



## MUJERES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO ESPAÑOL: ESPECIAL REFERENCIA A LOS PUESTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES

Elena JUARISTI BESALDUCH<sup>1</sup>

SUMARIO. 1. Introducción; 2. Importancia de la presencia de mujeres en los puestos de liderazgo y adopción de decisiones de las administraciones públicas; 3. Nivel de participación de las mujeres en las administraciones públicas: perspectiva universal y española; 3.1 Perspectiva universal; 3.2 Perspectiva española; 4. Mecanismos normativos e instrumentos existentes en el marco jurídico internacional y nacional en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; 5. Presencia de mujeres en los altos cargos de la Administración General del Estado Español; 6. Conclusiones; 7. Bibliografía.

### 1. INTRODUCCIÓN

La participación de las mujeres en puestos que les permitan acceder a la toma de decisiones dentro del ámbito público es una cuestión fundamental para alcanzar una igualdad de oportunidades real y efectiva. Es un factor imprescindible para lograr una participación política plena.

La participación política de las mujeres a través de indicadores como su presencia en los parlamentos, presidencias de gobierno o alcaldías ha sido ampliamente estudiada. Sin embargo, su participación política y su papel fundamental en la adopción de decisiones como altos cargos (no electos) de las administraciones públicas es una cuestión escasamente abordada por la doctrina. Algunos informes internacionales ponen de manifiesto la ausencia sistémica de datos sobre la presencia de mujeres en los puestos de adopción de decisiones en las administraciones públicas<sup>2</sup>.

1 Profesora adjunta del área de Derecho Administrativo, Universidad CEU Cardenal Herrera, CEU Universities (elena.juaristi@uchceu.es).

2 MCKINSEY & COMPANY y UNDP, *Gender diversity in the state: A development accelerator?*, 2017.



Tradicionalmente el foco se ha puesto en la adopción de medidas que fomenten el liderazgo de las mujeres en política y su participación en la misma. Sin embargo, su liderazgo en las administraciones públicas ha quedado en un segundo plano.

La presencia de las mujeres en el conjunto de las administraciones públicas no es una cuestión baladí. El Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, afirmaba en su mensaje en el Día Internacional de la Mujer de 2017 que «[e]l aumento de la proporción de mujeres en las instituciones públicas hace que estas sean más representativas, aumenta la innovación, mejora la adopción de decisiones y beneficia a sociedades enteras».

Del mismo modo, la participación de las mujeres en la adopción de decisiones en puestos directivos de las administraciones públicas se torna fundamental. La OCDE sostiene que «[l]a plena participación de la mujer en la adopción de decisiones y la elaboración de programas es fundamental para reflejar adecuadamente las prioridades y necesidades de todos los miembros de la sociedad. También contribuye a generar una mayor confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas»<sup>3</sup>.

El presente capítulo tiene por objeto principal aproximarse al nivel de participación de las mujeres en los altos cargos de la Administración General del Estado con el fin de poder extraer conclusiones y formular propuestas al respecto. Para ello, previamente, destaca en primer lugar, la importancia de la presencia de las mujeres en las administraciones públicas y de manera especial en sus puestos de liderazgo; en segundo lugar, realiza una aproximación a su nivel de participación a nivel mundial y a nivel nacional; y, en tercer lugar, realiza una aproximación a los instrumentos y mecanismos normativos existentes en el marco jurídico internacional y nacional en relación con esta cuestión.

## 2. IMPORTANCIA DE LA PRESENCIA DE MUJERES EN LOS PUESTOS DE LIDERAZGO Y ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por administraciones públicas entendemos el conjunto de organismos dependiente del poder ejecutivo encargado, principalmente, de la implementación de aquellas regulaciones, directrices y decisiones políticas adoptadas por los gobiernos. Estas se encuentran «al servicio de la satisfacción de los intereses generales, ocupándose de la ejecución de las leyes y la prestación de servicios a los ciudadanos»<sup>4</sup>.

3 OECD, *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, París, OECD Publishing, 2016.

4 RAE y CGPJ, *Diccionario del Español Jurídico*, 2020, <https://dle.rae.es>.



Las administraciones públicas son uno de los mayores empleadores y prestadores de servicios en la mayoría de países del mundo por lo que la repercusión en la sociedad de su funcionamiento, actividad y decisiones adquiere una dimensión considerable.

Si tenemos en cuenta que las mujeres representan la mitad de la población en edad de trabajar, alcanzar una participación igualitaria en las administraciones públicas supone un mayor aprovechamiento de la capacidad de trabajo y talento de un país. Si se consiguiera eliminar la brecha de género, el PIB anual mundial podría aumentar en un 11% en 2025<sup>5</sup>.

El informe elaborado por McKinsey y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), en el que se analiza la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en las administraciones públicas como un posible acelerador del desarrollo de un país, presenta unas interesantes conclusiones en torno a esta cuestión. En él se sostiene, por una parte, que la presencia de mujeres en las administraciones públicas y, en especial, en los puestos de adopción de decisiones y liderazgo está relacionada positivamente con el desarrollo económico de un país y el nivel de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en su sociedad.

Por otra parte, también sugiere que la participación igualitaria y el liderazgo de la mujer en las administraciones públicas crean un entorno propicio para un gobierno mejor y más eficaz<sup>6</sup>.

Según el «Global Report on Gender Equality in Public Administration» del PNUD «es importante contar con una masa crítica de mujeres en la administración pública, en especial en puestos de toma de decisiones superiores, por razones de igualdad y porque esto aporta más perspectivas de las mujeres a la política y otras discusiones»<sup>7</sup>.

Desde el punto de vista de los estilos de liderazgo, cabe resaltar la importancia de la diversidad en los niveles superiores de responsabilidad y de adopción de decisiones de las organizaciones. Los entornos no inclusivos en los que predominan equipos homogéneos mayoritariamente masculinos provocan ineficacia y pérdida de competitividad y adaptación a la sociedad global actual<sup>8</sup>.

5 MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, *The Power of Parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, 2015.

6 MCKINSEY & COMPANY y UNDP, *Gender diversity in the state: A development accelerator?*, op. cit., p. 32.

7 UNDP, *Global Report on Gender Equality in Public Administration (GEPA)*, New York, 2014.

8 BARBERÁ HEREDIA, E., y RAMOS LÓPEZ, A., «Liderazgo y discriminación de género», *Revista de psicología general y aplicada: Revista de la Federación Española de Asociaciones de Psicología*, vol. 57, 2004, núm. 2 (Ejemplar dedicado a: La Psicología y el acceso de la mujer a la función directiva), pp. 147-160.



Autores como Molero Alonso sostienen que el liderazgo eficaz cada vez se vincula más a habilidades y características típicamente femeninas<sup>9</sup>. Las mujeres ejercen un liderazgo más democrático y con un enfoque interpersonal. Son más accesibles, solícitas e interesadas por el estado de los demás<sup>10</sup>.

Por todas las razones expuestas urge la necesidad de adoptar medidas que fomenten la participación de las mujeres en las administraciones públicas y, especialmente, en los puestos de adopción de decisiones. Ello puede tener consecuencias verdaderamente transformadoras de la sociedad, tanto por las políticas y decisiones participadas por mujeres como por el reflejo de este sector en la misma.

### 3. NIVEL DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: PERSPECTIVA UNIVERSAL Y ESPAÑOLA

A continuación, se muestra una aproximación a los niveles de participación de las mujeres en las administraciones públicas, con especial referencia a su presencia en puestos de liderazgo y adopción de decisiones, al entender que desde estos puestos se contribuye al desarrollo pleno de su participación política. En primer lugar, se expone una fotografía de la situación mundial y, en segundo lugar, otra de la situación española.

#### 3.1. Perspectiva universal

No existe ningún estudio que analice la participación de las mujeres en las administraciones públicas a nivel mundial pero sí podemos encontrar diversas investigaciones parciales de gran relevancia al respecto. Entre ellas destacamos tanto la Iniciativa Mundial *Gender Equality in Public Administration* (en adelante GEPA)<sup>11</sup> impulsada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD) y aquellos es-

9 MOLERO ALONSO, F., *Mujer y liderazgo en el siglo XXI: una aproximación psicosocial a los factores que dificultan el acceso de la mujer a los puestos de alta responsabilidad*, Madrid, Instituto de la Mujer, 2009. desempeñan, la distribucios el siglo XXI: una aproximacino ests que predominan equipos homogñue desempeñan, la distribucios el siglo XXI: una aproximacino ests que predominan equipos homogñue desempeñan, la distribucios.

10 EAGLY, A., y JOHNSON, B., «Gender and lidership style: A meta-analysis», *Psychological Bulletin*, núm. 108, pp. 233-365.

11 La Iniciativa Mundial GEPA apoya el empoderamiento de las mujeres y la participación y el liderazgo extendidos en la rama ejecutiva del estado; y contribuye con la disponibilidad de información actualizada sobre igualdad de género en las administraciones públicas y de evidencia y análisis para facilitar la toma de decisiones y la elaboración de políticas informadas.



tudios y recomendaciones formulados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE). Cada uno de los estudios anteriores contiene datos sobre aquellos países que aglutinan el programa o la organización internacional, respectivamente.

El informe global GEPA ofrece un completo análisis basado en los datos disponibles de países de las cinco regiones donde opera el PNUD con el fin de reflejar la diversidad de distintos contextos en desarrollo. En él se extraen los principales obstáculos que encuentran las mujeres en el acceso a la participación y a los puestos de toma de decisiones de las administraciones públicas. Entre ellos, se destaca su falta de formación, las dificultades de conciliación de la vida laboral con la vida familiar o las restricciones y constructos sociales sistémicos basados en el género<sup>12</sup>.

Este informe muestra que las mujeres están infrarrepresentadas en los niveles superiores de las administraciones públicas, especialmente en los roles de liderazgo y toma de decisiones. Las mujeres representan alrededor del 45% de los empleados de la administración pública a nivel mundial, aunque existen importantes diferencias dependiendo del país. La oscilación de la participación de las mujeres dependiendo del país varía del 12% al 70%<sup>13</sup>.

Las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en las categorías profesionales inferiores de las administraciones públicas. Sin embargo, únicamente ocupan, en promedio, menos de un tercio de los puestos de alto rango. Otro dato significativo es el hecho de que representan hasta el 75% de los trabajadores a tiempo parcial dentro del sector público<sup>14</sup>.

La presencia media de mujeres en las administraciones públicas es más alta en los países de la OCDE (55,1%) y más baja en los Estados árabes (35,9%). Sin embargo, si nos centramos en el porcentaje de mujeres que ocupan cargos de liderazgo y adopción de decisiones en la administración pública, la participación media más alta la encontramos en América Latina y el Caribe (43,4%) y la más baja en África (25,1%). También cabe apuntar que solo el 20% de los países ha alcanzado la paridad (50%) en la proporción de mujeres en los puestos de decisión de la administración pública<sup>15</sup>.

12 UNDP, *Global Report on Gender Equality in Public Administration (GEPA)*, op. cit., p.12.

13 GEPA Initiative Database, PNUD y University of Pittsburgh, 2019.

14 OECD, *SIGI 2019 Global Report: Transforming Challenges into Opportunities, Social Institutions and Gender Index*, París, OECD Publishing, 2019.

15 GEPA Initiative Database. UNDP and University of Pittsburgh, op. cit.



El informe *Avance Rápido hacia la Igualdad de Género* de la OCDE<sup>16</sup>, muestra que en la actualidad las mujeres ocupan el 29% de los escaños parlamentarios<sup>17</sup> y el 28% de los puestos ministeriales. Ello implica que aún queda camino por recorrer ya que estos promedios no reflejan las desigualdades existentes entre los distintos países. Se observan importantes avances en países como Francia donde el 40% de los miembros del parlamento son mujeres o España, donde el 44,4% de las carteras ministeriales son ejercidas por mujeres en el gobierno actual. Avances similares se han producido en Irlanda, Italia o México donde dos tercios de las carteras ministeriales fueron ejercidas por mujeres durante el último gobierno.

Según este mismo documento, en estos países el porcentaje de mujeres en los altos mandos del gobierno central y como jueces de los altos tribunales es del 32%. Por lo tanto, se destaca el escaso empleo de medidas para fomentar la contratación y promoción de las mujeres en la administración pública.

También es necesario hacer referencia a la existencia de los «muros de cristal». Si se analiza el tipo de puestos que las mujeres ocupan en el sector público, se puede observar cómo tienden a trabajar en sectores feminizados o tradicionalmente ocupados por mujeres como sanidad, educación, cultura o turismo y en puestos de menor rango, inferior sueldo y prestigio. Salvo algunas excepciones, la segregación ocupacional de las mujeres por sectores a nivel mundial es un patrón que se repite de manera generalizada y no únicamente en contextos en desarrollo.

Si analizamos datos facilitados por el Instituto Europeo de Igualdad de Género de la Unión Europea, también pueden observarse en la actualidad algunas anomalías en relación con el porcentaje de participación de las mujeres en las Instituciones Europeas. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de hombres y mujeres que ocupan puestos como «seniors administrators»<sup>18</sup> en la Comisión Europea (EC), el Consejo de la Unión Europea (CNCL) y el Parlamento Europeo (EPARL).

16 OCDE, *Avance Rápido hacia la Igualdad de Género: Transversalización, Implementación y Liderazgo*, 2019.

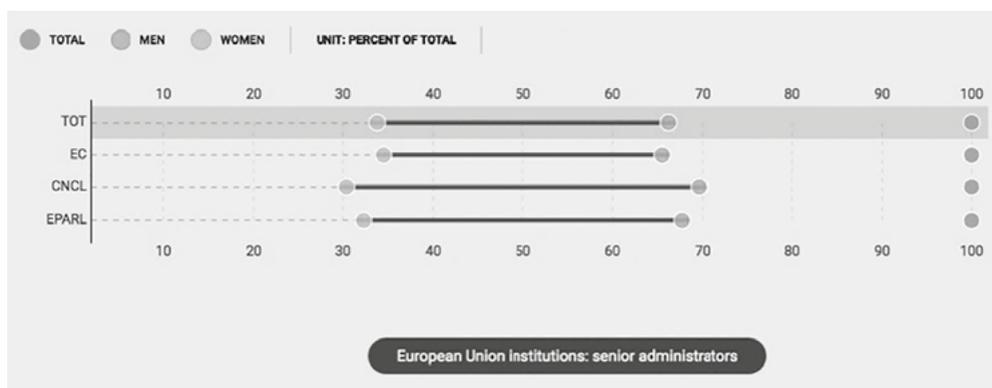
Este informe analiza los avances logrados por los países de la OCDE respecto a la *Recomendación de la OCDE sobre Igualdad de Género en la Vida Pública*.

17 Porcentaje medio de los países de la OCDE.

18 Bajo el término «seniors administrators» se incluyen tanto funcionarios de alto como nivel como altos cargos de libre designación, siempre atendiendo en exclusiva a criterios de mérito y capacidad.



**Gráfico 1.** Porcentaje de hombres y mujeres en las Instituciones Europeas como *Seniors Administrators*.



Fuente: European Institute for Gender Equality.

EIGE's Gender Statistics Database-Indicator: European institutions: senior administrators.

Fecha última actualización datos: 15.08.2019

El porcentaje global de la participación de las mujeres en el conjunto de las Instituciones Europeas ha ido incrementándose progresivamente a lo largo de las últimas décadas, desde un 13,6% en 1999 (fecha en la que se comienzan a desagregar los datos por razón de sexo) hasta un 33,8% en 2019. Sin embargo, todavía estamos lejos de una participación igualitaria.

La institución menos paritaria es el Consejo de la Unión Europea en el que la presencia de mujeres es del 30,4%, si bien debemos tener en cuenta que su composición depende directamente de las formaciones de los gobiernos de los Estados Miembros.

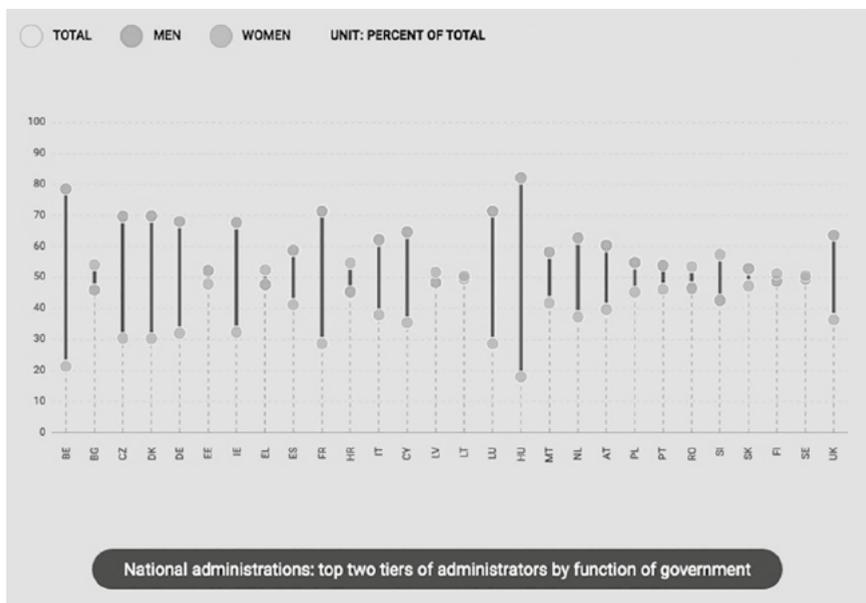
A continuación, se muestra el gráfico 2 en el que se compara la presencia de mujeres en altos cargos de las administraciones públicas de los 27 Estados Miembros<sup>19</sup>. El porcentaje global de la participación de las mujeres en el conjunto de los Estados Miembros como altos cargos de sus administraciones públicas es del 42,6%.

Sin embargo, podemos encontrar diferencias significativas entre las situaciones que se dan en los distintos países. Por una parte, encontramos un grupo de países en los que el porcentaje de mujeres en este tipo de puestos supera el 50% como Lituania (50,4%), Suiza (50,5%), Finlandia (51,2%), Letonia (51,7%), Grecia (52,4%), Rumania (53,5%), Bulgaria (54,1%), Croacia (54,7%) y Eslovenia donde llegan a alcanzar el 57,4%.

En el extremo opuesto encontramos países como Hungría o Bélgica en los que su representación no supera el 17,9 y 21,4% respectivamente.



**Gráfico 2.** Porcentaje de hombres y mujeres en las administraciones públicas de los Estados miembros como *Seniors Administrators*.



Fuente: European Institute for Gender Equality. EIGE's Gender Statistics Database-Indicator: National administrations: top two tiers of administrators by function of government Fecha última actualización datos: 20.01.20

Las administraciones públicas tienen un papel fundamental como referente y modelo de gobernanza para una sociedad que persigue la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en este apartado, todavía queda mucho camino por recorrer. Las mujeres todavía no participan de forma igualitaria en las administraciones públicas, especialmente en roles de liderazgo y toma de decisiones.

### 3.2. Perspectiva española

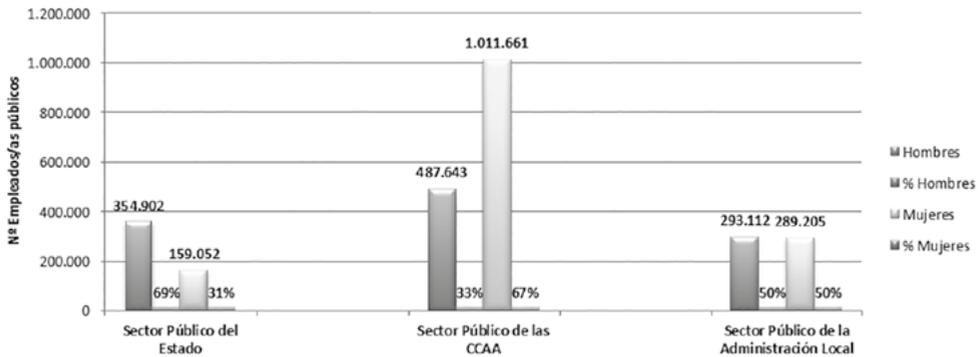
Según el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas<sup>20</sup> (en adelante BEP-SAP), que publica el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, correspondiente a julio de 2019 y publicado en febrero de 2020 (última

20 BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, Registro Central de Personal, 2020, [http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200101\\_Boletin\\_Enero\\_2020.pdf](http://www.mptfp.es/dam/es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin/Boletines/200101_Boletin_Enero_2020.pdf)



actualización disponible), el número de empleados públicos en España es de 2.595.575. De ellos, el 56,25% son mujeres y el 43,75% son hombres. Estas cifras, a priori, pueden parecer satisfactorias desde el punto de vista de la igualdad en el acceso a las administraciones públicas entre hombres y mujeres, y considerar que esta igualdad se ha alcanzado. Sin embargo, como a continuación se muestra, si realizamos un análisis más profundo podemos observar cómo todavía queda mucho camino por recorrer.

**Gráfico 3.** Empleados/as públicos en sector público español y sexo.



Fuente: BEP-SAP Febrero 2020. Elaboración propia.

Los 2.595.575 empleados públicos se distribuyen entre las distintas administraciones públicas de la siguiente manera: el 19,80% en el sector público del Estado, el 57,76% presta servicio en el sector público de las comunidades autónomas, y el 22,43% en el sector público de las entidades locales. Cabe destacar la diferencia entre la Administración Autónoma en la que 7 de cada 10 son mujeres y la Administración Pública Estatal en la que, por el contrario, 7 de cada 10 son hombres.

Si ponemos el foco en el sector público del Estado, objeto central de nuestro capítulo, observamos que este cuenta con 513.954 empleados públicos. De estos, 231.760 pertenecen a la Administración General del Estado, personal de los ministerios y de sus organismos, 257.816 al personal de Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y 24.378 a la Administración de Justicia. El elevado nivel de presencia de hombres en el personal de Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado influye directamente en el desequilibrio entre hombres y mujeres en el global de los empleados del sector público estatal anteriormente referido.

Si tomamos únicamente los datos del personal de la Administración General del Estado, entendido como aquel que ocupa los ministerios y sus organismos, la balanza entre hombres y mujeres se reequilibra. En ella trabajan 231.760 empleados públicos, de los que 112.897 son mujeres, lo que supone el 49% del total.

**Gráfico 4.** Personal al servicio de las administraciones públicas españolas por tipología de personal y sexo.

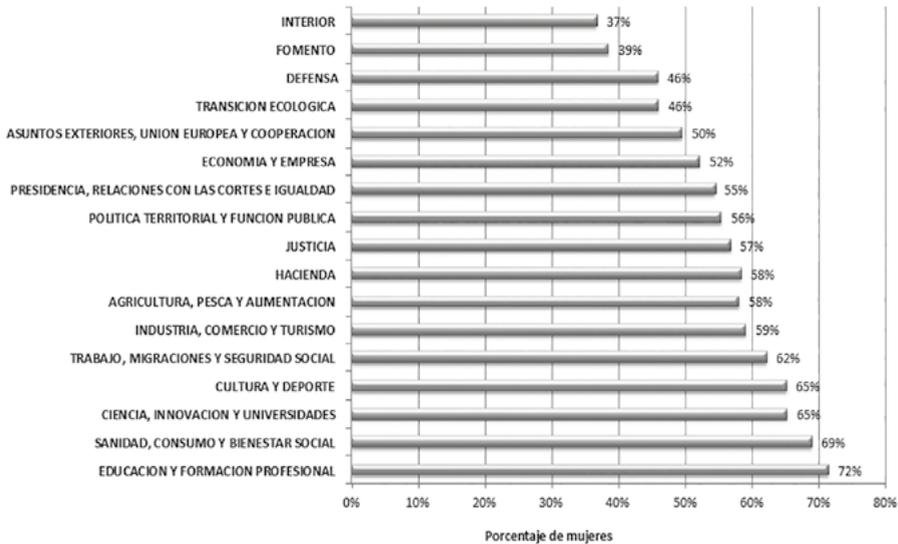
	PERSONAL FUNCIONARIO DE CARRERA		PERSONAL LABORAL		OTRO PERSONAL		TOTAL		TOTAL
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
<b>SECTOR PÚBLICO DEL ESTADO</b>	<b>302.100</b>	<b>116.983</b>	<b>49.402</b>	<b>33.768</b>	<b>3.400</b>	<b>8.301</b>	<b>354.902</b>	<b>159.052</b>	<b>513.954</b>
<b>Administración del Estado</b>	<b>67.293</b>	<b>74.859</b>	<b>49.226</b>	<b>33.368</b>	<b>2.344</b>	<b>4.670</b>	<b>118.863</b>	<b>112.897</b>	<b>231.760</b>
Ministerios	32.095	30.476	13.850	13.521	1.229	2.129	47.174	46.126	93.300
Organismos autónomos	19.067	26.435	8.616	7.306	658	1.907	28.341	35.648	63.989
Entidades públicas empresariales	-	-	16.704	5.313	-	-	16.704	5.313	22.017
Agencias estatales	3.994	3.492	3.127	3.124	81	221	7.202	6.837	14.039
Autoridades administrativas independientes	317	400	375	438	6	16	698	854	1.552
Universidades públicas no transferidas	495	888	183	163	352	394	1.030	1.445	2.475
Otros entes de D. Público	11.325	13.168	6.371	3.503	18	3	17.714	16.674	34.388
<b>Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado</b>	<b>227.702</b>	<b>30.114</b>	-	-	-	-	<b>227.702</b>	<b>30.114</b>	<b>257.816</b>
Fuerzas Armadas	102.547	14.974	-	-	-	-	102.547	14.974	117.521
Cuerpo Nacional de Policía	55.475	9.630	-	-	-	-	55.475	9.630	65.105
Guardia Civil	69.680	5.510	-	-	-	-	69.680	5.510	75.190
<b>Administración de Justicia</b>	<b>7.105</b>	<b>12.010</b>	<b>176</b>	<b>400</b>	<b>1.056</b>	<b>3.631</b>	<b>8.337</b>	<b>16.041</b>	<b>24.378</b>
<b>SECTOR PÚBLICO DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>	<b>286.660</b>	<b>554.778</b>	<b>66.930</b>	<b>109.656</b>	<b>134.053</b>	<b>347.227</b>	<b>487.643</b>	<b>1.011.661</b>	<b>1.499.304</b>
<b>Consejerías y sus organismos autónomos</b>	<b>252.305</b>	<b>524.338</b>	<b>39.369</b>	<b>86.974</b>	<b>113.991</b>	<b>325.850</b>	<b>405.665</b>	<b>937.162</b>	<b>1.342.827</b>
Universidades	34.355	30.440	27.561	22.682	20.062	21.377	81.978	74.499	156.477
<b>SECTOR PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL</b>	<b>118.710</b>	<b>74.333</b>	<b>148.331</b>	<b>173.207</b>	<b>26.071</b>	<b>41.665</b>	<b>293.112</b>	<b>289.205</b>	<b>582.317</b>
Ayuntamientos	106.768	60.932	137.526	160.412	20.829	31.462	265.123	252.806	517.929
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares	11.942	13.401	10.805	12.795	5.242	10.203	27.989	36.399	64.388
<b>TOTAL</b>	<b>707.470</b>	<b>746.094</b>	<b>264.663</b>	<b>316.631</b>	<b>163.524</b>	<b>397.193</b>	<b>1.135.657</b>	<b>1.459.918</b>	<b>2.595.575</b>

Fuente: BEP-SAP Febrero 2020 (datos y tabla).

Cabe destacar la elevada presencia de mujeres en los ministerios de Educación y Sanidad donde aproximadamente 7 de cada 10 empleados públicos son mujeres. La situación opuesta la encontramos en el Ministerio del Interior en el que no llegan a 4 de cada 10. Estos datos también reflejan, en cierta medida, la segregación ocupacional de las mujeres por sectores, a la que anteriormente hacíamos referencia.



**Gráfico 5.** Porcentaje de empleadas públicas en los Ministerios.



Fuente: BEP-SAP Febrero 2020. Elaboración propia.

Según los datos del BEP-SAP de julio de 2018<sup>21</sup>, en relación con el personal funcionario de carrera que trabaja en Ministerios y sus áreas de actividad (con exclusión de la docencia no universitaria), y teniendo en cuenta el tipo de titulación requerida para el acceso a los diferentes Cuerpos, los hombres suponen el 51,7% en el subgrupo A1 (el más alto). La diferencia en este subgrupo se agudiza más en el nivel 30 (máximo nivel) en el que los hombres alcanzan el 60% y en la categoría «otros» (en la que se incluyen los embajadores) en la que alcanzan el 87,9%. Los hombres también predominan en los subgrupos C1 (55,53%) y el antiguo E (75,98%). Sin embargo, las mujeres tienen una mayor presencia en los subgrupos A2 (51,55%) y C2 (67,4%).

Si a este análisis le incluimos el factor de la edad, podemos observar una tendencia progresiva hacia la corrección de este desequilibrio. Dentro del subgrupo A1, a partir de los 50 años se ve claramente un mayor porcentaje de hombres. De hecho, el 77% de los funcionarios mayores de 64 años son hombres. Sin embargo, entre los 30 a los 49 años la presencia de mujeres ya es mayor, en concreto de los 30 a los 39 el 59,92% son mujeres y entre los 40 y los 49 años el 55,31%.

21 Los datos relativos a los grupos en los que trabajan los distintos empleados públicos no se encuentran disponibles en el informe publicado en febrero de 2020 por ello se hace referencia a los del informe anterior.



Dentro del subgrupo A2 las mujeres representan el 51,54%, sin embargo, este porcentaje aumenta progresivamente en el funcionariado menor de 50 años. Entre los 40 y 49 años las mujeres representan el 55,98%, entre los 30 y 39 años un 60,3% y entre los menores de 30 años hay un 60,18%. En este subgrupo los funcionarios mayores de 50 años también son mayoritariamente hombres llegando al 65,12% los que son mayores de 64 años.

Si atendemos al nivel de complemento de destino<sup>22</sup> los hombres ocupan los puestos más altos: nivel 30 (59,88%), nivel 29 (54,66%), nivel 28 (53,27%).

Pese a la aparente composición equilibrada de la Administración General del Estado, el porcentaje de mujeres en puestos de liderazgo y adopción de decisiones no supera el 31%. Un ejemplo destacable es la situación que se da en la Administración de Justicia en la que conviven dos realidades contrapuestas. Por una parte, se habla del fenómeno de la «feminización» de la justicia, ya que el 65,8% del personal de esta administración son mujeres. Pero, por otra parte, el número de mujeres en los niveles más altos sigue siendo extraordinariamente bajo. El Tribunal Supremo está compuesto por el presidente del Tribunal Supremo, el vicepresidente, los cinco presidentes de sala y setenta y cuatro magistrados. De ellos, únicamente diez son mujeres, lo que supone un 12,34% del total.

Como ya se ha mencionado, la función de las Administraciones Públicas es fundamental en el fomento de la presencia de las mujeres en los puestos de liderazgo y adopción de decisiones y en la retención del talento femenino, tanto en el ámbito público como privado. En consecuencia, se considera necesario el impulso de mecanismos como el apoyo a programas de formación y desarrollo específicos para alcanzar este tipo de puestos, el fomento de medidas de conciliación y racionalización horaria, la implementación de servicios de cuidado de menores y mayores, así como la educación de las generaciones futuras en la corresponsabilidad de las tareas familiares, entre otras medidas.

#### 4. MECANISMOS NORMATIVOS E INSTRUMENTOS EXISTENTES EN EL MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL Y NACIONAL EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES

El derecho de todas las personas a participar en la vida pública es reconocido tanto en el ordenamiento jurídico internacional como nacional. Sin embargo, lograr una participación relevante de las mujeres en la toma de decisiones continúa siendo, en ocasiones, un desafío.

22 Retribución salarial que corresponde al nivel del puesto de trabajo que se desempeña o se haya consolidado.



La igualdad entre mujeres y hombres se encuentra reconocida en diferentes textos internacionales sobre derechos humanos como principio jurídico universal. Merece especial mención la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (en adelante CEDAW), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1979 y ratificada por España en 1983. En ella se adoptan diversas medidas con el fin de alcanzar la igualdad real entre mujeres y hombres, y se legitima la utilización de acciones de discriminación positiva para lograr este objetivo.

El artículo 7 de la CEDAW establece, entre otras disposiciones, que los Estados Parte de la Convención deberán tomar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país.

También conviene hacer referencia a la IV Conferencia Mundial de la Mujer 1995, celebrada en Beijing de 1995, ya que introduce numerosos avances en este ámbito. Fruto de esta conferencia surge la Plataforma de Acción de Beijing, en la que se reconoce que la mujer suele estar infrarrepresentada en casi todos los niveles de gobierno pese al movimiento generalizado de democratización existente en la mayoría de países en ese momento.

En 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 en la que se reconoce el importante papel de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la administración pública inclusiva y las instituciones para lograr sociedades más pacíficas, prósperas, iguales y sostenibles. Su Objetivo 16 establece la necesidad de «promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas» y su Objetivo 5 la relativa a «garantizar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres».

En el ámbito de la Unión Europea, la igualdad entre mujeres y hombres y la eliminación de las desigualdades entre unas y otros son un objetivo transversal que debe integrarse en todas las políticas y acciones de la Unión y de sus miembros, desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999.

Bajo el paraguas del antiguo artículo 111 del Tratado de Roma, se ha desarrollado un acervo comunitario sobre igualdad de sexos de gran importancia para el desarrollo de la UE, el cual ha sido transpuesto en todos los Estados miembros. Cabe destacar la Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, 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 a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

En el ámbito español, el artículo 14 de nuestra constitución proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Así también, el artículo 9.2 consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sea real y efectiva.



La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>23</sup> que incorpora al ordenamiento jurídico las dos directivas comunitarias destacadas anteriormente, ha supuesto un impulso fundamental para la sociedad española en esta materia.

Esta ley presta especial interés al fomento del principio de presencia o composición equilibrada. Este principio supone que la presencia de hombres y mujeres en órganos y cargos de responsabilidad no supere el 60% ni sea menor al 40%. Pese al notable incremento de la participación de las mujeres en el poder político, todavía no se alcanza el límite mínimo del cuarenta por ciento que señala la ley como el de presencia equilibrada de mujeres y hombres.

También podemos encontrar leyes de igualdad entre hombres y mujeres de ámbito autonómico como las pioneras Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, del Parlamento de Navarra<sup>24</sup>; Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León<sup>25</sup>; o la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana<sup>26</sup>.

## 5. PRESENCIA DE MUJERES EN LOS ALTOS CARGOS DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO ESPAÑOL

En primer lugar, es necesario mencionar la ausencia de datos tratados y analizados en informes de diagnóstico, como planes de igualdad, sobre la presencia de mujeres en altos cargos de las administraciones públicas.

Según los datos que nos ofrece el Instituto Nacional de Estadística recogidos por el Instituto Europeo de Igualdad de Género, en 2019 las mujeres representaban el 42,8% del personal que ocupaba los órganos superiores y los altos cargos de la Administración General del Estado. En ellos se computa la Presidencia de Gobierno, las Vicepresidencias y Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías y Secretarías Generales, Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas.

El mayor nivel de presencia de mujeres se encuentra en los miembros del Gobierno, donde ha llegado a alcanzar el 62,5% en diciembre de 2019. En 2004, con el go-

23 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. *BOE* núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

24 Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, del Parlamento de Navarra. *BOE* núm. 13, de 15 de enero 2003. Esta Ley ha sido derogada por la reciente Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres. *BOE* núm. 110, de 8 de mayo de 2019.

25 Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León. *BOE* núm. 71 de 24 de marzo de 2003.

26 Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana. *BOE* núm. 10 de 8 de mayo de 2003.



bierno socialista de Rodríguez Zapatero, comenzó una tendencia hacia una composición equilibrada del gobierno que supuso un cambio frente a las formaciones anteriores en las que siempre había existido un predominio de los hombres.

**Gráfico 6.** Mujeres en el Gobierno por periodo (% mujeres).

	2019*	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008
<b>Número total de carteras</b>	16	18	14	14	14	14	14	14	14	16	18	18
<b>% mujeres</b>	62,5	61,1	35,7	35,7	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	50,0	50,0	50,0

Fuente: Elaboración del Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades a partir de los datos publicados en la web del Gobierno de España.

\*Los datos se recogen con motivo de cada remodelación del gabinete y quedan referidos a la composición del Gobierno en diciembre de cada año.

Esta tendencia se vería interrumpida en 2011 por el gobierno popular y reanudada en 2018 con el gobierno de Pedro Sánchez. En la actualidad nos encontramos con un Gobierno en el que tres de las cuatro vicepresidencias están ocupadas por mujeres, así como la mitad de las carteras ministeriales.



Fuente: la Moncloa.com. Fecha: 14/01/2020. Autora: Pool Moncloa/Fernanda Calvo.

Si descendemos a niveles inferiores, la presencia de mujeres disminuye al 44% en las Secretarías de Estado y al 38,3% en las Subsecretarías y Secretaría Generales. En el caso de la Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas alcanza el 42,5%. Como más tarde analizaremos, se corre el peligro de encontrarnos ante una posible situación más estética que real.

**Gráfico 7.** Órganos superiores y altos cargos en la Administración General del Estado (% mujeres).

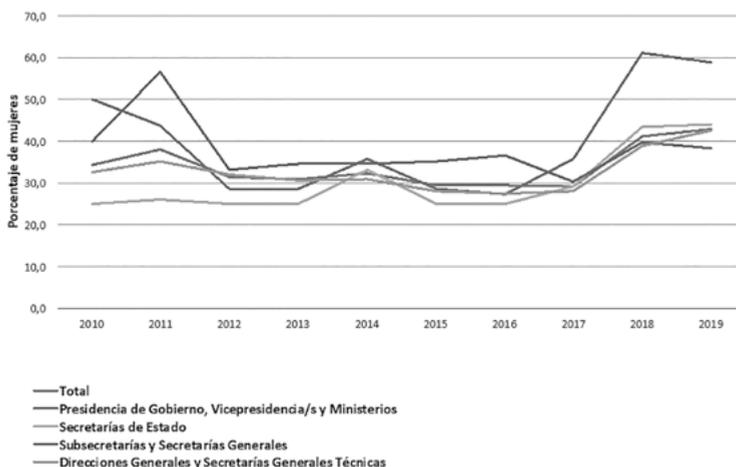
	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
Total	42,8	41,2	29,2	29,4	29,4	32,4	30,9	31,4	38,1	34,4
Presidencia de Gobierno, Vicepresidencia/s y Ministerios	58,8	61,1	35,7	27,3	28,6	35,7	28,6	28,6	43,8	50,0
Secretarías de Estado	44,0	43,5	29,2	25,0	25,0	33,3	25,0	25,0	25,9	25,0
Subsecretarías y Secretarías Generales	38,3	39,7	30,2	36,5	35,2	34,6	34,6	33,3	56,7	40,0
Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas	42,5	39,0	27,9	27,4	27,9	31,0	30,7	32,1	35,2	32,7

Notas: Los datos de los cargos de Presidencia del Gobierno, Vicepresidencia/s del Gobierno, Ministerios y Secretarías de Estado corresponden al último trimestre

Los datos de los cargos de Subsecretarías, Secretarías Generales, Direcciones Generales y Secretarías Generales Técnicas corresponden a datos anuales

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

Si observamos la tendencia de los datos desde 2013 hasta la actualidad, puede apreciarse un considerable aumento de la presencia de las mujeres en estos puestos, partiendo de un 30,9% y llegando a un 42,8%. La tendencia ha sido al alza en todas las categorías, pero en los miembros del Gobierno es donde se ha alcanzado un porcentaje sensiblemente mayor.

**Gráfico 8.** Órganos superiores y altos cargos en la Administración General del Estado (% mujeres).

Fuente: Datos del EIGE, Elaboración propia.

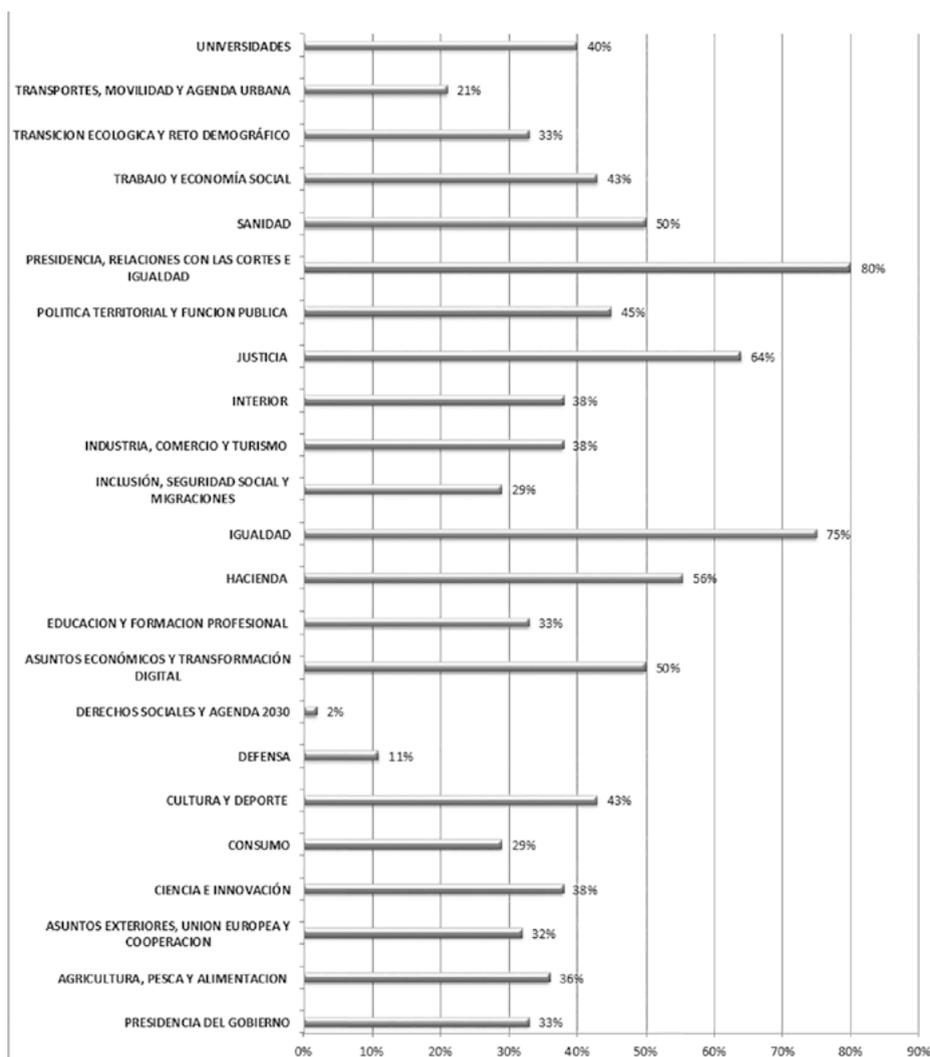
Si partimos de los datos actualizados en junio de 2020 disponibles en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado y analizamos la presencia de mujeres en los altos cargos de cada ministerio<sup>27</sup>, podemos obtener resultados, cuanto menos, curiosos.

27 Análisis realizado a partir de los datos encontrados en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, [https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/PublicidadActiva/TaxPorMinisterios](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/PublicidadActiva/TaxPorMinisterios).



Según estos datos, la presencia de mujeres en los altos cargos es del 39%. Únicamente se alcanza una participación del 50% en 6 de los 23 ministerios (incluyendo la Presidencia del Gobierno) que conforman la cúpula de la Administración General del Estado. Estos son: el Ministerio de Sanidad con un 60% de mujeres, el de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática con un 80%, el de Justicia con un 64%, el de Igualdad con un 75%, el de Hacienda con un 56% y el de Asuntos económicos y Transformación Digital con un 50%. Cabe destacar que 4 de ellos están liderados por mujeres.

**Gráfico 9.** Porcentaje de mujeres en los altos cargos por Ministerio (% mujeres).



Fuente: Portal de la Transparencia, Administración General del Estado. Elaboración propia.



A la cola encontramos el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, liderado por el Vicepresidente Pablo Iglesias, con una ínfima participación de mujeres del 2%. Le sigue el Ministerio de Defensa con una presencia del 11% y el de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana con un 21%. En el caso del Ministerio de Defensa la escasa presencia de mujeres se debe a que nos encontramos ante un sector tradicionalmente masculino y a que entre sus altos cargos se computan los mandos de los distintos ejércitos y estos son mayoritariamente hombres. Puede confirmarse, en cierta medida, la existencia de algunos muros de cristal como en este ministerio, así como en los Ministerios de Sanidad e Igualdad, áreas tradicionalmente feminizadas. Es también reseñable que la participación de mujeres en los altos cargos de la Presidencia del Gobierno es meramente de un tercio.

De este análisis podemos concluir que todavía queda mucho camino por recorrer y que la realidad dista de la imagen mediática que se proyecta, pues tras una composición de Gobierno absolutamente equilibrada encontramos unos equipos de confianza que, en ocasiones, quedan todavía lejos de este equilibrio.

Algunos estudios sugieren que el limitado éxito de las medidas de cambio organizativo en el global de las administraciones públicas se debe a que estas se centran exclusivamente en los aspectos cuantitativos y medibles como la composición equilibrada de los niveles superiores o la brecha salarial. Sin embargo, no analizan los procesos organizativos generadores de la desigualdad existente en la interacción cotidiana<sup>28</sup>. En consecuencia, es necesario implementar cambios profundos y duraderos en la cultura administrativa española.

De acuerdo con Alfama Guillén es «clave explorar los sesgos institucionales desde un enfoque complejo, relacional y multidimensional». Es necesario abordar factores como la presencia y protagonismo de hombres y mujeres, los roles que desempeñan, la distribución del poder, la autoridad y los recursos y los aspectos emocionales y relacionales, entre otros<sup>29</sup>.

---

28 ACKER, J., «Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations», *Gender and Society*, vol. 20, 2009, núm. 4, pp. 441-464; CONNELL, R., «Advancing Gender Reform in Large-Scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers», *Policy and Society*, vol. 24, 2005, núm. 4, pp. 5-24.

29 ALFAMA GUILLEMM, E., «Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura», *Revista Española de Ciencia Política*, 2015, núm. 39, p. 283.



## 6. CONCLUSIONES

La participación política no se produce únicamente a través de cargos electos sino también a través de aquellos puestos de la administración que desarrollan e implementan aquellas políticas y líneas generales marcadas por los gobiernos dentro de las cuales todavía existe un gran margen de discrecionalidad en el que las decisiones y la concreción adoptada por las administraciones públicas es clave. Los altos cargos de las administraciones públicas son puestos que permiten especialmente el ejercicio del liderazgo, así como la adopción de decisiones. Tras la aproximación que este capítulo realiza a esta cuestión se extraen las conclusiones que a continuación se proponen.

En primer lugar, las mujeres representan alrededor del 45% de los empleados de la administración pública a nivel mundial, aunque existen importantes diferencias dependiendo del país. Sin embargo, se encuentran subrepresentadas en los niveles superiores de las administraciones públicas, especialmente en los roles de liderazgo y toma de decisiones.

En segundo lugar, diversos estudios afirman la existencia de una relación positiva entre la participación y el liderazgo de las mujeres en las administraciones públicas, el desarrollo económico y el nivel de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la sociedad.

En tercer lugar, cabe destacar la falta de datos desagregados por razón de sexo en muchas de las tablas de análisis que realiza el INE. Sería muy interesante añadir este indicador con el fin de conocer una fotografía de la realidad mucho más nítida. De este modo se podrían identificar los techos y paredes de cristal en las administraciones públicas con una mayor precisión.

También urge la actualización de los planes de igualdad dirigidos a los empleados públicos tanto de la Administración General del Estado como de muchas administraciones autonómicas. Los múltiples cambios de gobiernos acaecidos en los últimos años han tenido como consecuencia la paralización de muchas de las acciones en materia de igualdad.

En cuarto lugar, al analizar la situación de la presencia de mujeres en los altos cargos de la Administración General del Estado se observa una composición equilibrada en los miembros del Gobierno que no se reproduce en estratos directivos inferiores. Se corre el peligro de encontrarnos ante una posible situación más estética que real por lo que es necesario implementar cambios profundos y duraderos en la cultura administrativa española.

En quinto lugar, es necesario adoptar medidas que fomenten la presencia de las mujeres en puestos de liderazgo y adopción de decisiones en el seno de las administraciones públicas. Para ello, urge identificar y remover aquellos obstáculos que lo impiden



como la falta de un diagnóstico detallado de la situación, las dificultades de conciliación de la vida personal, familiar y laboral o la falta de formación en competencias directivas.

Finalmente, se recomienda abrir líneas de investigación que profundicen en el estudio de la relación entre el liderazgo de la mujer en las administraciones públicas y su repercusión en el desempeño y funcionamiento de estas.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

ACKER, J., «Inequality Regimes Gender, Class, and Race in Organizations», *Gender and Society*, vol. 20, 2009, núm. 4, pp. 441-464; CONNELL, R., «Advancing Gender Reform in Large-Scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers», *Policy and Society*, vol. 24, 2005, núm. 4, pp. 5-24.

ALFAMA GUILLEME, E., «Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im) posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura», *Revista Española de Ciencia Política*, 2015, núm. 39, pp. 263-287.

BARBERÁ HEREDIA, E. y RAMOS LÓPEZ, A., «Liderazgo y discriminación de género», *Revista de psicología general y aplicada: Revista de la Federación Española de Asociaciones de Psicología*, vol. 57, 2004, núm. 2 (Ejemplar dedicado a: La Psicología y el acceso de la mujer a la función directiva), pp. 147-160.

BOLETÍN ESTADÍSTICO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Registro Central de Personal*, 2020.

EAGLY, A., y JOHNSON, B., «Gender and leadership style: A meta-analysis», *Psychological Bulletin*, núm. 108, pp. 233-365.

GEPA Initiative Database. PNUD y University of Pittsburgh, 2019.

McKINSEY & COMPANY y UNDP, *Gender diversity in the state: A development accelerator?*, 2017.

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE, *The Power of Parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, 2015.

MOLERO ALONSO, F., *Mujer y liderazgo en el siglo XXI: una aproximación psicosocial a los factores que dificultan el acceso de la mujer a los puestos de alta responsabilidad*, Madrid, Instituto de la Mujer, 2009.

OCDE, *Avance Rápido hacia la Igualdad de Género: Transversalización, Implementación y Liderazgo*, 2019.



OECD, *SIGI 2019 Global Report: Transforming Challenges into Opportunities, Social Institutions and Gender Index*, París, OECD Publishing, 2019.

OECD, *2015 OECD Recommendation of the Council on Gender Equality in Public Life*, París, OECD Publishing, 2016.

RAE y CGPJ, *Diccionario del Español Jurídico*, 2020, <https://dle.rae.es>.

UNDP, *Global Report on Gender Equality in Public Administration (GEPA)*, New York, 2014.