

SEMINARIO POLÍTICA FISCAL Y GÉNERO.-

Mesa Redonda: **Alta Dirección en la Administración Pública. ¿Política de Género?**

Ana Aguado
Universidad de Valencia

1) Reflexionar sobre política fiscal y género, y en particular sobre la alta dirección en la Administración Pública y su relación con las políticas de género implica, desde una perspectiva histórica y sociológica, contextualizar esta cuestión dentro de un amplio análisis relativo, en primer lugar, a la relación entre Género y Ciudadanía; en segundo lugar, a la relación más específica entre mujeres y poder, y en concreto, en torno al significado del denominado “techo de cristal”; y en tercer lugar, a las alternativas representadas por las políticas públicas de igualdad; y las diferencias existentes, en ese sentido, (para saber de que hablamos) entre, por un lado, el acceso de las mujeres a las élites políticas, y por otro lado, su acceso y promoción a los niveles más altos de la Administración Pública (que es algo diferente). Y ello para ver si puede hablarse de Estado y (Des)igualdad hoy todavía, y por tanto, si es necesaria la existencia de políticas de género en este sentido, con la introducción de la perspectiva de género en las políticas gubernamentales (mainstreaming), tal como se ha venido planteando desde la Conferencia de Pekín.

La participación social de las mujeres como ciudadanas de pleno derecho es un hecho parcialmente conseguido, cuyos progresos se han ido evidenciando en los países desarrollados, tanto a nivel jurídico y político como educativo y profesional. En España, en los últimos años, con el desarrollo de la democracia, se han ido adoptando algunas medidas encaminadas a conseguir el principio de igualdad para las mujeres. Se han creado instituciones para favorecer la igualdad de oportunidades, para impedir el sexismo en la enseñanza, se han aprobado medidas positivas para evitar la discriminación en el trabajo y se han modificado numerosos cuerpos legales que daban a la mujer un trato peyorativo y discriminatorio. Pese a ello, la presencia de mujeres en los ámbitos más cualificados y prestigiados de la vida política y económica sigue siendo minoritaria, especialmente en sectores profesionales y políticos

con gran poder de decisión. Es decir, no se trata ya de “presencia” de las mujeres en la actividad económica y política, sino de que tipo de presencia y su relación con el poder, y en este sentido, la relación entre mujeres y poder sigue siendo enormemente asimétrica.

Sin entrar en el debate teórico acerca de los diversos y controvertidos significados atribuidos a los conceptos de igualdad y de justicia de la igualdad, no hace falta analizar exhaustivamente los datos existentes –aunque algunos si que daremos- para comprobar las dimensiones de la persistencia de discriminación por razones de sexo/género. Las prácticas discriminatorias se manifiestan en muchos ámbitos sociales, obedecen a factores muy diversos y requieren medidas específicas que posibiliten su modificación. Es evidente que existen diferencias entre una situación discriminatoria en la que a un grupo de mujeres de un medio rural se les dificulta la participación en la vida pública de su comunidad, y otra relativa a la escasa representación femenina en los niveles superiores de determinadas profesiones. Pero en ambos casos cabe hablar de segregación de género, aunque los tratamientos de intervención para paliar la situación discriminatoria en los respectivos ejemplos sean claramente distintos.

Para entender y explicar correctamente esta realidad, es necesario partir de la caracterización de las relaciones de género como relaciones sociales entre mujeres y hombres, construidas cultural y socialmente, y explicar históricamente cómo y porqué hombres y mujeres han ocupado “lugares” asimétricos dentro del conjunto social, en las diversas sociedades y momentos históricos. Lugares asimétricos que han estado operando en función de las necesidades y de la “lógica interna” de cada sociedad. Y en el conjunto de estas explicaciones, es particularmente significativo el análisis de cómo y porqué esos “lugares”, funciones y roles de género se reformularon en el momento clave de las revoluciones liberales, construyéndose la esfera pública y la ciudadanía vinculada a la masculinidad, y la esfera privada y doméstica vinculada a la feminidad, no como un aspecto puntual o marginal, sino formando parte sustancial de la nueva lógica interna de la naciente sociedad.

El concepto de ciudadanía, pese a ser uno de los conceptos clave de la teoría política moderna, puede ser entendido desde múltiples significados que se superponen y acumulan, desde la ya clásica y enormemente cuestionada

clasificación de Marshall de ciudadanía civil, política y social. El desarrollo supuestamente neutral del concepto ha eludido tradicionalmente la perspectiva de género, es decir, el análisis de los derechos de las mujeres en tanto que derechos individuales, en tanto que derechos humanos, y, en definitiva, en tanto que derechos ciudadanos. Es necesario conocer la configuración histórica de la ciudadanía en los primeros liberalismos, a partir de la consideración de que la exclusión de las mujeres de la misma fue un elemento clave en la estructuración de la esfera pública. Los discursos jurídico-políticos iban a delimitar conceptos como ciudadanía, esfera pública, derechos civiles, Estado o constitución; e iban definir igualmente quien o quienes son los sujetos del nuevo espacio político-público, de tal manera que en esta definición las mujeres serían implícita o explícitamente un nudo ideológico clave, un “no sujeto”, en torno al cual van a converger las presuntas contradicciones y paradojas de los discursos políticos contemporáneos.

El espacio público creado fue, en este sentido, el espacio de los “iguales”, de los que se reconocen como tales por su “naturaleza” o “capacidades” –autonomía personal- como ciudadanos u “hombres públicos”, en tanto que las mujeres son la alteridad, “lo diferente”, “lo otro”, supuestamente opuesto pero complementario y subordinado; y no podía haber igualdad entre quienes no son “iguales” –bien por voluntad divina, bien por voluntad de la naturaleza o de la razón-. De esta manera, el género ha marcado un punto de partida y ha trazado una línea divisoria insalvable entre quienes podían participar de la igualdad o no, y ser incluidos o no, en la ciudadanía.

2) Relación entre mujeres y poder o significado del techo de cristal.

Es esta generización de espacios y funciones la que explica la división sexual del trabajo y la estructuración del mercado laboral en trabajos cualificados y no cualificados, asociados históricamente a la masculinidad y a la feminidad –trabajos “masculinos” y trabajos “femeninos”-. Los trabajos más cualificados, prestigiados, valorados socialmente y mejor remunerados han estado históricamente vinculados a la masculinidad. Con consecuencias económicas evidentes, y más aún, con inferior remuneración salarial para las mujeres por un mismo tipo de trabajo que el realizado por hombres. El “techo

de cristal” , la cúspide o vértice de la pirámide profesional, laboral y económica, el “núcleo duro” del poder, sigue siendo fundamentalmente masculino.

Para entender esta situación, es necesario analizar los factores legales, sociales y psicosociales que contribuyen y posibilitan el mantenimiento de esta discriminación. En el ámbito laboral y profesional, entre los factores que favorecen la discriminación extrínseca cabe señalar, efectivamente, por un lado, el predominio en este ámbito de los valores y de la valoración de “lo masculino”; y por otro lado, la escasez de modelos referenciales femeninos con la consiguiente falta de identidad sociolaboral de las mujeres. Es significativo constatar el conocido desfase, reconocido en el momento actual por muchas mujeres, quienes tras finalizar sus estudios universitarios con niveles elevados de rendimiento académico, no consiguen un desarrollo laboral paralelo ni llegan a considerar la profesión como un elemento estructurador de sus vidas. La promoción profesional no está sólo determinada por el nivel curricular alcanzado, sino, de manera muy determinante, por la interiorización de normas, actitudes y valores respecto a la profesión.

En relación con la discriminación intrínseca, cualquier análisis de género debe tomar en consideración el estatus social familiar, la dualidad de papeles específicos asignados a las mujeres y la asimetría respecto a los varones en la realización de tareas domésticas. Consecuencia de esta situación, las mujeres han desarrollado tradicionalmente y culturalmente sistemas de valores en los que se contiene menores expectativas de éxito profesional, y procesos de atribución causal desfavorables a la autoestima.

En España, aunque la participación social de las mujeres ha aumentado considerablemente durante los últimos años, su integración en el mercado de trabajo sigue siendo minoritaria, según los informes sobre tasas de actividad, empleo y paro en varones y mujeres en la Comunidad Valenciana (Documento Social, 1993). Entre los motivos, la persistencia de trabas sociales y psicológicas que limitan y condicionan la situación socio-laboral y profesional de las mujeres. Y esta situación es especialmente constatable en la escasa presencia de mujeres que acceden a los niveles más elevados de determinadas profesiones, como en el caso de la Administración Pública, y como en el caso más específico del profesorado universitario. Se trata en este sentido de estudiar la persistencia de factores de discriminación explícita, así

como la existencia de los factores socioculturales que favorecen las actitudes inhibitorias.

El acceso de las mujeres a la función pública está regido en la actualidad por los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, por lo que de entrada no cabría ninguna discriminación por razón de género en la Administración, ni en el momento de su incorporación al empleo público ni en la posterior promoción desarrollada en su interior. No obstante, no puede negarse que la situación de las mujeres en el mercado laboral en general, y en la Administración en particular, constituye un reflejo de las formas en que las mujeres están presentes en la sociedad, resultado a su vez de un desarrollo histórico, en el que como hemos visto, las mujeres, lejos de ser partícipes del principio de igualdad en lo público y en lo privado, han estado relegadas al ámbito privado en el que se mantenía una estructura desigualitaria y de subordinación legal que las limitaba a determinados roles de género. Por ello, ambas realidades, socio-histórica y laboral no pueden deslindarse, ni las concepciones en torno al papel de las mujeres en la sociedad mantenidas tradicionalmente pueden considerarse borradas por el principio constitucional de igualdad entre los sexos.

La apariencia de normalidad y de neutralidad que comporta la función pública no debe hacernos olvidar que las mujeres soportan la mayor parte de las cargas domésticas y familiares, paralelamente a sus obligaciones laborales, lo que se traduce en la denominada "doble jornada laboral". Este rol social es un elemento condicionante en la carrera profesional o la promoción administrativa, dado que sus posibilidades de formación no siempre son idénticas; y en ocasiones son ellas mismas las que se autolimitan. Pese a que en la actualidad se advierten algunos elementos de transformación, es constatable que la promoción y la formación se lleva a cabo con mayor esfuerzo y dificultad que los hombres.

Concretamente, si analizamos el cuadro elaborado por el Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a partir de los datos facilitados por el Ministerio de Administración Pública, relativos al número de altos cargos en la Administración y el porcentaje de mujeres en ellos entre 1996 y 2004, puede verse como en números totales, el porcentaje de mujeres era en 1995 el 14,42%, en tanto en el 2004 representaba el 22,28%. Pero en

este incremento ha tenido un peso excepcional la paridad introducida por primera vez en la historia por el gobierno socialista en el nombramiento de ministros y ministras en el 2004 (50%). Pero, sin embargo, a excepción de esta “primera línea”, el resto de altos cargos ha tenido una evolución en la presencia femenina mucho menos marcada y bastante más regular (Secretarías de Estado: 25% en 1995, 12% en 2004; Subsecretarías: 9,09% en 1995, 22,22% en 2004; Direcciones Generales: 13,75% en 1995, 23,35% en 2004; Altos Cargos nombrados por el gobierno sin rango administrativo concreto (7, 41% en 2001, 7,14% en 2004). Igualmente, en la actual legislatura, a pesar de las medidas introducidas por los partidos políticos en este sentido, sólo el 36% de los 350 [diputad@s](#) son mujeres, porcentaje que se reduce en el Senado, donde las mujeres representan el 25,1%. Y por lo que respecta al poder judicial, a pesar de que en el año 2004 el número de juezas (463) era más del doble del número de jueces (228), el porcentaje de magistradas sólo alcanza el 38.2%. Y lo más significativo: de [l@s](#) 93 [maistrad@s](#) que componen el Tribunal Supremo, sólo hay una mujer.

Otro tanto ocurre en las empresas, con el porcentaje de mujeres directivas. Es en este ámbito donde las diferencias entre mujeres y hombres son más llamativas, a pesar de la “sensación” existente sobre los avances logrados. Los puestos directivos y de mayor responsabilidad, el “núcleo duro”, allí donde se toman las decisiones de peso que afectan a toda la sociedad, siguen siendo ocupados mayoritariamente por hombre. En el cuadro elaborado al respecto, también por el Instituto de la Mujer, a partir de datos de la Encuesta de Población Activa (Inst. Nacional de Estadística) en el período 1998-2005, y que se puede encontrar en su página web, los resultados estadísticos mezclan situaciones claramente diferentes: el porcentaje de mujeres en lo que se clasifica como “gerencia de empresas sin asalariados” – es decir, autónomas, autoempleadas, pero autónomas no son “directivas”- se sitúa entre el 46,83% en 1998 y el 47,74% en el 2005-; en tanto que el porcentaje de mujeres en lo que se clasifica como “dirección de empresas con más de 10 trabajadores” se sitúa entre el 13,86% en 1998, y el 21,90% en el 2005. Como media, en las empresas grandes, con 10 o más personas trabajando, las diferencias son entre el 17,9% de mujeres y el 82,1% de hombres. La diferencia es significativa: las mujeres asumen más

responsabilidades por su propia iniciativa –cuando han de generar “autoempleo”, cuando son autónomas-; y por el contrario, cuando han de ser seleccionadas o designadas para la dirección de más alto nivel, su presencia es muchísimo más minoritaria. Esta segregación vertical todavía es más significativa cuando hacemos referencia a la presencia de mujeres en los consejos de administración, que son los verdaderos núcleos de poder de las empresas.

Una aproximación más indicativa para el análisis relativo al “techo de cristal” en la alta dirección empresarial la podemos encontrar en el estudio publicado en el 2002 por Corporate Women Directors International (Citado en *Diversidad en la Universidad: una estrategia de futuro*, Institut Universitari d'Estudis de la Dona, 2004), en el que se puede ver como el 76% de las mayores empresas españolas por ingresos no cuentan con mujeres consejeras. De las 300 empresas analizadas, son 72 las que cuentan con mujeres en su consejo de administración, de las que el 68,1% sólo cuentan con una, el 11,1% con dos y el 20,8% con tres. En total, de los 2.486 consejeros/as de estas empresas, solamente 115 son mujeres. Y por otra parte, es importante destacar que en la mayoría de empresas en que las mujeres ocupan cargos en el consejo de administración, lo hacen por ser miembros de la familia propietaria de dichas empresas, lo cual introduce un nuevo factor a considerar: el relativo a si estas mujeres son miembros activos con el mismo poder de decisión, o bien se incluyen nombres de mujeres por otros motivos, de mera representación o de estrategia económica.

En el caso de la Universidad, la reciente incorporación de la mujer a los estudios universitarios –fue sólo a partir de 1910 cuando se permitió su acceso- ha dificultado, hasta fechas recientes, su acceso a categoría de profesora de universidad. La institución universitaria ha sido, durante muchos años, un

terreno predominantemente masculino; y todavía persiste la vieja tradición según la cual las carreras técnicas se consideran preferentemente masculinas. Por lo que respecta al profesorado universitario y a la promoción profesional de las mujeres en la Universidad, el estudio realizado sobre este tema por Ester Barberá, M^a Josefa La fuente y Maite Sarrió (*La promoción profesional de las mujeres en la Universidad*, Valencia, Promolibro, 1998) muestra el predominio masculino en la profesión, tanto en lo referente al número total de profesores y profesoras, como en lo que respecta a su desigual distribución en función de la categoría profesional. En concreto, en la Universidad de Valencia, de unos 2500 profesores, sólo son mujeres poco más del 30%, y su presencia se distribuye de forma desigual, llegando a alcanzar casi el 50% en las clásicamente etiquetadas como “carreras femeninas”, mientras que en las masculinas el porcentaje baja de forma considerable. Y menos de un 12% del número total de profesoras ha accedido al nivel superior de catedráticas de universidad. La presencia de las mujeres en los cargos académicos de gran responsabilidad es espectacularmente baja en comparación con la presencia de los varones. Por el contrario, en esta misma Universidad, el porcentaje de mujeres en el PAS es en la actualidad un 65% del total, y dentro de este personal, en contraposición con el panorama existente en otro tipo de administraciones públicas, éstas llegan a ocupar puestos de responsabilidad en mayor medida que en otros espacios laborales.

En términos globales y en conclusión, los datos expuestos muestran la situación de desigualdad de género en los niveles de mayor responsabilidad de todos los sectores de la actividad social y económica. Sigue percibiéndose el “techo de cristal”, una barrera artificial y casi invisible, construida de prejuicios de actitud y de organización, que limita y dificulta el acceso de las mujeres a los puestos más elevados de la institución. Las mujeres encuentran dificultades en el acceso y permanencia en los puestos de responsabilidad universitaria, empresarial y política. Esta situación obedece, en parte, a lo reciente de la incorporación masiva de mujeres a los niveles educativos superiores, y, sobre todo, a las herencias históricas y los mecanismos de selección –cooptación– que obstaculizan la presencia de las mujeres en los puestos superiores de la administración y dirección.. Es cierto que en el momento actual, no existen

impedimentos legales ni cortapisas institucionales que dificulten el acceso y promoción profesional de las mujeres universitarias. Sin embargo, la eliminación de medidas discriminatorias explícitas no garantiza la ausencia de otro tipo de obstáculos, relacionados con factores sociales y culturales, con mecanismos de selección o nombramiento vía cooptación –entre los “iguales”-, a los que se suman procesos psicológicos de autolimitación y discriminación interna porque siguen existiendo, en este sentido, mayores renunciaciones familiares y mayores incompatibilidades entre vida profesional y vida privada para las mujeres. En definitiva, sigue resultando anecdótica la presencia de mujeres en los núcleos de poder y en los niveles más altos de dirección y de toma de decisiones de cualquier organización, y esta desigualdad sigue siendo una cuestión pendiente de resolución en la sociedad actual.

3) Por lo que respecta a la reflexión en cuanto a las estrategias y alternativas posibles, puede parecer paradójico que en estos momentos en los que las mujeres han alcanzado en gran medida el reconocimiento político de sus derechos -al menos en la sociedad occidental-, desde la teoría y la ciencia política se siga reflexionando sobre la cuestión de la igualdad de las mujeres, como si éstas no estuviesen plenamente reconocidas como ciudadanas sujetos de todos los derechos individuales. Y efectivamente, a lo largo del siglo XX hemos asistido a la plasmación jurídica del reconocimiento de los derechos de las mujeres como sujetos activos de ciudadanía; y como sujetos de “poder”; pero ese reconocimiento ha puesto de relieve que un acceso “formalmente” igual a los derechos no es suficiente, porque se parte de desigualdades previas entre una mitad de la población y la otra mitad, ya que no se está hablando de una “minoría” más. De ahí que las alternativas y propuestas de articulación de nuevas vías para satisfacer las reivindicaciones específicas de las mujeres, y sus posibilidades de acceso al poder político y al poder económico, sea una cuestión de ideología, una cuestión profundamente política. Una cuestión que parte del presupuesto de que la igualdad es un punto de llegada hacia el que hay que avanzar desde anteriores situaciones desigualitarias, y no un punto de partida ya existente. Es, por tanto, una cuestión de propuestas y proyectos políticos igualitarios, radicalmente democráticos, y en este sentido, feministas. Propuestas que para ahora y aquí se articulan en las políticas de acción

positiva, políticas de igualdad, sistemas paritarios, etc. Es decir, en políticas públicas de género, que desarrollen su carácter de transversalidad. Es lo que se venido formulando como “mainstreaming” de género.

Porque lo que la teoría feminista contemporánea como teoría crítica ha puesto de manifiesto es que el inicial reconocimiento jurídico de la igualdad para las mujeres se produjo desde un marco conceptual que necesita ser revisado, porque está impidiendo de facto un ejercicio pleno de la ciudadanía política y económica por parte de las mujeres. Porque, como decíamos al principio, la igualdad y la ciudadanía no son términos neutros desde el punto de vista del género. Y esto tiene actualmente, en los sistemas social y políticos actuales, consecuencias importantes: ¿cómo acceder a un concepto que se supone igualador y neutro, cuando su misma articulación está viciada precisamente de desigualdad generica?. El universalismo mal entendido ha sido una trampa falsamente igualadora; pero lo contrario, el particularismo, sitúa peligrosamente en los límites mismos del principio ideológico del que parte todo el desarrollo político contemporáneo: el de que los sujetos de los derechos y libertades ciudadanas son todos y cada uno de los individuos por encima de cualquier diferencia. Frente a la diversidad de posiciones doctrinales en este sentido, las propuestas que actualmente se confrontan en el debate teórico sobre derechos y ciudadanía de las mujeres, y que se han ido concretando políticamente en la articulación de la denominada democracia paritaria, aluden a que lo que en el fondo está en juego es una relegitimación del Estado, desde el momento en que el principio de igualdad formal se ha revelado como insuficiente para la consecución de la igualdad real –del acceso al poder por tanto- en todos los ámbitos, entre una mitad de la población y la otra.

En definitiva, tener en cuenta -teórica y prácticamente- las diferencias sociales y culturales de género, no debe representar en las alternativas políticas concretas al respecto un abandono del principio universalista de la igualdad, sino, precisamente al contrario, permite reconocer el contenido concreto y diferenciado de lo calificado como “universal”. Así, en la búsqueda de esta armonización entre género e igualdad, la teoría feminista se ha centrado en los dos ejes fundamentales de este concepto: que noción de sujeto

está implícita en él, y las consecuencias de la interrelación entre esfera pública y esfera privada.

A lo largo del desarrollo histórico de la igualdad y en la profundización en la democracia, se ha recorrido un largo y heterogéneo camino, y en este sentido, sólo muy recientemente se ha planteado también, como objetivo consensuado desde una cultura política democrática y progresista, la profundización en la democracia y en los derechos humanos, la denominada “democracia radical” o extensión de los principios de libertad e igualdad al conjunto de las relaciones sociales; así como la existencia de nuevos/as protagonistas de la acción política. Y desde esta perspectiva, el debate sobre las estrategias de igualdad, o sobre la paridad, necesita de un análisis profundo de las formas y los mecanismos de los sistemas de poder a los que se interpela, porque, efectivamernte, en la reivindicación de políticas públicas de igualdad y/o paritarias, y en su desarrollo legislativo se presenta la presunta paradoja de que se introduzcan medidas que “parecen” establecer una “diferenciación” por sexo. Cuando, precisamente, las formas más adecuadas de intervención parecen estar vinculadas al “mainstreaming”, es decir, a las estrategias de igualdad de oportunidades basadas en la introducción de la perspectiva de género de forma transversal en todas las políticas y prácticas sociales. Y a este análisis de las alternativas habría que añadir como conclusión el presupuesto inicial de que no se trata de mantener ningún esencialismo de género ahistórico; sino de buscar, aquí y ahora, mecanismos e instrumentos políticos correctores del desigual acceso de las mujeres a la representación política y al poder económico, por razones de equidad y por razones de democracia.