de mujeres en todas las manifestaciones culturales y en puestos de responsabilidad en la institucionalidad cultural pública. El primer paso fue la constitución, 15 de marzo de 2018, de la Comisión de Igualdad de Género en el ámbito de la cultura, antecedente del actual Observatorio.

Unos meses después, en febrero de 2019¹³¹, iniciaría sus trabajos el Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito de la cultura, auspiciado por el –entonces recién creado– Ministerio de Cultura y Deporte, con las funciones, entre otras, de puesta en común y análisis de la información en materia de género para detectar desigualdades y formular medidas de mejora, impulso de la creación y producción artísticas, así como de la representación femenina en las distintas manifestaciones culturales, promoción del papel de la mujer en las actividades culturales impulsadas por la Administración o elaboración de censos o inventarios de personas expertas en género y cultura.

La primera reunión de creación del Observatorio marcó un cambio cualitativo en la manera de afrontar la política de igualdad de género. Presidida por el ministro José Guirao, junto con el subsecretario Javier García Fernández, el resto de los representantes asistentes eran mujeres, incluyendo todos los cargos responsables de las direcciones generales y organismos autónomos (INAEM e ICAA) que asistieron.

Podemos decir que, si asignáramos nombre y apellidos al Observatorio, el primero le correspondería a su promotora, Consuelo Sánchez Naranjo, seguido de las de las asociaciones de profesionales de la cultura, que iniciaron con ella esta aventura: Anna Caballé, María José Magaña, Lola Díaz, Pilar Rius, Ana Barritero, Patricia Gabeiras y Isabel Raventos; así como las del equipo de trabajo, mayoritariamente femenino, de la Subsecretaría de Cultura y Deporte, que gestionaba este proyecto: Pilar Barrero, María Ángeles Pérez Corrales y Carmen López.

2. METODOLOGÍA

2.1. Un modelo de trabajo conjunto y de participación de la sociedad civil

El Observatorio de la Igualdad en el ámbito de la Cultura, presidido por la persona responsable de la Subsecretaría, es el órgano de asesoramiento del Ministerio que monitoriza la igualdad de oportunidades en todas las manifestaciones culturales, impulsa la presencia de las mujeres y propone nuevas acciones en políticas culturales. Actualmente está constituido por representantes del propio departamento y de las siguientes asociaciones de las pro-

¹³¹ De acuerdo con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.

fesionales de la cultura de los diferentes ámbitos: Mujeres en las Artes Visuales (MAV), Clásicas y Modernas. Asociación para la Igualdad de Mujeres y Hombres en la Cultura (CyM), Asociación Mujeres en la Música (AMM), Asociación Mujeres en la Industria Musical (MIM) y Asociación de Mujeres Cineastas y de Medios Audiovisuales (CIMA).

El Observatorio se sitúa entre las iniciativas que promueven el gobierno abierto, abierto a la participación de la sociedad civil en los órganos consultivos de la Administración, abierto al diagnóstico y análisis de la situación y abierto al trabajo en equipo en el diseño, desarrollo y evaluación de nuevas medidas y acciones. Su objetivo es ser un instrumento que identifique iniciativas y haga propuestas que se puedan implantar tanto por parte del Ministerio como por el sector cultural.

Frente al imaginario colectivo de que se ha alcanzado la paridad y que prácticamente no existen obstáculos para que las mujeres alcancen la presencia que merecen por méritos propios, las Asociaciones de las profesionales, con sus numerosos estudios y experiencia, aportaron al Observatorio, desde sus inicios, la realidad de la situación de las mujeres en cada uno de los sectores culturales: en la música, en las artes visuales, en las artes escénicas o en el sector audiovisual. Como a continuación veremos, las cifras de sus estudios mostraban que el panorama, a principios de 2019, mostraba una situación de desigualdad de la presencia de las mujeres en todos los sectores culturales.

El estudio *¿Dónde están las mujeres en la música sinfónica?*, elaborado por la Asociación Mujeres en la Música (AMM, 2019), en colaboración con Clásicas y Modernas y la Asociación Mujeres Creadoras de Música en España, mostró la escasa presencia de compositoras y directoras en las orquestas españolas durante la temporada 2016/2017, destacando que solo el 1 % de las obras programadas era de compositoras o que únicamente el 4 % de los conciertos de las orquestas sinfónicas españolas fue dirigido por una mujer. Centran también su atención en el escaso reconocimiento de las creadoras españolas —en esas fechas el Premio Nacional de Música a intérpretes solo se había concedido a siete mujeres en 40 años—.

Por otra parte, varios estudios de Mujeres en las Artes Visuales mostraban la baja presencia femenina en eventos y colecciones artísticas. El informe *Presencia de las mujeres en ARCO* (MAV, 2018) señalaba un escaso 6,1 % de mujeres artistas españolas representadas en ARCO, la feria de arte más internacional de nuestro país, y su estudio sobre exposiciones individuales en los museos concluía que el porcentaje total de exposiciones individuales de autoría femenina en el periodo 2014-2019 se situaba en un 31 %, lo que distaba, aún, mucho de la paridad (MAV, 2020).

El informe realizado por Clásicas y Modernas con la colaboración de la Fundación SGAE sobre mujeres creadoras y directoras de artes escénicas en la programación habitual de la temporada 2015/2016 en los teatros públicos españoles con gestión estatal o autonómica, mostraba que únicamente el 18,4 % de las obras representadas habían sido de autoría femenina y solo el 21,9 % fueron dirigidas por mujeres (CyM, 2017).

El informe *La representatividad de las mujeres en el sector cinematográfico* (CIMA, 2018) señalaba diversos aspectos vinculados a la brecha de género en el sector audiovisual. Entre ellos, en cuanto a los premios de carácter nacional, entre 2015 y 2018 el aporte de mujeres guionistas y directoras no había recibido ningún reconocimiento.

Ante esta situación, el Observatorio, desde que comenzó su andadura, consideró esencial afrontar como primera medida el análisis continuo de la realidad de cada uno de los sectores culturales. Para ello contó con la inestimable colaboración de la División de Estadística y Estudios del Ministerio, como a continuación se expondrá, y con el apoyo de los diferentes centros directivos del Ministerio para la financiación, elaboración o edición de informes, estudios y herramientas de análisis que facilitaran realizar el diagnóstico de la situación sobre la existencia o no de desigualdades en el ámbito cultural.

El Observatorio, como territorio de análisis y de intercambio entre el sector público y privado, ha establecido un sistema de trabajo en equipo entre gestores culturales, artistas, intérpretes, creadores, empleados públicos y los responsables de los centros directivos y organismos adscritos del departamento de Cultura. Además, dentro del Ministerio se ha creado una red interna con representantes de todos los centros directivos. Esta coordinación ha permitido diseñar planes de trabajo con medidas desarrolladas gracias a la participación activa de los técnicos y responsables del sector público y de las asociaciones y entidades privadas, promotoras de muchas de ellas.

Muchas de las iniciativas en marcha, que se expondrán en el apartado de resultados, han sido posibles porque se ha trabajado sin protagonismos, unidos por un objetivo común de contribuir a crear una sociedad más justa y democrática, donde la mitad de la población –las mujeres– tengan las mismas oportunidades y derechos que la otra mitad –los hombres–.

Además, el diálogo, en el marco del Observatorio, entre artistas, creadoras, técnicos y gestores de industrias culturales ha permitido intercambiar iniciativas entre los diferentes ámbitos del sector cultural, ha propiciado proyectos en colaboración entre todas las asociaciones profesionales presen-

tes y se han detectado áreas de mejora concretas respecto a la creación, producción artística e intelectual femenina y a su difusión y reconocimiento.

Por ello, el Plan de Trabajo del Observatorio incluye una línea de trabajo específica de la perspectiva de género en las instituciones culturales y la política cultural. En ella se contemplan medidas para garantizar la paridad en la composición de los jurados de premios, comisiones de valoración de ayudas y becas y ponentes en actividades culturales, así como un estudio para analizar la infrarrepresentación de las mujeres en los órganos de gobierno de las instituciones culturales.

Asimismo, a propuesta de las asociaciones de las profesionales y en colaboración con los centros directivos del Ministerio, se han establecido diversas acciones positivas para apoyar y reconocer el talento femenino y visibilizar la producción cultural de las mujeres, que se detallan en el apartado final de «Resultados».

El Observatorio, en el diseño de acciones de política de género, además de la transversalidad, siempre ha considerado esencial contar con la base de la experiencia y de los conocimientos de aquellas personas e instituciones que trabajan por la igualdad. Por ello se ha promovido la incorporación de la figura del experto de género en los órganos colegiados de premios y subvenciones, se ha elaborado un mapeo de expertas en cultura y género, disponible en la web del Observatorio y, actualmente, se está diseñando una *Guía de Buenas Prácticas en Igualdad de género en la Cultura*. Su objetivo es dar protagonismo a las buenas experiencias desarrolladas por instituciones y empresas culturales y promover su conocimiento. En la selección se priorizarán aquellas sostenibles en el tiempo, que hayan tenido resultados y que sean transferibles a otras instituciones o entidades.

En definitiva, el trabajo del Observatorio se caracteriza por aunar esfuerzos, incorporando y trabajando en equipo con todos los grupos de interés implicados, sometiendo a debate todas las propuestas y contando con todas las perspectivas, para promover la igualdad de oportunidades de las mujeres en la Cultura e incentivar la difusión y el reconocimiento de la contribución de las creadoras.

2.2 Una mirada desde la estadística oficial

El objetivo de este epígrafe es incorporar una visión desde la estadística oficial del vínculo entre mujer y cultura, planteando la situación de los principales indicadores oficiales disponibles por sexo acerca de la actividad cultural y creativa en España, y mostrando la inequívoca importancia econó-

mica y social de la mujer en el sector cultural y creativo, un sector que aporta el 3,5 % al PIB del conjunto de la economía española (MCUD, 2021b).

Es preciso señalar que en el desarrollo de las estadísticas del ámbito competencial del departamento ha sido y es un objetivo prioritario incorporar desgloses por sexo en todas aquellas magnitudes en las que ello ha sido posible, siempre que la variable objeto de estudio o la fuente primaria lo han permitido. Con ello se ha dado cumplimiento, por una parte, a lo establecido en la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, concretamente en el artículo 20 del Capítulo I sobre adecuación de las estadísticas y estudios, donde se enfatiza, entre otros, en la necesidad de incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas y encuestas, diseñando muestras cuyo tamaño permita que sus variables de estudio puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable sexo. La inclusión de la variable sexo responde asimismo a las reiteradas recomendaciones del Consejo Superior de Estadística, máximo órgano colegiado en materia estadística, elaboradas con carácter previo a cada Plan Estadístico Nacional cuatrienal.

La creación del Observatorio de Igualdad del departamento ministerial animó a mejorar las estimaciones disponibles y supuso un hito esencial al dotarlas de una gran visibilidad, a través de boletines sectoriales específicos que se ponen a disposición en el área específica dedicada a la igualdad en web (MCUD, 2022c) y que se actualizan de forma continua.

Se realiza a continuación un breve recorrido por las estimaciones oficiales por sexo disponibles en el departamento ministerial, recogidas tanto en el *Anuario de Estadísticas Culturales* (MCUD, 2021a) como en la base de datos estadísticos culturales en Internet o en *CULTURAbase* (MCUD, 2022a). Se comentan en primer lugar los resultados de la Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales, como aquella que incorpora mayor número de indicadores en este ámbito, que permiten conocer las diferencias en la participación cultural por sexo, el fuerte impacto de la covid-19 en el empleo cultural de las mujeres, junto a algún ejemplo de la escasa presencia de la mujer en posiciones relevantes del ámbito creativo.

2.2.1. *La participación cultural de las mujeres*

Los resultados de las diversas ediciones de la *Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España* (MCUD, 2022b) indican diferencias significativas por sexo en la participación cultural. Se trata de una operación estadística incluida en el Plan Estadístico Nacional, desarrollada por el Ministe-

rio de Cultura y Deporte, que cuenta con la colaboración del Instituto Nacional de Estadística en determinados aspectos de su diseño muestral.

La encuesta, que se dirige a una muestra de 16 000 personas de 15 años en adelante de los residentes en viviendas familiares del territorio nacional, proporciona estimaciones por sexo de las diversas formas de participación cultural, así como de las interrelaciones observadas entre ellas o la forma de adquisición de determinados productos sujetos a derechos de propiedad intelectual. La investigación no se limita a aquellas prácticas culturales en las que la vinculación económica es clara, también analiza lo que podría denominarse prácticas artísticas activas. Realizadas por afición y de incuestionable interés social y creativo, permiten conocer no solamente quién asiste a un espectáculo teatral, también quién participa en este tipo de actividades escénicas por motivos no profesionales.

La figura 1 muestra los principales indicadores de participación cultural por sexo en las dos últimas ediciones de la encuesta. Es ineludible destacar el fuerte impacto de la crisis covid-19 en las prácticas culturales, muy especialmente en aquellos ámbitos más vinculados a prácticas presenciales. Las notables diferencias observadas en los resultados obtenidos en 2021-2022 respecto de 2018-2019 animan a iniciar el análisis por los últimos resultados disponibles de la época precovid-19, los referidos a 2018-2019.

Figura 1. Indicadores de participación por sexo (tasas anuales)

	2018-2019			2021-2022		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
Visitaron museos en el último año	40,5	40,9	40,0	20,1	19,5	20,8
Visitaron exposiciones en el último año	29,8	29,9	29,7	14,5	13,9	15,2
Visitaron galerías de arte en el último año	16,0	17,0	15,0	6,9	6,1	7,7
Pintaron o dibujaron en el último año	16,1	18,8	13,2	10,1	13,0	7,1
Visitaron monumentos en el último año	49,3	48,4	50,2	26,4	24,9	28,0
Visitaron yacimientos arqueológicos en el último año	21,8	20,8	22,9	11,6	9,6	13,7
Fueron a un archivo en el último año	7,1	6,6	7,6	3,5	3,3	3,7
Fueron a una biblioteca en el último año	23,0	25,2	20,6	15,0	16,3	13,7
Accedieron por Internet a una biblioteca en el último año	9,9	10,2	9,6	6,8	7,4	6,2
Leyeron libros en el último año	65,8	69,4	62,0	61,7	65,1	58,1
Leyeron libros por trabajo o estudios en el último año	33,5	31,9	35,2	29,2	27,8	30,6
Leyeron libros por ocio en el último año	59,5	65,1	53,5	55,8	60,4	50,9
Leyeron libros en formato digital en el último año	20,2	20,6	19,8	24,4	25,1	23,7
Escribieron en el último año	8,7	9,2	8,1	6,4	7,2	5,5
Asistieron al teatro en el último año	24,5	26,8	22,0	8,2	8,8	7,5
Hicieron teatro en el último año	2,2	2,9	1,4	1,3	1,7	1,0
Asistieron a la ópera en el último año	3,3	3,8	2,8	0,9	0,9	1,0
Asistieron a la zarzuela en el último año	1,5	1,6	1,4	0,4	0,3	0,4
Asistieron a espectáculos de ballet o danza en el último año	8,0	10,1	5,7	2,0	2,3	1,7
Asistieron al circo en el último año	7,3	7,4	7,1	1,6	1,4	1,7
Hicieron danza o baile en el último año	6,2	9,5	2,7	2,6	3,9	1,1
Escucharon música en el último mes	85,8	84,9	86,7	84,4	84,1	84,7
Asistieron a conciertos de música clásica en el último año	9,4	9,5	9,3	3,9	3,9	4,0
Asistieron a conciertos de música actual en el último año	30,1	28,7	31,6	10,4	10,1	10,6
Tocaron un instrumento musical en el último año	9,6	7,7	11,6	6,5	5,3	7,8
Cantaron en un coro en el último año	2,7	3,6	1,9	1,0	1,3	0,8
Asistieron al cine en el último año	57,8	57,3	58,4	27,7	27,4	28,1
Vieron videos en el último año	61,8	60,2	63,5	76,2	75,8	76,7
Hicieron fotografía en el último año	28,8	28,5	29,2	13,1	13,0	13,2
Hicieron videos en el último año	16,7	15,6	17,8	7,1	6,8	7,3
Jugaron a videojuegos en el último mes	13,8	7,1	20,8	14,8	9,2	20,7

Fuente: CULTURABase. Ministerio de Cultura y Deporte. *Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España*.

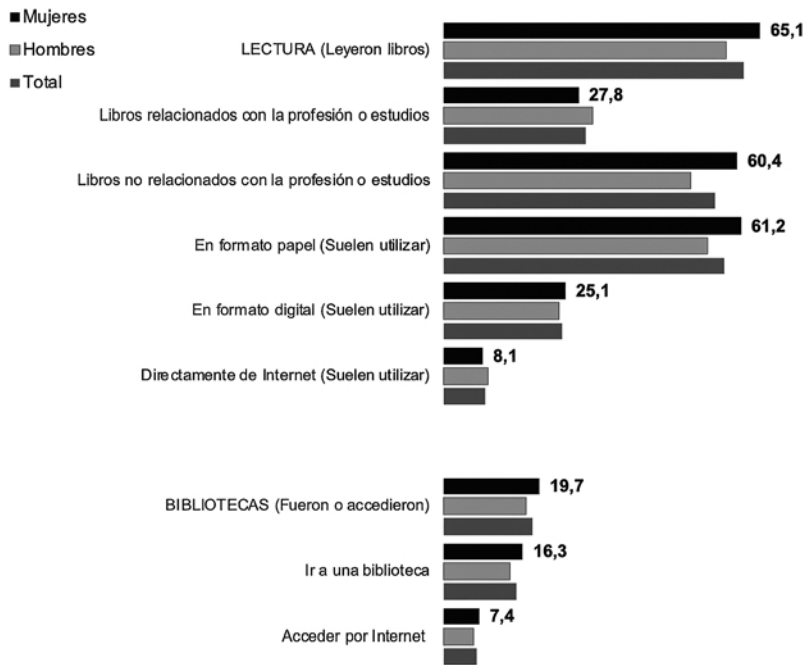
Así, los resultados de la *Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales 2018-2019* (EHPC 2018-2019) mostraron, como en ediciones anteriores, que entre las mujeres es mayor la afición por la escritura, 9,2 % en tasa anual, frente al 8,1 % observado en hombres; y por la lectura, 69,4 % frente al 62,0 %, con la excepción de la lectura por motivos profesionales y de la prensa, actividades a las que son más asiduos los hombres. Ellas asistían con más frecuencia a bibliotecas, tanto de forma presencial, 25,2 % frente al 20,6 %, como a través de Internet, 10,2 % y 9,6 % respectivamente. Realizaban con más intensidad actividades artísticas, como pintar o dibujar, y presentaban tasas superiores a la media en visitas a museos, exposiciones o galerías de arte, observándose en los hombres mayor intensidad en visitas a monumentos y a yacimientos arqueológicos. Tocar un instrumento musical, hacer fotografía o vídeo son aficiones artísticas más frecuentes entre los hombres, que presentan asimismo mayores tasas de asistencia anual a conciertos de música

actual. Las tasas de asistencia al cine eran inferiores en las mujeres, 57,3 %, situándose en el 58,4 % en los hombres.

Si nos centramos en las personas que hacen teatro, baile o danza, son más altas las tasas observadas entre las mujeres, siendo también ellas las más asiduas a estos espectáculos. El 47,5 % de las mujeres investigadas en EHPC 2018-2019 asistía al menos una vez al año a espectáculos en directo (1,5 puntos porcentuales más que los hombres) destacando entre ellos los conciertos de música actual, 28,7 % y el teatro, 26,1 % o espectáculos de ballet o danza.

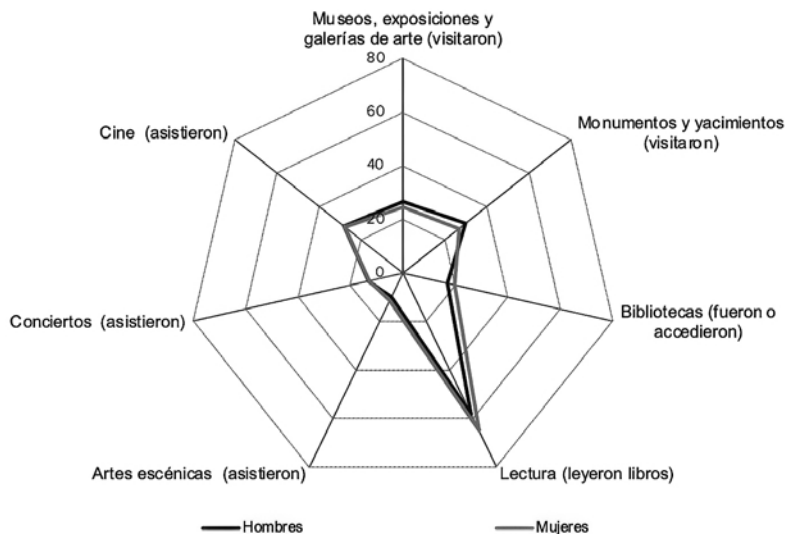
Al comparar estas cifras con la última edición de la encuesta, EHPC 2021-2022, cuyos resultados han sido difundidos recientemente, es preciso tener en cuenta que esta edición registra niveles de práctica cultural muy inferiores a los de ediciones anteriores con muy pocas excepciones, como la lectura en formato digital o directamente por Internet, la práctica de videojuegos o la disponibilidad de plataformas. Los desgloses por sexo siguen mostrando sensibles diferencias y pocos cambios de perfil respecto a ediciones anteriores. Ellas leen más, con diferencia, y realizan con más intensidad actividades artísticas, como pintar o dibujar; tienen más afición por hacer teatro, baile o danza y son también más asiduas a este tipo de espectáculos en directo, tal y como puede observarse en las figuras 2 y 3. Ellos visitan más monumentos o yacimientos, asisten más a conciertos o al cine y usan con mucha más frecuencia los videojuegos.

Figura 2. **Indicadores de participación cultural por sexo vinculados a libro y bibliotecas. 2021-2022 (tasas anuales en porcentaje)**



Fuente: *CULTURABase*. Ministerio de Cultura y Deporte. *Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España*.

Figura 3. Selección de indicadores de participación cultural por sexo. 2021-2022 (tasas anuales en porcentaje)



Fuente: CULTURABase. Ministerio de Cultura y Deporte. Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España.

En conclusión, aunque los cambios observados podrían no ser significativos como consecuencia de los efectos de la crisis covid-19, los datos confirman que el perfil por sexo descrito de la participación cultural para 2018-2019 apenas ha variado en la edición 2021-2022.

2.2.2. *La inquietud de las mujeres por la enseñanza cultural y creativa*

Ellas optan con gran frecuencia por enseñanzas vinculadas a la cultura o al sector creativo. Si se centra el análisis en las Enseñanzas Regladas Artísticas del Régimen Especial, elemento característico y diferenciador del sistema educativo español, se observa que prácticamente un 60 % de la matrícula está formada por mujeres en el curso académico 2019/2020. Las cifras alcanzan su máximo, el 90,4 % en Danza, seguida del 65,5 % en enseñanzas de Arte Dramático o del 65 % en Artes Plásticas y Diseño, situándose en el 53,9 % en la Música y descendiendo al 49,7 % en los estudios de Máster en Enseñanzas Artísticas.

En las enseñanzas del Régimen General vinculadas a la cultura se observa que, si bien las mujeres también superan ampliamente la mitad de matrícula

en el curso 2019/2020 en la modalidad de Artes del Bachillerato, con un 72,1 % en el último periodo disponible, la cifra de mujeres matriculadas alcanza únicamente el 37 % en las enseñanzas de Formación Profesional vinculada a la cultura.

La preferencia de las alumnas por Enseñanzas Universitarias vinculadas a la creatividad también es clara: supone el 61,1 % del total de estudios analizados. Pueden destacarse los grados de Conservación y Restauración, con un 77,5 % en el último periodo disponible, Diseño, con un 75,3 % de matriculadas, o Bellas Artes con un 70,9 %.

2.2.3. *El impacto de la covid-19 en el empleo cultural de las mujeres*

La explotación específica realizada periódicamente por el Ministerio de Cultura y Deporte de la Encuesta de Población Activa (EPA), estadística oficial perteneciente al Plan Estadístico Nacional, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, permite estimar el empleo en determinadas actividades económicas y ocupaciones vinculadas al ámbito cultural. Concretamente se trata del empleo que se desarrolla en empresas dedicadas a actividades culturales, tales como actividades de edición, de bibliotecas, archivos, museos, cinematográficas, de vídeo, de radio y televisión, o las artísticas y de espectáculos, entre otras. Junto a ello, se contempla el empleo que se corresponde en ocupaciones con una dimensión cultural, escritores, artistas, archivistas, bibliotecarios, etc. Pueden consultarse los detalles en *CULTURAbase* (MCUD, 2022a) y en la base de datos de Eurostat (Eurostat, 2018).

Este procedimiento permite obtener indicadores de empleo cultural de manera sostenible y comparable en el marco europeo, con un alcance superior al que se obtendría si solo se tuvieran en cuenta las actividades económicas y no las ocupaciones. Resulta relevante para una correcta interpretación de los resultados tener presente que la EPA, siguiendo pautas internacionales, considera ocupados a los afectados por un Expediente de Regulación Temporal de Empleo con suspensión de empleo, tal y como se refleja en *INEBase* (INE, 2022).

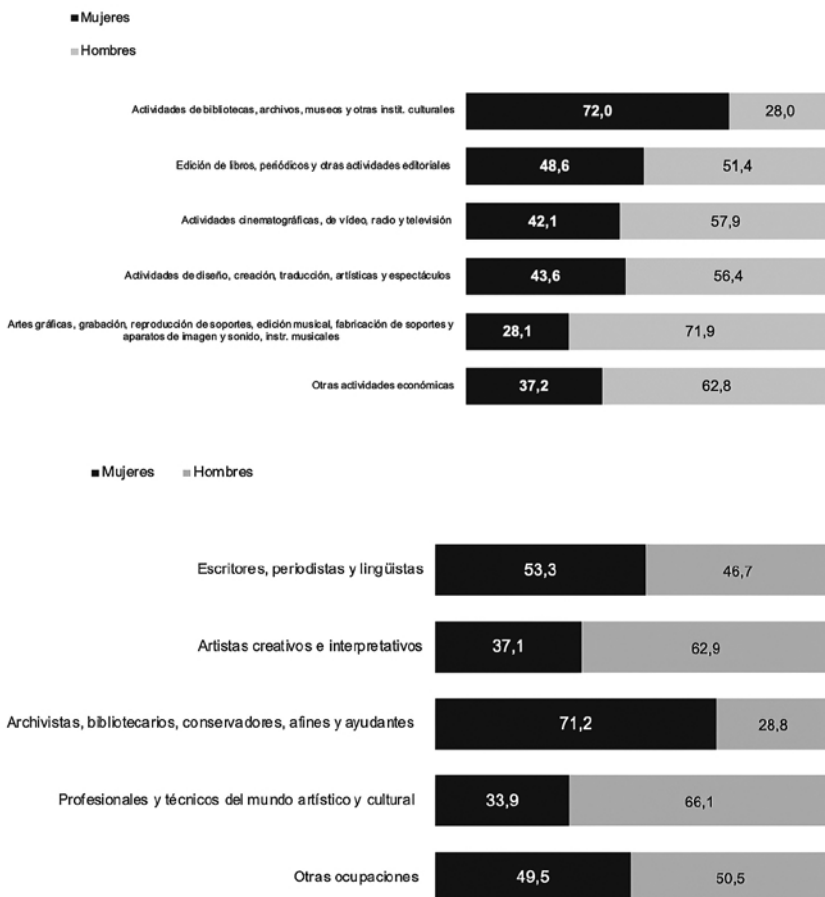
Los resultados de esta explotación indican que el empleo cultural en el año 2021 se situó en 690 800, un 3,5 % del empleo total en España en el mismo periodo. En términos medios anuales, esta cifra supone un ascenso respecto al empleo medio cultural estimado en 2020 del 3,4 % y un descenso respecto a 2019 del 2,7 %. En 2019 se había alcanzado su máximo, 710 200, después de una década caracterizada por descensos en el periodo 2009-2012 y ascensos continuos en el periodo 2013-2019.

Si nos centramos en las mujeres, los resultados muestran que la cifra de empleo en el año 2021 se situó en 281 300, un 3,1 % del empleo total en España. En términos medios anuales, esta cifra supone un ascenso respecto al empleo medio cultural estimado en 2020 del 1,7 % y un descenso respecto a 2019 del 1,1 %, mostrando un comportamiento evolutivo alrededor de la crisis covid-19 más suave que el observado entre los hombres.

En conjunto, en términos medios para el año 2021, se observan diferencias significativas por sexo entre el empleo vinculado al ámbito cultural y el empleo total, con una mayor proporción de hombres, 59,3 %, frente al 53,9 % observado en el conjunto del empleo. La tasa de empleo cultural de mujeres, 40,7 %, continúa por debajo de la observada en el conjunto nacional, 46,1 %. Estas cifras supusieron en 2021 un ligero ascenso en el porcentaje de mujeres con empleo cultural, como consecuencia de la evolución observada en el empleo por sexo, con descensos hasta finales de 2021 respecto a los datos prepandemia más significativos entre los hombres que entre las mujeres.

El análisis por actividades económicas y por ocupaciones del empleo cultural muestra diferencias notables por sexo. Tal y como se refleja en la figura 4, la mayor presencia de mujeres se encuentra en las actividades de bibliotecas, archivos o museos y otras instituciones culturales, con un 72 % en 2021, a distancia de la edición de libros, periódicos y otras actividades editoriales, un 48,6 %, de las actividades cinematográficas, de video, radio o televisión, 42,1 % o de las actividades de diseño, creación, traducción, artísticas y de espectáculos, 43,6 %. Por ocupaciones, destaca el peso del empleo de las mujeres entre las ocupaciones de los escritores, periodistas o lingüistas o entre las ocupaciones de archivistas, bibliotecarios o conservadores.

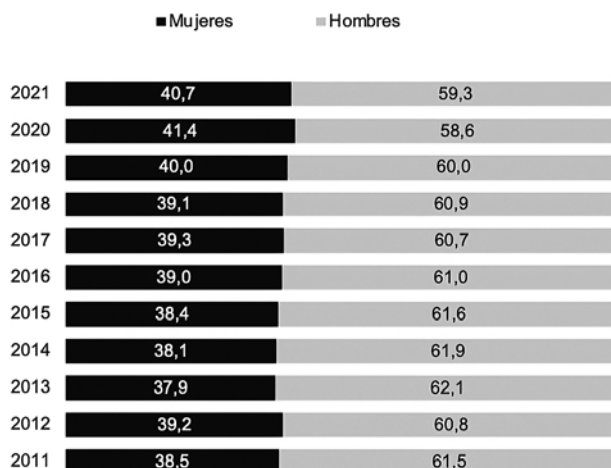
Figura 4. **Distribución porcentual del empleo cultural por actividades económicas, ocupaciones y sexo (datos medios 2021)**



Fuente: CULTURABase. Ministerio de Cultura y Deporte. *Explotación de la Encuesta de Población Activa (INE) en el ámbito Cultural. Medias anuales.*

La figura 5 muestra la evolución de la distribución porcentual por sexo del empleo cultural en la última década, caracterizada por un avance del peso de las mujeres desde el 38,5 % registrado en 2011 hasta el 40,7 % observado en 2021.

Figura 5. **Distribución porcentual del empleo cultural por sexo (evolución 2011-2021)**



Fuente: CULTURABase. Ministerio de Cultura y Deporte. *Explotación de la Encuesta de Población Activa (INE) en el ámbito Cultural. Medias anuales.*

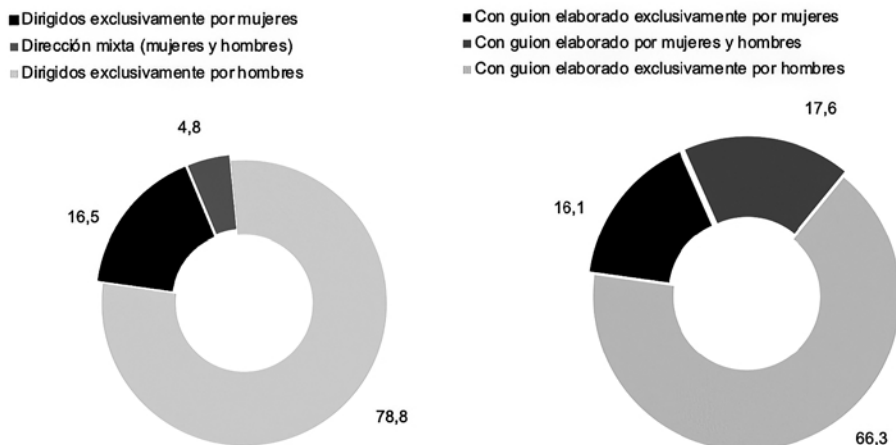
2.2.4. *Ellos dirigen las instituciones museísticas*

Los resultados de la *Estadística de Museos y Colecciones Museográficas* (MCUD, 2022a) confirman asimismo que, si bien más de la mitad de las plantillas de los 1461 Museos y Colecciones Museográficas objeto de estudio en 2020 eran mujeres, el 55,1 %, únicamente el 40,4 % dirigían estas instituciones.

2.2.4. *Directoras y guionistas de películas españolas*

A lo anterior pueden unirse los indicadores proporcionados por la *Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento* (MCUD, 2022a). El análisis de la información relativa al sexo en la dirección o el guion de los largometrajes de producción española, confirmó la necesidad de políticas de discriminación positiva en este ámbito. Los resultados indican que el 21,3 % de los largometrajes de producción española fueron dirigido o codirigido por una mujer y en el 33,7 % de ellos hubo participación de mujeres en la elaboración del guion tal y como muestra la figura 6. En conjunto el 35,5 % de los largometrajes de producción española tuvieron participación de mujeres en su dirección o en su guion en 2021.

Figura 6. **Largometrajes de producción española por sexo del director y guionista (2021)**



Fuente: CULTURABase. Ministerio de Cultura y Deporte. *Estadística de Cinematografía: Producción, Exhibición, Distribución y Fomento*.

2.2.6. *Ellas prefieren escribir libros en formato electrónico*

La información disponible en *CULTURABase* relativa a la *Estadística de la Edición Española de Libros con ISBN* (MCUD, 2022a), acerca de la autoría por sexo de las obras inscritas en ISBN indica que, en 2021, de los 66 400 registros inscritos en ISBN que se corresponden con una sola autoría, el 37,9 % habían sido escritos por mujeres. Por tipo de soporte, las cifras muestran que entre los libros inscritos en soporte papel las proporciones observadas de autoras son ligeramente inferiores, el 36,4 % que en el caso de los libros en otros soportes con un 41,3 % las mujeres.

La ausencia de la variable sexo en el fichero del que se realiza la explotación de autores ha conllevado que, para obtener estas cifras haya sido preciso abordar una clasificación por sexo de aquellos registros ISBN para los que se dispone del literal del nombre del autor, sometiendo este literal a un proceso complicado de codificación semiautomática y que hasta el momento no haya sido posible clasificar por sexo aquellos registros que se corresponden con varios autores. Como se verá más adelante, resulta preciso impulsar la implantación de la variable sexo en todos aquellos ficheros susceptibles de explotación estadística de manera que no sean precisos estos procesos costosos para obtener resultados desglosados por sexo.

2.3. Una referencia a otros estudios relevantes en el marco del Observatorio

Por su carácter inédito, es preciso comentar algunos resultados relevantes de otros estudios, adicionales a los señalados con anterioridad, elaborados en el último trienio en el marco del Observatorio de Igualdad del departamento Ministerial, o disponibles en el espacio de Igualdad del departamento (MCUD, 2022c). Excede de este análisis recogerlos exhaustivamente, pero se presenta una pequeña muestra que reclama la importancia de este tipo de estudios.

Puede citarse, en primer lugar, el informe *Perspectiva de género en las Entidades de Gestión de Derechos de Propiedad Intelectual*, realizado en 2021 para la Subdirección General de Propiedad Intelectual (MCUD-EGDPI, 2021). En él se recoge un detallado análisis de los datos por sexo de los miembros de estas entidades procedentes de la Explotación Estadística de los Datos de Derechos de Propiedad Intelectual Gestionados por las Entidades de Gestión, estadística oficial elaborada por el MCUD (MCUD, 2022a) que muestran que, entre las personas físicas, solo uno de cada cuatro miembros de las entidades de gestión son mujeres. A ello añade el informe relevante información inédita vinculada al ejercicio de gobierno y poder en estas entidades, que muestra que la cuota de la mujer en el conjunto de los órganos de gobierno en el total de las EGDPI se situó en 2021 en el 28,3 %, cifra que supone un avance de 6 puntos porcentuales respecto a 2015. Ha de tenerse en cuenta que se trata de un detallado análisis de gobierno y poder de los socios, personas físicas, que ejercen funciones dentro de los órganos de gobierno y control, excluyéndose los puestos de gestión desempeñados por personas no asociadas.

Resulta obligado citar asimismo el *Informe sobre la aplicación de la Ley de Igualdad en el ámbito de la cultura* en el marco competencial del Ministerio de Cultura y Deporte (OCCI y MCUD 2020). El informe, de obligada lectura, revisa casi dos décadas de actuaciones, abarcando un extenso número de instituciones y áreas con el objetivo de construir una visión amplia sobre la situación de las mujeres en el ámbito de la cultura y de la aplicación de la Ley de Igualdad en este ámbito. Se inicia con un recorrido a los principales indicadores oficiales ofrecidos por el MCUD, relativos al empleo, a enseñanza o a los hábitos culturales, e incluye datos inéditos que ponen de manifiesto, tras un análisis de los puestos de Dirección General o superior en el departamento ministerial, que las mujeres en puestos de máxima responsabilidad no superan un tercio del total, algo que sí sucede en puestos del nivel de responsabilidad inmediatamente inferior, subdirecciones generales, aunque esa realidad ya estaba presente antes de la Ley de Igualdad. Recoge un inestimable análisis temporal de otras posiciones de poder tales

como órganos colegiados en este ámbito, etc. Enfatiza en la necesidad de implantar acciones positivas en favor de las mujeres en los procesos de selección de las direcciones artísticas o en la persistencia de barreras en el acceso al poder ejecutivo, que se analiza en diversos sectores mostrando que, «si bien las medidas puestas en práctica han mejorado los índices de acceso al poder ejecutivo global, estas se muestran insuficientes para lograr que las mujeres compartan el poder y sus responsabilidades en igualdad de condiciones que los hombres» (OCCI y MCUD 2020, p. 366).

3. RESULTADOS

3.1. Nuevos proyectos vinculados al sistema de información cultural por sexo

Se plantean a continuación los elementos esenciales de dos nuevos proyectos impulsados por el Observatorio de Igualdad de Género en la Cultura vinculados al sistema de información por sexo que actualmente se encuentran en fase de implantación.

El primero pretende impulsar la reutilización de ficheros administrativos por sexo, fortaleciendo los sistemas de información del Ministerio de Cultura y Deporte tal y como se plasma en la Instrucción 1/2022, de la Subsecretaría de Cultura y Deporte, por la que se establecen directrices para la mejora y el fortalecimiento de los sistemas de información administrativa del Ministerio de Cultura y Deporte ampliando la información recogida por sexo.

El segundo, el *Instrumento de autoevaluación de la igualdad de género*, que estará disponible en la web departamental de forma gratuita, permitirá que las diversas instituciones o espacios culturales puedan evaluarse desde la perspectiva de Igualdad. El instrumento ha sido elaborado partiendo de la valiosa experiencia de la herramienta de Igualdad desarrollada por la Asociación Mujeres en las Artes Visuales.

3.1.1. *La Instrucción 1/2022, de la Subsecretaría de Cultura y Deporte*

El desarrollo del sistema estadístico y la importancia de la reutilización de datos administrativos con fines estadísticos puso de manifiesto, en lo que respecta al análisis por sexo, ausencias de información administrativa

que impiden o dificultan su explotación estadística. De hecho, como se ha visto, en ocasiones es preciso acudir a métodos estadísticos indirectos, tales como la codificación automática de literales, para obtener, siquiera parcialmente, desgloses por sexo en determinadas explotaciones estadísticas de información administrativa. La experiencia en la elaboración de indicadores estadísticos muestra que su incorporación no siempre es inmediata, bien porque se trate de ficheros en los que puedan convivir personas físicas y jurídicas, bien porque se trate de más de una persona física a codificar.

En respuesta a esta necesidad de mejorar y fortalecer los sistemas de información administrativa del departamento ministerial ampliando la información recogida por sexo, a principios de 2022 se firmó la Instrucción 1/2022, de la Subsecretaría de Cultura y Deporte, por la que se establecen directrices para la incorporación del sexo en los sistemas de información administrativa en los que aún esté ausente, implicando a los centros directivos en la evaluación, implantación y seguimiento de esta medida.

3.1.2. *El Instrumento de autoevaluación de la igualdad de género*

El objetivo del *Instrumento de autoevaluación de la igualdad de género* es facilitar la autoevaluación en el ámbito de la igualdad de género de las diversas instituciones culturales, poniendo para ello a su disposición una herramienta sencilla, gratuita y voluntaria en la web del Ministerio. El proyecto, que partió de la valiosa experiencia en el ámbito de museos desarrollada por la Asociación Mujeres en las Artes Visuales junto a la Dirección General de Bellas Artes del departamento ministerial, se ha diseñado conforme a las directrices de la Subsecretaría de Cultura y Deporte del departamento ministerial.

Su cuestionario incluye unas 50 preguntas agrupadas en dos módulos, uno general, común a los diversos espacios e instituciones culturales, y otro específico en función de la tipología de la institución. Actualmente ofrece módulos específicos para las siguientes tipologías: Archivos; Bibliotecas; Museos; Espacios escénicos y musicales; Salas de cine; Otras instituciones o espacios culturales o multidisciplinares.

En todos los casos se trata de sencillas preguntas dicotómicas que permiten la tipificación automática de la respuesta: por una parte, para la elaboración automática de un Índice de Autoevaluación de Igualdad de Género (IAIG), en una escala de 0 a 10, y, por otra, para generar informes también automatizados de fortalezas (si la respuesta es afirmativa) o de áreas de mejora (si la respuesta es negativa) de la institución cultural.

Resulta importante reseñar que tanto en el diseño del proyecto como en el diseño del cuestionario que permite generar el IAIG se ha tenido en cuenta la opinión de los diversos centros directivos del departamento ministerial y del Observatorio de la Igualdad de Género en el ámbito de la Cultural, consiguiendo de esta forma que el resultado sea fruto del debate de los diversos agentes implicados.

3.2. **Implantación de medidas positivas**

El Observatorio, además de promover el análisis a través de estadísticas, informes y estudios, y herramientas de autoevaluación, como se ha expuesto, ha puesto en marcha propuestas concretas de acciones positivas para impulsar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en las manifestaciones culturales.

La aplicación de medidas de acción positiva, como una herramienta para superar la discriminación que impide la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en la creación, la producción artística e intelectual de cualquier sector cultural, tal y como se establece en la Ley 3/2002.

3.2.1. ***Incrementar las acciones positivas en las subvenciones del ámbito de cultura y deporte, incorporando en las convocatorias la perspectiva de género en los criterios de evaluación de los proyectos***

Desde el pasado año 2021, varias ayudas del Ministerio de Cultura y Deporte incorporan un criterio de valoración que estima positivamente aquellos proyectos que fomenten la igualdad de género, o los proyectos realizados por creadoras. Analizando el primer año de la inclusión de estos criterios en las convocatorias, en las ayudas que lo han incorporado el porcentaje medio de este criterio sobre la valoración global del proyecto está alrededor del 8 %, con grandes diferencias entre el 5 % en las ayudas de promoción cultural y el cerca del 40 % en las de producción de largometrajes.

La aplicación de estos criterios ha supuesto que, en la convocatoria 2021 de las Ayudas Generales a la producción de largometrajes sobre proyecto, entre los beneficiarios el 37,8 % del total corresponde a proyectos dirigidos exclusivamente por mujeres, por un importe total de 16 944 646,60 euros, lo que supone el 36,1 % de la dotación total.

Respecto a la producción ejecutiva, de un total de 40 proyectos con mujeres en ese cargo (57,1 % de los solicitantes) han resultado beneficiarios 27 proyectos, lo que supone el 60 % de los beneficiarios. Por último, el 97,8 %

de los proyectos beneficiarios disponen de un equipo técnico con al menos el 40 % de presencia femenina.

3.2.2. Nuevas acciones positivas en las adquisiciones de obras de arte y en las ayudas a la creación artística

En el Plan de Trabajo del Observatorio para el bienio 2022-2023 se han incorporado diversas acciones positivas para promover y visibilizar activamente la creación y producción artística e intelectual de las mujeres que se señalan a continuación:

En el Sector de las artes visuales y museos hay un compromiso de reservar a creaciones de autoría femenina un mínimo del 40 % de la partida destinada adquisiciones de bienes patrimoniales fundamentalmente de arte contemporáneo, incorporando a artistas históricas, a través de la Dirección General de Bellas Artes y la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico.

En el sector de artes escénicas y musicales se han acordado dos compromisos: asegurar la paridad en la programación de las artes escénicas, por ello el 40 % de la programación de las unidades de producción de teatro contemporáneo corresponderán a obras escritas o dirigidas por mujeres y el resto de las unidades promoverán el conocimiento de las autoras históricas; y ,en segundo lugar, realizar encargos de nuevas obras a más compositoras y fomentar los talleres y actividades de creación artística impartidos por mujeres, elevando la presencia de las creadoras actuales al menos en un 40 %, e incorporando la recuperación de compositoras históricas, en las programaciones, así como en las actividades artísticas realizadas.

Por lo que respecta al sector del cine y audiovisuales, reservar un mínimo del 35 % del presupuesto a proyectos dirigidos exclusivamente por mujeres en las ayudas a producción de largometrajes y cortometrajes.

Con este apoyo y reconocimiento al talento femenino y a las creadoras, además de cumplir la normativa vigente se quiere transmitir a las industrias culturales la voluntad del Ministerio de Cultura y Deporte de promover la igualdad de oportunidades en todos los sectores culturales.

3.3. Reconocimiento y visibilidad de las mujeres artistas y creadoras

Hasta los años 70 del siglo XX, con el inicio de los estudios de género en sectores culturales, como la historia del arte, se había ignorado a las mujeres

artistas, silenciando sus obras, o atribuyéndoles roles secundarios o marginales. Tras el artículo «Why have there been no great women artist?» (Nochlin, 1971) en el que quedó patente que la historiografía artística las había obviado históricamente, especialmente durante el siglo XIX, ya que desde las primeras publicaciones de historia del arte, que datan de ese momento, se estableció un canon exclusivamente masculino.

La comunidad científica ha reaccionado ante la visión androcéntrica del arte e iniciado un proceso de recuperación y difusión de la importancia de las mujeres en la sociedad y la cultura y el papel que habían alcanzado a lo largo de la historia, así surgen diversos estudios que dan a conocer a las creadoras de diversas disciplinas culturales (Lomba-Gil, 2021).

En esta línea, el Observatorio trabaja para promover y visibilizar activamente la creación y producción intelectual de las mujeres, desarrollando, entre otras, las siguientes medidas.

Por una parte, el apoyo y promoción del Día de las escritoras (15 de octubre), este año 2022 alcanza su VII edición gracias al trabajo conjunto de la Biblioteca Nacional de España, las bibliotecas españolas participantes, la Asociación Clásicas y Modernas y la FEDEPE.

Por otra, la colaboración con el *Festival Ellas Crean* en torno a la conmemoración del Día Internacional de las Mujeres, 8 de marzo. Este Festival de mujeres creadoras cuenta con una amplísima programación de actividades culturales, hechas por mujeres, de música, danza, teatro, literatura, cine y artes visuales y una total implicación del Observatorio a través de la red de los museos estatales.

A ello se une la promoción y difusión de las artistas femeninas en todos los museos dependientes del Ministerio, incluyendo al Museo del Prado y al Museo Reina Sofía, tanto en el incremento de obras de autoría femenina en sus colecciones, como a través de actividades académica y educativas. Aunque continúan siendo minoritarias las obras firmadas por mujeres en los museos, hay un compromiso de mostrar autoras olvidadas y promover el conocimiento sobre el papel de la mujer en la sociedad y la cultura, y se está desarrollando, en colaboración con MAV la Red de Museos por la Igualdad.

Destaca asimismo el objetivo de incentivar la perspectiva de género en archivos y bibliotecas, a través de: Mapas y catálogos de Autoras; de la Red de Bibliotecas en Igualdad; de las Recomendaciones para el impulso de la Igualdad y la perspectiva de Género en el trabajo bibliotecario, elaborado por el Consejo de Cooperación Bibliotecaria; así como de las exposiciones, guías y espacios webs elaborados por los archivos para difundir a la mujer en la historia, la ciencia, el pensamiento y la investigación a lo largo de los siglos.

4. CONCLUSIONES

Las principales fortalezas del Observatorio de Igualdad de Género en el ámbito de la Cultura son: su diseño colaborativo y de apertura a la sociedad civil, con la participación de profesionales, artistas e intérpretes y empleados públicos; el análisis de la realidad para hacer un diagnóstico sobre las desigualdades y detectar áreas de mejora; el desarrollo de herramientas de análisis y de acciones positivas; y la difusión de buenas prácticas.

La cultura tiene un papel esencial y conseguir la igualdad real en el mundo de la cultura ha de ser una prioridad. Porque la cultura ayuda a construir una visión sobre el mundo y puede hacer posible lo imposible. Y, por ello, entre todas y todos debemos poder reescribir un relato del mundo y de la cultura más inclusiva, igualitaria y democrática.

La experiencia de trabajo en el marco del Observatorio nos ha enseñado que el mejor sistema para afrontar el problema de la desigualdad en la cultura, y diseñar y desarrollar medidas para su erradicación es el trabajo en equipo. Las Administraciones públicas, las asociaciones y las industrias culturales y creativas debemos trabajar juntos para que haya más conciertos de compositoras, más películas, espectáculos escénicos y musicales dirigidos por mujeres, más exposiciones y obras de creación femeninas, porque, además de promover la igualdad real de los profesionales en la cultura, lograremos más referentes para las generaciones futuras y colaboramos en la construcción de una sociedad más democrática, justa, diversa, e igualitaria.

5. AGRADECIMIENTO

Las autoras agradecen a Consuelo Sánchez Naranjo su incuestionable impulso al conseguir la creación y puesta en marcha del Observatorio de Igualdad de Género en la Cultura del Ministerio de Cultura y Deporte, de una relevancia inequívoca para mejorar la posición de la mujer creativa y la visibilidad de la mujer en la Cultura.

6. BIBLIOGRAFÍA

ASOCIACIÓN MUJERES EN LA MÚSICA. AMM (2019). *Dónde están las mujeres en la Música Sinfónica. Temporada 2016/2017*. Primera edición. Disponible en: <https://www.clasicasymodernas.org/wp-content/uploads/2019/03/DONDE-ESTAN-LAS-MUJERES-M.-SINFONICA.pdf>

- ASOCIACIÓN MUJERES EN LA MÚSICA. AMM (2022). *Dónde están las mujeres en la Música Sinfónica. Temporada 2018/2019*. Segunda edición. Disponible en: <https://www.mujeresenlamusica.es/wp-content/uploads/2022/03/Estudio.pdf>
- ASOCIACIÓN CLÁSICAS Y MODERNAS. CyM (2017). *Dónde están las mujeres (artes escénicas). Temporada 2015-2016*. Primera Edición. Disponible en: <http://www.clasicasymodernas.org/wp-content/uploads/2017/07/DONDE-ESTAN-LAS-MUJERES.pdf>
- ASOCIACIÓN DE MUJERES CINEASTAS Y DE MEDIOS AUDIOVISUALES. CIMA (2018). *La representatividad de las mujeres en el sector cinematográfico. Informe CIMA 2018*. Disponible en: https://cimamujerescineastas.es/wp-content/uploads/2020/04/INFORME-ANUAL-CIMA_2018.pdf
- CONSEJO DE EUROPA. COMITÉ DE MINISTROS. CECM.Rec. (2019). Recomendación a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo, de 27 de marzo 2019. Disponible en: https://www.inmujeres.gob.es/disenio/docs/Carrusel/2018/20190327_Recomendacion_Consejo_de_Europa_Sexismo_Logo_Consejo_.pdf
- EUROSTAT (2018). *Guide to Eurostat culture statistics*. Edición 2018. Luxembourg. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-18-011>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE ESPAÑA, INE (2022). *INEbase*. Disponible en: <https://www.ine.es/dyngs/INEbase/listaoperaciones.htm>
- LOMBA SERRANO, C. (2019). *Bajo el eclipse: pintoras en España 1880-1939*. CSIC. Disponible en: <https://editorial.csic.es/publicaciones/libros/13159/0/bajo-el-eclipse-pintoras-en-espana-1880-1939.html>
- LOMBA SERRANO, C. y GIL SALINAS, R. (2021). *Olvidadas y silenciadas. Mujeres artistas en la España contemporánea*. En: Rafael Gil Salinas y Concha Lomba Serrano (edit.) PUV, 2021.
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE DE ESPAÑA, MCUD (2021a). *Anuario de Estadísticas Culturales*. Madrid. Disponible en: <http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas.html>
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE DE ESPAÑA, MCUD (2021b). *Cuenta Satélite de la Cultura en España*. Madrid. Disponible en: <http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas.html>
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE DE ESPAÑA, MCUD (2022a). *CULTURAbase*. Madrid. Disponible en: <http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas.html>
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE DE ESPAÑA, MCUD (2022b). *Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales en España*. Madrid. Disponible en: <http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas.html>

- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE DE ESPAÑA, MCUD (2022c). *Espacio de Igualdad*. Disponible en: Madrid. <http://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas.html>
- MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTE DE ESPAÑA, MCUD-EGDPI (2021). *Perspectiva de género en las Entidades de Gestión de Derechos de Propiedad Intelectual. Informe de Resultados Madrid, 2021*. Disponible en: <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:64252629-2412-4a86-aacf-7eafec2549a2/perspectiva-genero-entidades-derecho-pi.pdf>
- MUJERES EN LAS ARTES VISUALES. MAV (2018). *Informe MAV 18. Presencia de las mujeres en ARCO*. Disponible en: <https://mav.org.es/informes-mav-ferias-18/Informe MAV 19.pdf> .
- MUJERES EN LAS ARTES VISUALES. MAV (2020). *Comparativa de autoría de exposiciones individuales en diferentes museos y centro de arte en España (2014-2019) respecto a los Informes MAV #5 (1999-2009)*. Disponible en: <https://mav.org.es/wp-content/uploads/2020/01/INFORME-MAV-19-FINAL.pdf>
- NOCHLIN, LINDA (1971). *Why have there been no great women artist?*
- OBSERVATORIO DE LA CREACIÓN Y AL CULTURA INDEPENDIENTE Y MINISTERIO DE CULTURA. OCCI y MCUD (2020). *Informe sobre la aplicación de la ley de Igualdad en el ámbito de la cultura dentro del marco competencial del Ministerio de Cultura y Deporte*. Observatorio de la Creación y al Cultura Independiente y Ministerio de Cultura y Deporte. Disponible en: <https://www.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:e-2da2c11-5e2d-40c7-bbb6-b536f4ba9d88/informe-igualdad-completo.pdf>

7. ABREVIATURAS

- CyM. Asociación Clásicas y Modernas
AMM. Asociación Mujeres en la Música
CIMA. Asociación de Mujeres Cineastas y de Medios Audiovisuales
CECM. Consejo de Europa. Comité de ministros
EGDPI. Entidades de Gestión de Derechos de Propiedad Intelectual
EHPC. Encuesta de Hábitos y Prácticas Culturales
EPA. Encuesta de Población Activa
FEDEPE. Federación Española de Mujeres Directivas, Ejecutivas, Profesionales y Empresarias
IAIG. Índice de Autoevaluación de Igualdad de Género
ICAA. Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales
INAEM. Instituto Nacional de las Artes Escénicas
INE. Instituto Nacional de Estadística
MAV. Mujeres en las Artes Visuales
MIM. Asociación Mujeres en la Industria Musical
MCUD. Ministerio de Cultura y deporte
OCCI Observatorio de la Creación y al Cultura Independiente

CAPÍTULO 18

UNA APUESTA DESDE LA EDUCACIÓN: ALIANZA STEAM POR EL TALENTO FEMENINO, «NIÑAS EN PIE DE CIENCIA» AVANZANDO EN IGUALDAD DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Montserrat Grañeras Pastrana

Noelia Isidoro Calle

Unidad de Igualdad del Ministerio de Educación y Formación Profesional

1. INTRODUCCIÓN

Ofrecer una panorámica de las políticas de igualdad en España desde la mirada del sector público es, sin duda, una tarea apasionante y unos de los objetivos que se van describiendo progresivamente en las páginas de esta publicación. Como parte de este conjunto, las políticas educativas constituyen una pieza sustancial de ese complejo y completo engranaje de políticas sectoriales desde las que construimos igualdad en el sector público.

Por otra parte, ¿podemos pensar en igualdad sin pensar en educación? ¿Cómo se avanza en el camino de construcción hacia sociedades más libres, más justas, libres de violencia de género y más igualitarias entre hombres y mujeres, si no se fija la igualdad entre los fines y principios de los sistemas educativos de estas sociedades?

El Ministerio de Educación y Formación Profesional ha hecho una apuesta decidida por incorporar la igualdad, de manera tanto transversal como específica, en su hoja de ruta. Dicha apuesta se traduce en numerosas líneas de actuación que pretenden impulsar estrategias de fomento de la igualdad desde la atalaya que supone el sistema educativo y la educación de nuestra juven-

tud como portadores de los valores de cambio, de desarrollo y de futuro de nuestra sociedad.

Entre esas líneas de actuación podríamos destacar varias, como son: la construcción de un currículo que recupere los referentes y el talento femeninos ausentes hasta hace no mucho tiempo de los materiales curriculares y los libros de texto, visibilizando así la aportación de las mujeres a la ciencia, la historia, la filosofía, las matemáticas, las artes; la incorporación en la formación inicial y permanente de los docentes del principio de igualdad real y efectiva; la convocatoria de periódica de premios, el fomento de líneas de estudio e investigación, etc.

Y, entre todas estas estas líneas de actuación, queremos destacar el abordaje de la brecha de género existente en España en las trayectorias académicas y profesionales en ciencias, matemáticas, ingenierías y tecnología y la enorme pérdida de talento femenino en nuestro país que se deriva de esta brecha.

1.2. La alianza STEAM por el talento femenino. Niñas en pie de ciencia

Como corresponde en cada departamento ministerial, el Ministerio de Educación y Formación Profesional cuenta con una Unidad de Igualdad, que ha ido progresivamente creciendo y consolidándose en estos últimos años y ha hecho del estudio, el diagnóstico y la ejecución de actuaciones para revertir esta brecha de género una de sus grandes líneas de actuación.

El futuro de España, como el de todos los países de nuestro entorno, pasa por la transformación tecnológica en cada uno de los ámbitos de la sociedad por lo que la demanda en el sector productivo y el mercado laboral de personas con cualificación en los ámbitos relacionados con la ciencia, tecnología, ingeniería, arte y matemáticas (en adelante STEAM) es cada vez mayor. Sin embargo, en este contexto de progreso y desarrollo una proporción muy grande de nuestra juventud, y mucho mayor de niñas y las jóvenes, se está encaminando hacia otro lugar.

La presencia de mujeres en la educación superior ha crecido en las últimas décadas del siglo xx y del XXI. En 2020 el 51,9 % de las mujeres de 25-34 años contaban con un título superior de media en el conjunto de los países del entorno OCDE, mientras que el porcentaje de hombres era del 39,3 %. Ahora bien, esta incorporación no ha supuesto un equilibrio en cuanto al género entre estudiantes de disciplinas STEAM.

En la edición de 2021 del informe *Panorama de la Educación* publicado por la OCDE se confirma que en casi todos los países ellas son mayoría en los ámbitos de la salud y del bienestar, pero están infrarrepresentadas en los de ciencias, tecnologías, matemáticas e ingenierías. De hecho, solo el 14 % de las chicas que obtuvieron los mejores rendimientos en ciencias y matemáticas esperan poder trabajar en ciencias o ingeniería, en comparación con el 26 % de los chicos con mejor rendimiento (OCDE, 2019).

La diferencia entre sus elecciones académicas y profesionales y las de sus compañeros está directamente relacionada con una socialización diferenciada de niños y niñas, con la clara asimetría en el ejercicio de la corresponsabilidad en la vida personal y familiar y en el ámbito de los cuidados, que en nuestro entorno se corresponde con el reparto de roles diferenciados entre hombres y mujeres, propio de las sociedades patriarcales.

Estudios recientes (revista *Science*, 2020) señalan que, a partir de los seis años, las niñas empiezan a pensar que los niños son más capaces que ellas: «Con esa tendencia, cuando llegan a la etapa de la adolescencia y tienen que tomar decisiones sobre qué quieren estudiar, confían en sí mismas menos que en sus compañeros varones». En la misma línea, el estudio *The ABC of Gender Equality in Education* (OCDE, 2015) concluye que la menor presencia de chicas en carreras técnicas podría justificarse en parte por la falta de autoconfianza al reconocer sus propias habilidades en matemáticas y también en tecnología y por una mayor preferencia por carreras con más orientación social, ligada a una combinación de estereotipos y expectativas sociales junto a la falta de referentes en las que reflejarse.

El impacto de lo anterior se traduce en que, actualmente, en plena cuarta revolución industrial, la revolución digital, nuestras adolescentes no eligen en proporción similar a sus compañeros itinerarios formativos y profesionales relacionados con las disciplinas STEAM, alejándose progresivamente de la informática, las matemáticas y la tecnología.

Por todo ello se hace imprescindible elaborar un relato atractivo de la ciencia y la tecnología, construir una visión distinta de estos estudios y profesiones, alejada de los estereotipos que aún siguen vigentes, y mostrar la enorme importancia de lo que las STEAM pueden aportar a la sociedad, para la mejora de las condiciones de vida de las personas, para el cuidado del planeta, para la sostenibilidad. Un relato que consiga motivar tanto a nuestros jóvenes como a nuestras jóvenes, aprovechando para el progreso de nuestro país todo el talento, también el de nuestras niñas y jóvenes.

Eliminar esta brecha es, por tanto, imperioso y necesario y desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional y su Unidad de Igualdad

se está trabajando en esta dirección con el objetivo de impulsar el talento y las vocaciones científicas de nuestras niñas y jóvenes.

Cabe indicar en esta misma dirección que la insistencia en el fomento de las vocaciones en el ámbito de las STEAM está en consonancia con las prioridades de la Comisión Europea, que lo incluye como línea de trabajo en el nuevo marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito educativo y formativo con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030). El nuevo marco destaca que «la educación y la formación inclusivas también implican desarrollar la sensibilidad de género en los procesos de aprendizaje y en las instituciones de educación y formación, y cuestionar y disolver los estereotipos de género, especialmente aquellos que limitan la elección de niños y niñas en relación con su ámbito de estudio».

Es evidente la urgencia de revertir la situación, dado que sin una alfabetización digital competente no es posible el ejercicio pleno de los derechos en la sociedad presente ni mucho menos en la futura. Permitir que nuestras alumnas se queden atrás es lastrar su futuro como ciudadanas. Cambiar el relato es, por tanto, uno de los desafíos actuales del sistema educativo y se concreta tanto en la revisión del currículo que plantea la propia LOMLOE, como en el Plan de Modernización de la Formación Profesional.

Uno de los pilares de la LOMLOE es precisamente el enfoque transversal de la igualdad de género mediante la educación y el fomento de la orientación educativa y profesional del alumnado desde un enfoque inclusivo y no sexista. La ruptura de estereotipos va ligada al desarrollo de todos los talentos y persigue la equidad en el ámbito educativo. Partiendo de la evidencia de estudios previos y de la premisa de que sin referentes que sirvan de reflejo y expectativa deseable de nuestras niñas y adolescentes es prácticamente imposible cambiar el panorama actual, el nuevo currículo incorpora, desde los niveles educativos más bajos, referencias a la igualdad de derechos y oportunidades, coeducación, igualdad de género y no discriminación e incluye la perspectiva de género en el desarrollo curricular de las distintas materias.

Además, la actual Ley de educación hace una apuesta clara por reducir esta brecha en los próximos años, que se concreta a lo largo de su articulado, y se explicita tanto en su parte expositiva como dispositiva, fomentando la igualdad efectiva entre mujeres y hombres con el objetivo de impulsar la presencia de alumnas en estudios vinculados a STEAM, así como en los ciclos formativos menor demandados por ellas; al tiempo, es importante resaltar que la LOMLOE también explicita la necesidad de promover la presencia de alumnos en los estudios donde actualmente su presencia es notoriamente inferior a la de las chicas.

Partiendo de este contexto, el 11 de febrero de 2021 el Ministerio presentó la «Alianza STEAM por el talento femenino. Niñas en pie de ciencia», una iniciativa destinada a fomentar las vocaciones STEAM en niñas y jóvenes. La *Alianza* nace como estrategia esencial para contribuir a crear un sistema formativo capaz de afrontar sin condicionamientos de género la revolución digital y tecnológica que el país está atravesando.

Su misión es sumar esfuerzos y buscar sinergias entre las políticas públicas y las entidades, asociaciones, medios de comunicación y empresas públicas y privadas para impulsar proyectos concretos que contribuyan a configurar un sistema educativo que elimine los estereotipos de género asociados a ciertas vocaciones y profesiones, que haga atractivo el relato de las disciplinas STEAM desde los niveles más tempranos de la educación y contribuya a borrar la brecha de género que se consolida al acceso de nuestras jóvenes a esas disciplinas.

Actualmente forman parte de la *Alianza* más de 140 entidades, con las que el Ministerio trabaja activamente para desarrollar la hoja de ruta diseñada en 2021, con los siguientes objetivos establecidos en la planificación estratégica de la Alianza STEAM:

1. Generar y compartir conocimiento que oriente la toma de decisiones y las actuaciones de las Administraciones e instituciones educativas dirigidas a impulsar las vocaciones STEAM en las alumnas.
2. Creación de un observatorio estadístico sobre la evolución de las trayectorias educativas STEAM en España de niñas y mujeres, a partir de la explotación por sexo de las estadísticas educativas y otras fuentes que pudieran ser relevantes.
3. Reforzar la cooperación y la colaboración institucional entre Administraciones públicas e instituciones educativas que comparten el objetivo de acercar a niñas y mujeres a los ámbitos STEAM.
4. Fomentar las redes de colaboración entre centros educativos, empresas, entidades y colectivos estratégicos que promuevan el acceso de las mujeres a las profesiones STEAM y crear mecanismos de colaboración con las Administraciones públicas.
5. Visibilizar las iniciativas y proyectos desarrollados por centros educativos, entidades, empresas, medios, etc., dirigidos a impulsar el interés de las niñas y jóvenes por las disciplinas STEAM.
6. Incrementar el número de alumnas que participan en programas de acercamiento a las disciplinas científico-tecnológicas en la Educación Infantil, Primaria, Secundaria, Bachillerato y Formación Profesional.

7. Incrementar el número de alumnas en itinerarios científico-tecnológicos tanto en el Bachillerato como en la Formación Profesional y en la universidad.
8. Establecer orientaciones sobre la elaboración de proyectos educativos interdisciplinares, unidades didácticas, materiales didácticos, iniciativas de orientación y tutoría, propuestas de jornadas, materiales de formación para el profesorado, etc., que incorporen perspectiva de género y fomenten vocaciones STEAM en niñas, creando un repositorio abierto de documentos, materiales y buenas prácticas.
9. Formar y sensibilizar al profesorado y a los profesionales de la orientación académica y profesional en la importancia de reducir la brecha de género en el acceso a las STEAM de las alumnas.
10. Sensibilizar a las familias, a la comunidad educativa y al conjunto de la sociedad acerca de la importancia de incorporar a las jóvenes españolas a los ámbitos STEAM.

1.2. Un observatorio estadístico: radiografía de la brecha de género STEAM en la educación en España

Cada uno de estos objetivos se está abordando progresivamente desde el pasado 11 de febrero de 2021, pero de todos ellos en el presente artículo nos gustaría profundizar específicamente en el primero y segundo: «Generar y compartir conocimiento que oriente la toma de decisiones y las actuaciones de las administraciones e instituciones educativas dirigidas a impulsar las vocaciones STEAM en las alumnas; y creación de un observatorio estadístico sobre la evolución de las trayectorias educativas STEAM en España de niñas y mujeres, a partir de la explotación por sexo de las estadísticas educativas y otras fuentes que pudieran ser relevantes».

Dando cumplimiento a ambos objetivos, el pasado 11 de febrero de 2021, un año después de la creación de la *Alianza*, se publicó el primer estudio detallado de la trayectoria educativa de niñas y mujeres en España, *Radiografía de la brecha de género en la formación STEAM*. Este primer informe es pionero en la descripción estadística de la trayectoria educativa en disciplinas STEAM de adolescentes y jóvenes de nuestro país desde un enfoque de género, desagregando los datos del alumnado por sexo. De igual manera, cumpliendo con el segundo objetivo de la *Alianza*, desde la Unidad de Igualdad del MEFP se ha creado un observatorio estadístico que se actualiza permanentemente en el que se facilitan datos estadísticos explotados por sexo

de estadísticas educativas que permiten estudiar las trayectorias educativas STEAM de nuestras niñas y jóvenes.

Los datos estadísticos de ambas fuentes son los que se han tomado como referencia para elaborar este artículo. Su análisis permite desgranar, por un lado, la presencia de las adolescentes en Bachillerato, sus resultados académicos en ese nivel educativo y en el acceso a la universidad en estudios STEAM. Por otro, sirven para ver cómo ha evolucionado la matriculación de alumnas en Formación Profesional que han cursado sus estudios en las familias profesionales vinculadas con STEAM en los primeros veinte cursos del siglo xx (en el caso de la Formación Profesional Básica, se toma como punto de partida el curso 2014-2015, que es cuando comienza a impartirse esta enseñanza). Los datos recabados en las Estadísticas de las Enseñanzas Universitarias abarcan un rango de tiempo mayor que los anteriores, concretamente desde el curso 1985-1986 hasta el 2020-2021, en diplomaturas, licenciaturas, grados y estudios de postgrado vinculados a las disciplinas STEAM.

Este trabajo se centra no tanto en analizar la evolución y trayectoria de todo el alumnado matriculado en los niveles educativos, sino en observar en particular los datos desagregados por sexo en las modalidades que se refieren a STEAM dentro de los mismos.

2. PRINCIPALES RESULTADOS

Los principales resultados del estudio elaborado por la Unidad de Igualdad del MEFP trazan de manera minuciosa la existencia de una brecha de género en las trayectorias educativas de niñas y jóvenes en el ámbito científico tecnológico. Los resultados indican que en España la situación es bastante similar a la de los países del entorno, donde se establece la paradoja de que al mismo tiempo que hay una demanda creciente de perfiles STEAM en el sector productivo, existe escasez de profesionales, sobre todo de mujeres, tituladas en Formación Profesional y en la universidad cualificadas para realizar estos puestos de trabajo.

A continuación, se exponen los principales resultados tanto en el ámbito de la Formación Profesional como en la Universidad.

2.1. Formación Profesional

En el caso de la Formación Profesional, el estudio llevado a cabo por la Unidad de Igualdad del MEFP constata que en los primeros años del siglo

xxi ha crecido el número de personas que elige cursar estos estudios, pero esto no se ha traducido en un incremento de alumnas en los ciclos formativos vinculados con STEAM. De hecho, la presencia de las jóvenes es menor en todas las familias profesionales relacionadas con estas disciplinas y, si bien avanza a medida que lo hace el nivel educativo –los datos revelan que hay más chicas cursando ciclos formativos de Grado Superior que de Grado Medio–, su ausencia es cada vez mayor en las familias profesionales de Informática y Comunicaciones, donde en Grado Medio de FP el porcentaje de mujeres pasó de un 23,49 % en el curso 2003-2004 al 7,05 % en 2020-2021 y en Grado Superior de un 26,91 % en el curso 2000-2001 al 10,74 % en el 2020-2021. Esto se aprecia con claridad en la tabla 1:

Tabla 1. Porcentaje de alumnas matriculadas en modalidad presencial en familias profesionales STEAM en Formación Profesional Básica⁽¹⁾, Grado Medio y Grado Superior⁽²⁾. Curso 2020-2021

FAMILIAS PROFESIONALES	% ALUMNAS MATRICULADAS FP BÁSICA	% ALUMNAS MATRICULADAS FP GRADO MEDIO	% ALUMNAS MATRICULADAS FP GRADO SUPERIOR
Edificación y Obra Civil	8,49	24,39	33,68
Electricidad y Electrónica	3,57	3,26	6,12
Fabricación Mecánica	2,99	3,95	9,46
Industrias Alimentarias	40,61	56,24	50,07
Informática y Comunicaciones	17,61	7,05	10,74
Instalación y Mantenimiento	3,02	2,27	3,97
Marítimo-Pesquera	0	7,03	9,61
Transporte y Mantenimiento de Vehículos	2,52	3,34	4,30
Energía y Agua	---	6,97	9,70
Imagen y Sonido	---	23,79	33,85
Química	---	57,15	52,35
Sanidad	---	77,81	76,24

FAMILIAS PROFESIONALES	% ALUMNAS MATRICULADAS FP BÁSICA	% ALUMNAS MATRICULADAS FP GRADO MEDIO	% ALUMNAS MATRICULADAS FP GRADO SUPERIOR
Seguridad y Medio Ambiente	---	9,95	43,39
Industrias Extractivas	---	5,74	---

1. Las familias profesionales de Energía y Agua, Imagen y Sonido, Química, Sanidad e Industrias Extractivas no se ofertan en Formación Profesional Básica.
2. La familia profesional de Industrias Extractivas no se oferta en Formación Profesional de Grado Superior.

Fuente: Elaboración Unidad de Igualdad del MEFP a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas No Universitarias.

2.2. Formación Profesional Básica

En cuanto a la Formación Profesional Básica (FPB), cabe destacarse que es una opción académica cursada por una mayoría de chicos. De hecho, el porcentaje de alumnas nunca ha llegado al 30 % del total desde que esta opción comenzó a ofertarse en el curso 2014-2015 hasta el curso 2020-2021.

En este nivel académico se aprecia claramente el sesgo de género, como muestra la tabla 2: hay una presencia abrumadora de chicas en la familia profesional de Imagen Personal, donde en el 2020-2021 han sido el 79,96 % del alumnado. También son mayoría en la de Servicios Socioculturales y a la Comunidad (57,67 %) y en la de Textil, Confección y Piel (56,36 %). Sin embargo, apenas hay alumnas en las familias profesionales vinculadas a STEAM y en Informática y Comunicaciones, en el curso 2020-2021 solo había un 17,61 % de alumnas matriculadas.

Tabla 2. **Alumnas matriculadas en familias profesionales de FPB. Curso 2020-2021**

FAMILIAS PROFESIONALES	ALUMNAS	% ALUMNAS
Agraria	919	20,03
Actividades Físicas y Deportivas	22	16,30
Administración y Gestión	6585	51,39
Artes Gráficas	334	43,32
Comercio y <i>Marketing</i>	2538	53,01

FAMILIAS PROFESIONALES	ALUMNAS	% ALUMNAS
Edificación y Obra Civil	57	8,49
Electricidad y Electrónica	352	3,57
Fabricación Mecánica	145	2,99
Hostelería y Turismo	2778	40,61
Imagen Personal	5471	79,96
Industrias Alimentarias	212	40,61
Informática y Comunicaciones	2243	17,61
Instalación y Mantenimiento	18	3,02
Madera, Mueble y Corcho	141	8,37
Marítimo-Pesquera	0	0
Servicios Socioculturales y a la Comunidad	267	57,67
Textil, Confección y Piel	279	56,36
Transporte y Mantenimiento de Vehículos	181	2,52
Vidrio y Cerámica	25	34,72

Fuente: Elaboración Unidad de Igualdad del MEFP a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias.

2.3. Formación Profesional de Grado Medio

En todos los cursos analizados, el porcentaje de alumnas ha sido siempre inferior y, aunque fue creciendo durante la primera década del siglo XXI, nunca alcanzó al porcentaje de alumnos matriculados, que ha superado el 53 % durante todo el periodo contemplado en el estudio realizado por la Unidad de Igualdad del MEFP.

Es relevante el hecho de que se repita la tendencia anterior (Imagen Personal y Servicios Socioculturales y a la Comunidad son las más estudiadas por mujeres), pero en este nivel educativo está presente la familia de Sanidad, que no existe en los estudios previos, y es la tercera más estudiada por alumnas. Ellas son el 77,81 % en el curso 2020-2021 del total del alumnado en estos ciclos formativos, de modo que se refuerza el vínculo entre las mujeres y el rol social de cuidadoras.

Tanto los ciclos formativos de Sanidad como los de Química (que cuenta con un 57,15 % de chicas dentro de su alumnado) están relacionados con disciplinas STEAM y, sin embargo, la presencia de alumnas supera a la de los alumnos. Esto remarca la hipótesis de que la brecha de género no se da

en todas las ciencias, sino en los estudios vinculados a lo técnico y la tecnología. Así, llama la atención la escasa presencia de chicas en las familias profesionales de Electricidad y Electrónica (3,26 %), Transporte y Mantenimiento de Vehículos (3,34 %), Fabricación Mecánica (3,95 %) e Instalación y Mantenimiento (2,27 %).

En el caso de Sanidad, es también muy relevante el incremento en el número de chicos que optan por estos ciclos formativos. Aunque la cifra es muy inferior a la de las chicas, es evidente que su interés por estos estudios ha ido creciendo hasta alcanzar cifras muy superiores con respecto al curso 2000-2001. Entonces hubo 3031 alumnos matriculados en Grado Medio de esta familia profesional, mientras que en el curso 2020-2021 fueron 15 611. Este aumento en las dos últimas décadas puede relacionarse con el terreno de la corresponsabilidad: las profesiones relacionadas con estudios sanitarios están directamente relacionadas con el ámbito de los cuidados y la prevención, de modo que una mayor presencia de chicos en estos ciclos va ligada también a un cambio en la mentalidad de la sociedad y a la ruptura paulatina de determinados estereotipos de género.

Lo más llamativo es sin duda cómo ellas siguen siendo minoría, además, en Informática y Comunicaciones (7,05 %), de manera que se hace todavía más grande la brecha de género que ya existía en la Formación Profesional Básica.

Los datos anteriormente expuestos se reflejan a continuación en la tabla 3:

Tabla 3. Alumnas matriculadas en familias profesionales de Grado Medio. Curso 2020-2021

FAMILIAS PROFESIONALES	ALUMNAS	% ALUMNAS
Agraria	1.362	18,08
Actividades Físicas y Deportivas	3.142	21,00
Administración y Gestión	27.277	56,68
Artes Gráficas	1.473	41,02
Comercio y Marketing	9.030	49,32
Edificación y Obra Civil	259	24,39
Electricidad y Electrónica	871	3,26
Energía y Agua	23	6,97
Fabricación Mecánica	512	3,95

FAMILIAS PROFESIONALES	ALUMNAS	% ALUMNAS
Hostelería y Turismo	6.400	38,40
Imagen Personal	16.834	87,63
Imagen y Sonido	1.056	23,79
Industrias Alimentarias	2.556	56,24
Industrias Extractivas	12	5,74
Informática y Comunicaciones	2.584	7,05
Instalación y Mantenimiento	280	2,27
Madera, Mueble y Corcho	297	11,93
Marítimo-Pesquera	120	7,03
Química	2050	57,15
Sanidad	54742	77,81
Seguridad y Medio Ambiente	141	9,95
Servicios Socioculturales y a la Comunidad	18.007	86,56
Textil, Confección y Piel	1.271	77,74
Transporte y Mantenimiento de Vehículos	977	3,34
Vidrio y Cerámica	18	24,00

Fuente: elaboración Unidad de Igualdad del MEFP a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias.

2.4. Formación Profesional de Grado Superior

Es muy relevante el hecho de que de las tres modalidades de Formación Profesional (Básica, Media y Superior) esta sea la única donde hasta el curso 2009-2010 la proporción de alumnas no solo crece, sino que es muy similar a la de los alumnos, incluso la supera en los cursos comprendidos entre 2003-2004 y 2009-2010. Sin embargo, a partir de la segunda década analizada, la cifra de alumnas matriculadas se sitúa por debajo de la de los alumnos y muestra una tendencia descendente cada año, hasta llegar a un porcentaje de 45,06 % de alumnas frente al 54,94 % de alumnos, lo que en cifras se traduce en 182 900 mujeres y 223 015 hombres durante el curso 2020-2021. El número de alumnas y su porcentaje respecto al total del alumnado en ese año académico se muestran desglosadas en familias académicas en la tabla 4.

Los datos del estudio desarrollado por la Unidad de Igualdad del MEFP, actualizados en este artículo, indican que continúa la tendencia de niveles

educativos anteriores y las familias de Imagen Personal, Servicios Socioculturales y a la Comunidad y Textil, Confección y Piel son las más demandadas por mujeres (su presencia es del 92,94 %; 85,83 % y 82,25 % del total del alumnado, respectivamente, en el curso 2020-2021). En Sanidad, hay un 76,24 % de alumnas y en Química existe prácticamente un equilibrio entre su porcentaje y la de sus compañeros (ellas son el 52,35 %). Es decir: cuando el conocimiento científico se vincula a la biología, la salud y los cuidados, la presencia de mujeres aumenta.

Sin embargo, en las familias profesionales vinculadas a STEAM que tienen más contenido técnico y tecnológico, la presencia de las mujeres es prácticamente anecdótica: ellas son el 6,12 % en Electricidad y Electrónica, el 4,30 % en Transporte y Mantenimiento de Vehículos y el 3,97 % del total del alumnado en Instalación y Mantenimiento. Por otra parte, y tal y como ocurría en los ciclos formativos de niveles educativos anteriores (FPB y FP de Grado Medio), en el curso 2020-2021 apenas el 10,74 % del total de quienes cursan ciclos formativos de la familia de Informática y Comunicaciones son chicas.

Tabla 4. Alumnas matriculadas en familias profesionales de Grado Superior. Curso 2020-2021

FAMILIA PROFESIONAL	ALUMNAS	% ALUMNAS
Agraria	1.989	21,35
Actividades Físicas y Deportivas	5.693	58,89
Administración y Gestión	31788	25,51
Artes Gráficas	1.313	51,94
Artes y Artesanías	57	54,81
Comercio y Marketing	12.513	45,34
Edificación y Obra Civil	1.410	33,68
Electricidad y Electrónica	1.535	6,12
Energía y Agua	262	9,70
Fabricación Mecánica	958	9,46
Hostelería y Turismo	10.809	54,80
Imagen Personal	8.100	92,94

FAMILIA PROFESIONAL	ALUMNAS	% ALUMNAS
Imagen y sonido	6.356	33,85
Industrias Alimentarias	1.128	50,07
Informática y Comunicaciones	5305	10,74
Instalación y Mantenimiento	412	3,97
Madera, Mueble y Corcho	227	24,28
Marítimo-Pesquera	186	9,61
Química	3.713	52,35
Sanidad	40.808	76,24
Seguridad y Medio Ambiente	2.749	43,39
Servicios Socioculturales y a la Comunidad	43.349	85,83
Textil, Confección y Piel	1.636	82,25
Transporte y Mantenimiento de Vehículos	581	4,30
Vidrio y Cerámica	23	33,33

Fuente: elaboración Unidad de Igualdad del MEFP, a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas no universitarias.

2.5. Estudios Universitarios

2.5.1. Estudios de grado

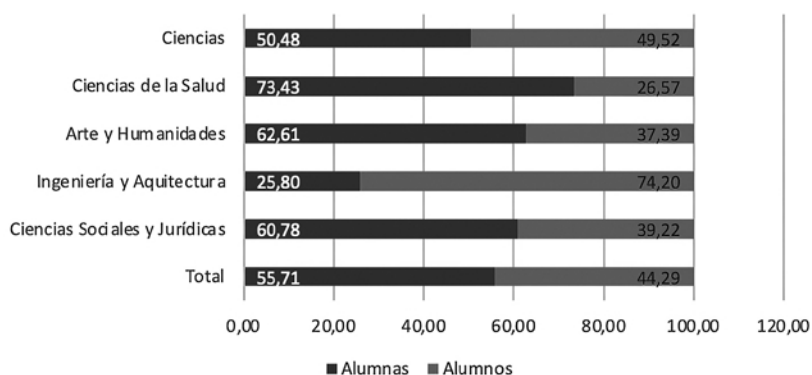
Es evidente el crecimiento de alumnado matriculado en la universidad desde finales del siglo xx, si bien las cifras más altas se alcanzaron en el curso 1999-2000, cuando hubo 1 548 256 estudiantes. En los 35 años abordados por el estudio de la Unidad de Igualdad del MEFP, se aprecia un aumento de mujeres en los estudios universitarios y en el último curso analizado actualizado en este artículo, el 2020-2021, ellas suponen el 55,03 % del alumnado. Con todo, este incremento no ha corregido el desequilibrio entre hombres y mujeres en función de las ramas de conocimiento cursadas.

Los datos indican que las mujeres optan mayoritariamente por estudios vinculados a la educación, la salud y los servicios sociales, seguidos por las ciencias

sociales, el arte y las humanidades. Si la mirada se dirige no solo a su presencia sino también a su ausencia, cabe señalar la llamativa falta de mujeres en los estudios de Informática, donde en la actualidad se produce la brecha más preocupante, posible base de una asimetría importante en las ocupaciones profesionales de ellos y ellas en un futuro inmediato. Así queda reflejado el gráfico 4.

En el mismo gráfico se puede apreciar cómo la brecha de género en las trayectorias STEAM en España se encuentra en Ingeniería y Arquitectura y en Ciencias de la Salud, siendo esta última una brecha inversa, en tanto en cuanto las trayectorias relacionadas con la salud presentan una alta tasa de feminización.

Gráfico 4. Porcentaje de alumnado matriculado en grados universitarios en universidades públicas por sexo, modalidad (presencial y no presencial) y ámbito de estudios agrupados. Curso 2020-2021

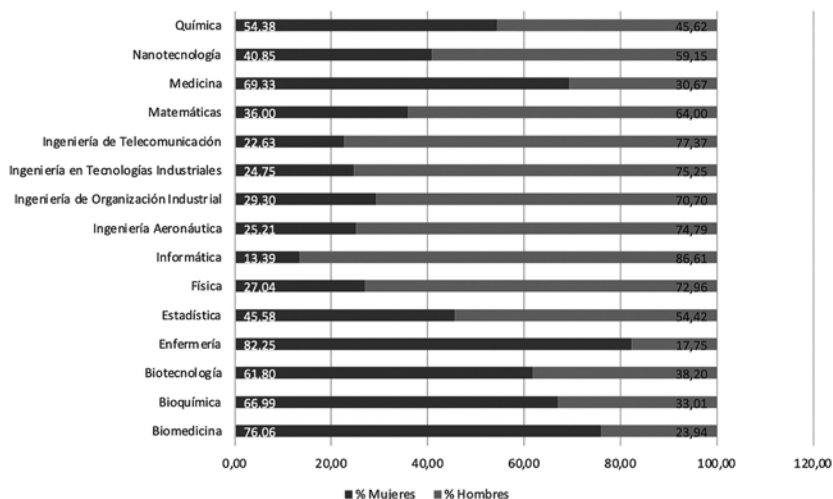


Fuente: elaboración Unidad de Igualdad del MEFP, a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas Universitarias.

Si se revisa la información agregando los grados universitarios por rama de enseñanza, la panorámica es similar: la brecha se visualiza nítidamente en lo tecnológico. En el curso académico 2020-2021, frente a la alta representatividad en el grado de Enfermería (82,25 %) y Biomedicina (76,06 %), los más equilibrados en presencia de hombres y mujeres son Química (54,38 %) y Estadística (45,58 %). La presencia de alumnas es escasa en Ingeniería Aeronáutica, Ingeniería en Tecnologías Industriales, Ingeniería de Telecomunicación e Informática, donde se registran porcentajes inferiores al 26 % de mujeres entre el alumnado matriculado, como se muestra en la tabla 5. Este último dato es muy relevante, dado que, tal y como se ha descrito en las distintas familias profesionales de los ciclos formativos de FP, las

alumnas están desapareciendo en itinerarios formativos de sectores estratégicos, como la Informática, en plena cuarta revolución industrial.

Gráfico 5. Porcentaje de alumnas matriculadas en una selección de estudios STEAM de grado universitario en universidades públicas. Curso 2020-2021



Fuente: elaboración Unidad de Igualdad del MEFP, a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas Universitarias.

2.5.2. *Máster universitario*

En el caso de estudios de máster universitario también se ha ido incrementando el alumnado. Según los datos del MEFP, en el curso 2006-2007, cuando empezaron a impartirse estos estudios de postgrado, hubo un total de 13.902 estudiantes, mientras que en el 2020-2021 fueron 139 671. Es relevante también señalar que en estos estudios de posgrado ha sido superior la presencia de mujeres frente a la de los hombres. Las mujeres superan siempre el 50 % del total del alumnado y, si bien en cursos como el 2011-2012 la diferencia por sexo era aún mayor, en el 2020-2021 se observa una mínima distancia de 5,52 puntos porcentuales entre el porcentaje de alumnos (47,24 %) y el de alumnas (52,76 %).

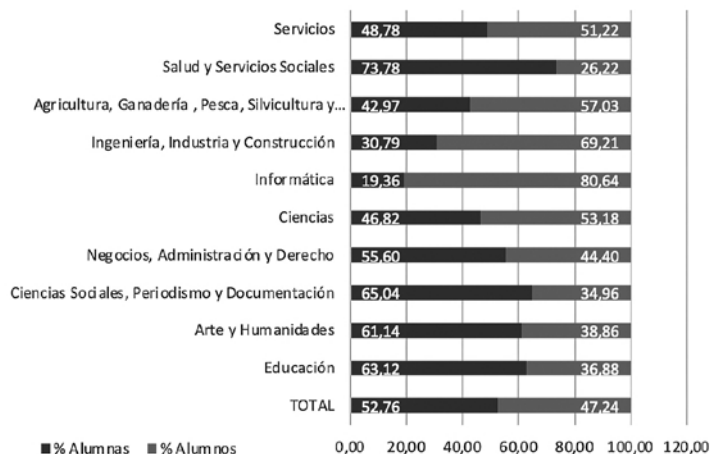
Si se pone el foco en los estudios de Ingeniería y Arquitectura, se constata que se mantiene la asimetría entre mujeres y hombres matriculados. El hecho de que ellos sean más del doble que sus compañeras va en consonancia con la trayectoria educativa de las alumnas en niveles educativos previos. Tal y

como ya se ha abordado en este artículo, eran menos en la modalidad de Tecnología en Bachillerato y siguen siendo menos las que eligen materias que conducen a itinerarios tecnológicos en la modalidad de Ciencias y Tecnología. A su vez, en los estudios universitarios, en los grados de Ingeniería y Arquitectura la presencia de las alumnas es también minoritaria (25,80 % del total del alumnado en el curso 2020-2021). Lo relevante es que la proporción de mujeres en los ámbitos técnicos y tecnológicos crece a medida que sube nivel de los estudios. En Ingeniería y Arquitectura se observa, igualmente, que la proporción de mujeres es mayor en estudios de postgrado con respecto a los de grado, a pesar ser menos que sus compañeros en ambos casos.

Cuando se trata de estudiantes de master universitario en Ciencias de la Salud, pese a que la cifra de hombres que cursan esta formación de postgrado ha ido creciendo en cada uno de los años académicos (excepto en el curso 2016-2017), la estadística indica que se trata de una opción con más alumnas que alumnos. El sesgo por sexo en cuanto a disciplinas relacionadas con STEAM no es tanto científico como tecnológico. De hecho, en el último curso incluido en este artículo, 2020-2021, la diferencia entre el porcentaje de alumnos y alumnas que cursan estos másteres es de 47,56 puntos porcentuales, siendo mayoría las mujeres (73,78 %).

Dentro de las disciplinas STEAM, es en la rama de Ciencias de master universitario donde existe más equilibrio entre hombres y mujeres. Ellos son el 53,18 % y ellas el 46,82 % en el curso 2020-2021. Todos estos datos aparecen representados en el gráfico 6.

Gráfico 6. Porcentaje de alumnas matriculadas en una selección de estudios STEAM de máster universitario en universidades públicas. Curso 2020-2021



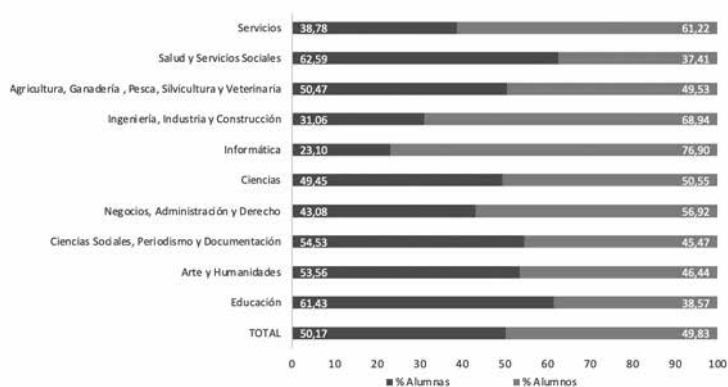
Fuente: elaboración Unidad de Igualdad del MEFP a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas Universitarias.

2.5.3. *Doctorado*

El porcentaje de alumnos y de alumnas que cursan doctorado en centros públicos en España es bastante similar, con una mayoría de mujeres hasta los cursos 2015-2016 y 2017-2018, donde la tendencia se invierte, y se observa una ligera mayor presencia de alumnos.

Al igual que ocurre en el resto de enseñanzas, si se desagrega la información por ámbito de estudio, una vez más se comprueban las asimetrías que se producen por sexo. Así, tan solo un 23,10 % del total de estudiantes de doctorado en Informática son mujeres y solo un 31,06 % lo hace en doctorados de Ingeniería, Industria y Construcción. Así se aprecia en el gráfico 7.

Gráfico 7. Porcentaje de alumnado matriculado en doctorado en universidades públicas por sexo, modalidad (presencial y no presencial) y ámbito de estudios agrupados. Curso 2020-2021



Fuente: elaboración Unidad de Igualdad del MEFP, a partir de las Estadísticas de las Enseñanzas Universitarias.

3. CONCLUSIONES

El avance imparable de la participación de las mujeres en la educación superior en la mayoría de países de nuestro entorno es una realidad. Según el informe *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2021* al que aludíamos al principio, en la franja de edad de 25 a 34 años, su proporción con respecto a los hombres es mayor.

Si se atiende a la evolución del alumnado de estudios universitarios, en España se aprecia que el porcentaje de mujeres ha ido aumentando hasta ser mayoría y alcanzar actualmente el 55,71 % del total del alumnado en los grados y el 52,76 % en los másteres en el curso 2020-2021. Sin embargo, la proporción de mujeres que cursa estudios superiores vinculados a STEAM es menor que la media de países de la OCDE y de la UE, dado que esta se sitúa en el 20 % y en España la proporción desciende al 11 %, mientras que en el año 2015 el porcentaje era del 13,4 %. Es decir, lejos de disminuir, cada vez aumenta más la brecha de género en disciplinas STEAM. De hecho, pese a que ellas son mayoría en la etapa universitaria, son minoría en los grados de Ingeniería y Arquitectura (el 25,80 % en el curso 2020-2021), superan por poco la mitad del alumnado de los de Ciencias (son el 50,57 % del total) y constituyen la mayoría de quienes cursan estudios de Ciencias de la Salud (73,43 %).

Los datos recogidos en la *Radiografía de la brecha de género en la formación STEAM* indican que la presencia de alumnas en los estudios de Informática, Matemáticas e Ingeniería está a bastante distancia de la de los hombres. La diferencia se aprecia fundamentalmente en los estudios de Ingeniería Informática, Ingeniería de Telecomunicación, Ingeniería en Tecnologías Industriales y Física, grados donde la diferencia entre hombres y mujeres supera los 40 puntos porcentuales en el último de los cursos analizados, de modo que apenas un 25 % de quienes eligen grados STEAM son mujeres y en grados como el de Informática su presencia ni siquiera alcanza el 13 %. Es por esto que puede concluirse que el sesgo por género del alumnado es nítido en el ámbito tecnológico y no tanto en el científico, dado que cuando se analizan las matriculaciones universitarias en la rama de Ciencias de la Naturaleza y la Salud hay una presencia abrumadora de mujeres en grados como Enfermería, Biomedicina, Medicina, Bioquímica y Biotecnología.

Al ampliar el foco a la totalidad de estudios universitarios se comprueba que esta tendencia se mantiene en estudios de máster y doctorado, donde ha crecido el número de estudiantes y la proporción de alumnas supera a la de los alumnos, pero cuando se examinan las cifras de estudios STEAM también es inferior la presencia de mujeres en Ingeniería y Arquitectura. Pese a ello, es relevante que la proporción de mujeres en ámbitos técnicos y tecnológicos aumenta a medida que sube el nivel educativo y es mayor en estudios de postgrado frente a los de grado; con todo, siguen siendo minoría con respecto a sus compañeros.

Que el patrón se repita implica que la presencia de mujeres es mayoritaria en aquellas disciplinas STEAM que están vinculadas al ámbito de la salud y el bienestar, esto es, que guardan relación directa con los cuidados. En este sentido, conviene destacar que en los últimos años ha crecido más el número de hombres matriculados en los grados de Ciencias de la Salud que el de mujeres, lo que refleja cierto cambio de mentalidad social en el ámbito de la corresponsabilidad, de modo que ellos son en el curso 2020-2021 el 26,57 % del total del alumnado.

La tendencia observada en el ámbito universitario se desarrolla también en el caso de la Formación Profesional, en la que se aprecia que hay especialidades totalmente feminizadas frente a otras, sobre todo las STEAM, masculinizadas. También en estos estudios se ha ido incrementando el número de estudiantes sin que esto se traduzca en un aumento de alumnas en ciclos formativos vinculados a STEAM. Así, se aprecia un descenso paulatino en el número total y en la proporción de mujeres formadas en familias profesionales como Informática y Comunicaciones, donde cada curso está más infrarrepresentadas, como sucede también en la universidad, y constituyen

solo el 10 % del total del alumnado. El problema se agrava cuando se compara la evolución en las matriculaciones a lo largo del tiempo y se comprueba que su presencia está siendo menor año tras año: ellas constituían el 23,5 % en FP de Grado Medio en el curso 2003-2004, mientras que son el 7,05 % en el 2020-2021 y en Grado Superior han pasado de ser el 26,91 % en 2000-2001 a constituir el 10,74 % en el último curso analizado. Se está asistiendo a un descenso paulatino en la proporción de mujeres que eligen formarse en el ámbito de la alfabetización digital y tecnológica, algo realmente preocupante en plena revolución 4.0.

No obstante, dentro de las disciplinas STEAM, cuando el conocimiento científico se vincula a la biología, la salud y los cuidados la presencia de mujeres aumenta, igual que ocurre en estudios universitarios, dentro de los ciclos formativos. Las alumnas son mayoría en ciclos formativos de Sanidad (el 77,21 % en Grado Medio y el 76,24 % en Grado Superior) y en Química.

Dentro de los niveles educativos de la FP, el de Formación Profesional Básica es el que cuenta con una minoría de chicas y donde más se aprecia el sesgo de género, ya que ellas eligen como primera opción las opciones vinculadas a la imagen personal, la moda en segundo lugar (Textil, Confección y Piel) y a los cuidados y la integración social (Servicios Socioculturales y a la Comunidad) como tercera opción más demandada. En el caso de Grado Medio se replican estas elecciones, pero en este nivel formativo ya está presente la familia de Sanidad, que es la tercera más estudiadas por alumnas, lo que refuerza el estereotipo de las mujeres como cuidadoras, algo que también se da en los ciclos de Grado Superior, como se ha indicado previamente. Es también relevante que, pese a que las jóvenes españolas son minoría en los ciclos formativos STEAM vinculados a la tecnología, su proporción aumenta en el Grado Superior respecto a la de niveles inferiores.

Vistos estos datos, cabe preguntarse qué sucede para que, pese a los cambios que han ido modelando la realidad social en las últimas décadas, las adolescentes sigan manteniendo básicamente los mismos patrones de conducta que las mujeres de generaciones anteriores en el ámbito educativo. Nadie duda, y así ha sido respaldado por distintos estudios, que estas elecciones están muy condicionadas por la socialización diferenciada de niños y niñas, junto con una fuerte influencia de los estereotipos y prejuicios de género implícitos que se encuentran en la base de las elecciones vocacionales de los y las jóvenes. Esto refuerza un modelo segregado en el que ellos inventan y calculan y ellas cuidan y se encargan de velar por el bienestar de la comunidad. De ahí que apenas haya diferencias significativas entre las tasas de acceso por campo de estudio en la educación superior excepto en las disci-

plinas STEAM, donde ellas apuestan por las Ciencias de la Salud y ellos por la tecnología y la técnica.

El desequilibrio es problemático ya de por sí, pero mucho más teniendo en cuenta el contexto actual, cuando la cuarta revolución industrial, la revolución digital, se asienta en el conocimiento informático y digital, al tiempo que las adolescentes y jóvenes se están desvinculando de su estudio. Esta ausencia de mujeres en uno de los ámbitos con mayor implicación en los cambios de la sociedad comporta una merma de sus posibilidades futuras, dado que renunciar a formarse en estas disciplinas determinará su menor presencia en el mercado laboral, por un lado, y en la toma de decisiones, por otro.

Asimismo, conviene señalar que la presencia y la ausencia de las adolescentes y las jóvenes en este campo del saber no tiene relación alguna con su capacidad ni con su rendimiento académico. De hecho, las chicas obtienen mejores notas medias de Bachillerato y en las Pruebas de Acceso a la Universidad y son mayoría en la universidad, por lo que su baja participación en estudios superiores STEAM tiene más que ver con su baja confianza y autopercepción que con su talento. Esto ha quedado demostrado en el informe PISA, donde en España solo el 5,2 % de las chicas espera trabajar en profesiones del ámbito de la ciencia y la ingeniería (mientras que el porcentaje de chicos es del 15,3 %) y, sin embargo, hay un 19,8 % de ellas con expectativas profesionales en las ciencias de la salud (mientras que esa proporción en los chicos es del 6,9 %).

La sociedad necesita más profesionales STEAM, hombres y mujeres, por ello conviene recordar que solo con que las niñas y jóvenes se inclinasen por estos ámbitos en la misma proporción que lo hacen sus compañeros, nuestra sociedad dejaría de tener el gran déficit de profesionales STEAM que hoy tenemos y, sobre todo, dejaríamos de tener la fuga de talento que se produce cuando tantas alumnas brillantes en las disciplinas STEAM en toda su trayectoria educativa finalmente se alejan de ellas, particularmente en su vertiente tecnológica. Esta brecha de género, por otra parte, lejos de cerrarse se sigue consolidando curso tras curso.

Por todo ello, es imprescindible construir un relato atractivo de la ciencia y la tecnología, visibilizando la importancia de todo lo que las STEAM pueden hacer para mejorar la vida de las personas y para avanzar hacia una sociedad más sostenible. Este relato debe también incorporar referentes femeninos de mujeres tecnólogas, investigadoras, ingenieras (referentes prácticamente ausentes hasta ahora) en todas las disciplinas STEAM, dado que su ausencia ha venido impidiendo que las jóvenes españolas se miren en estos referentes a la hora de proyectar su futuro.

La necesidad de poner en marcha iniciativas, estrategias, estudios, recursos, que mejoren la participación de niñas, adolescentes y jóvenes en el ámbito STEAM es urgente, así como introducir metodologías que, desde el currículo educativo, atraigan y promuevan el acercamiento equilibrado de hombres y mujeres a la Ciencia, la Tecnología, las Ingenierías, la Creatividad y las Matemáticas.

Estas disciplinas son en la actualidad motores de progreso para nuestra sociedad y el progreso no puede tener sexo. Es de todos. Es de todas. No perdamos talento.

4. BIBLIOGRAFÍA

- CIMPAN, J.R., KIM, T. H. y McDERMOTT, Z. T. (2020). «Understanding persistent gender gaps in STEM». *Science*, 368/649: 1317-1319.
- GRAÑERAS PASTRANA, M., GARCÍA, M., GIL, N., BOIX, M. y DEL OLMO, G. (2001). *Las mujeres en el Sistema Educativo*. CIDE/Instituto de la Mujer. Disponible en: https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=13086_19 (última consulta: 28 septiembre de 2022).
- GRAÑERAS PASTRANA, M., MORENO SÁNCHEZ, M.^a E. e ISIDORO CALLE, N. (2022). *Radiografía de la brecha de género en la formación STEAM*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- GRAÑERAS PASTRANA, SAVALL, J., BOIX, M. y VAÍLLO, M. (2009). *Las mujeres en el Sistema Educativo II*. IFIIE/Instituto de la Mujer. Disponible en: https://sede.educacion.gob.es/publiventa/descarga.action?f_codigo_agc=14012_19 (última consulta: 28 septiembre de 2022).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2019). *Igualdad en cifras MEFP. Aulas por la igualdad. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2020). *Igualdad en cifras MEFP 2020. Aulas por la igualdad. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2021). *Igualdad en cifras MEFP 2021. Aulas por la igualdad Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL (2022). *Igualdad en cifras MEFP 2022. Aulas por la igualdad. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

OCDE (2021). *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2021. Informe español*. Madrid: Ministerio de Educación y Formación Profesional.

OCDE (2015). *The ABC of Gender Equality in Education. Aptitude, Behavior, Confidence*. PISA, OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264229945-en> (última consulta: 28 septiembre de 2022).

UNIÓN EUROPEA (2021). Resolución del Consejo relativa a un marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación con miras al Espacio Europeo de Educación y más allá (2021-2030). *Diario Oficial de la Unión Europea*, n.º 66, 26 de febrero, pp. 1-21.



P.V.P.
24 €
(IVA incluido)

