

01|2022

# INFORME

## MUJERES, TRABAJOS Y CUIDADOS: PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA

NÚMERO 01|2022

COLECCIÓN INFORMES

**INFORME 01|2022**

MUJERES, TRABAJOS Y CUIDADOS:  
PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**  
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 819-2022

*Colección Informes*

Número 01/2022

La reproducción de este informe  
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2022

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico  
y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991,  
de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado  
en la sesión ordinaria del Pleno del día 27 de abril de 2022.

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-405-0

D.L. M-13311-2022

*Imprime*

ADVANTIA, Comunicación Gráfica, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 27 de abril de 2022

# INFORME 01|2022

## MUJERES, TRABAJOS Y CUIDADOS: PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA



# ÍNDICE



# ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I. LA SITUACIÓN SOCIOLABORAL DE PARTIDA</b>	<b>9</b>
<b>CAPÍTULO II. COVID-19: IMPACTOS DE GÉNERO</b>	<b>22</b>
1. COVID-19, GÉNERO Y SALUD	23
2. TRABAJOS, CUIDADOS Y EMPLEO	35
2.1. Cambios en la organización social y acentuación de los roles de género	35
2.2. Consecuencias en empleo, ocupaciones y condiciones de trabajo	37
3. IMPACTO EN LA DESIGUALDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA	59
4. SISTEMA DE CONOCIMIENTO, INFORMACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	75
5. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES DURANTE LA PANDEMIA	93
<b>CAPÍTULO III. EL ESCENARIO POSTCOVID: HACIA UNA RECUPERACIÓN IGUALITARIA</b>	<b>104</b>
1. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA	105
2. TRANSFORMACIÓN EN CLAVE DE IGUALDAD	111
2.1. Transición ecológica y cohesión territorial	112
2.2. Sistema de conocimiento, digitalización y nuevas tecnologías	125
2.3. Cohesión social y nueva economía de los cuidados	141

<b>CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS</b>	156
1. Lento avance en igualdad: necesidad de intensificar los esfuerzos	157
2. Conocer, diagnosticar y visibilizar para actuar contra las desigualdades	158
3. Reparto equitativo de tiempos, trabajos y cuidados	159
4. Avanzar más en la autonomía económica de las mujeres	160
5. Conocimiento, educación y ciencia: los resortes de la igualdad	162
6. Las mujeres, agentes del cambio hacia la transición ecológica	164
7. Hacia una nueva economía de los cuidados: una visión integral	167
8. Construir un futuro libre de violencia de género	169
9. Garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las esferas	170
10. Mirando al futuro: transformación con igualdad	171
<b>CONSIDERACIÓN FINAL</b>	173

**CAPÍTULO I**  
**LA SITUACIÓN SOCIOLABORAL DE PARTIDA**



Este informe parte de la necesidad de visibilizar la persistencia de la desigualdad entre mujeres y hombres, tanto en el terreno del trabajo remunerado como en la distribución de los trabajos de cuidados y atención a las personas así como en otras dimensiones de la organización económica y social. Es preciso dejar constancia del severo impacto de la pandemia sobre esta realidad, pues las desigualdades preexistentes se han visto amplificadas. Asimismo, resulta especialmente oportuno en estos momentos analizar las posibilidades de impulsar la igualdad efectiva que ofrece el escenario del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Además, la incertidumbre sobre el impacto de la invasión de Ucrania en el proceso de recuperación puede suponer nuevos retos para los avances en la igualdad.

Especialmente en el caso de las mujeres, la noción de “trabajo” o de “trabajos” no necesariamente se corresponde con la acepción de “empleo” u “ocupaciones” generalmente contemplada en las estadísticas y estudios al uso sobre participación laboral y mercado de trabajo, centrados en lo que se denomina “población activa”. Hablar de trabajos, en el caso de las mujeres, remite a un conglomerado de actividades tanto remuneradas como no remuneradas todavía muy diferentes a las realizadas por los hombres que, en conjunto, representan una carga mayor de responsabilidad para ellas (recuadro 1).

Entre las aproximaciones a esta realidad destaca la aportación reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que, dentro de su proyecto de reflexión sobre los desafíos del futuro del trabajo, llama la atención sobre la necesidad de afrontar los déficits actuales en la prestación de servicios de cuidado y su calidad<sup>1</sup>. La organización deja constancia de la posibilidad de una grave e insostenible crisis del cuidado a nivel mundial, en el contexto de envejecimiento de la población, de diversificación de las formas de familia, de persistencia de desequilibrios en la participación laboral de mujeres y hombres y de carencias en las políticas sociales. El grueso del trabajo de cuidados en todo el mundo se realiza de forma no remunerada por parte de mujeres y niñas, mientras que también la mayor parte del trabajo de cuidado remunerado lo realizan mujeres.

#### NOTAS

1 OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 2019.

**RECUADRO 1. EL TRABAJO DE CUIDADOS. DEFINICIONES DE LA OIT**

El trabajo de cuidados comprende dos tipos de actividades superpuestas: las actividades de cuidado directo, personal y relacional, como dar de comer a un bebé o cuidar de un cónyuge enfermo, y las actividades de cuidado indirecto, como cocinar y limpiar.

El trabajo de cuidados no remunerado consiste en la prestación de cuidados por parte de cuidadoras y cuidadores no remunerados sin recibir una retribución económica a cambio. La prestación de cuidados no remunerada se considera un trabajo, por lo que es una dimensión fundamental del mundo del trabajo (OIT, 2013: Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo).

El trabajo de cuidados remunerado es realizado por trabajadores y trabajadoras del cuidado a cambio de una remuneración o beneficio. Estos comprenden una gran diversidad de personas trabajadoras de los servicios personales, como el personal de enfermería, el personal médico, y los trabajadores y trabajadoras del cuidado personal. Las trabajadoras y trabajadores domésticos, que prestan cuidados tanto directos como indirectos en los hogares, también integran la fuerza de trabajo dedicada a la prestación de cuidados.

Fuente: OIT, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente*, 2019.

A pesar de los innegables avances experimentados en las últimas décadas, la pervivencia de la división sexual del trabajo limita la participación de las mujeres en pie de igualdad en todas las esferas de la vida económica y social, contribuyendo a perpetuar una posición social subordinada en distintos ámbitos lo que, a su vez, retroalimenta la desigualdad hasta sus extremos más deplorables, como el de la violencia.

En 2021 se cumplieron quince años desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, por la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI, en adelante), que el CES dictaminó en su fase de Anteproyecto. Desde entonces, la realidad social de las mujeres en España ha experimentado importantes cambios que el Consejo se ha adentrado a analizar específicamente en dos ocasiones, la última de ellas en 2016<sup>2</sup>. En aquella ocasión, el CES apuntaba a las barreras de naturaleza estructural que seguían determinando que, varias décadas después del inicio de una tendencia de incorporación laboral generalizada, persistían desequilibrios en la participación laboral de las mujeres así como en la dedicación al trabajo doméstico, de cuidados y de atención a las personas. Asimismo, se constataba la insuficiencia de infraestructuras y servicios de cuidados para facilitar la superación de las desigualdades en ese terreno. Resulta pertinente abordar en estos momentos un balance de la evolución de las principales dimensiones de la realidad social que interactúan con esos desequilibrios en los años inmediatamente anteriores a la pandemia (2016-2019).

La evolución de la situación social y en el trabajo durante ese breve lapso temporal no ha sido indiferente a acontecimientos o tendencias mundiales, que han condicionado en un sentido u otro el desarrollo o la implementación de la agenda de igualdad en los últimos años. A nivel mundial, la expansión masiva de las redes sociales ha contribuido positivamente al resurgir de los movimientos sociales en favor de la igualdad entre mujeres y

2 Informe CES 1/2011, *Tercer informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española* e Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*.

hombres, en especial a raíz de las protestas frente a diversas formas de violencia contra las mujeres surgidas en distintos países que, en España, experimentaron su apogeo en 2017 y 2018. Ello ha ido repercutiendo en un clima social más favorable a la igualdad, al reconocimiento de las desigualdades en el mundo del trabajo remunerado y no remunerado y a una mayor alerta social hacia la violencia contra las mujeres. Sin embargo, paralelamente también han crecido los movimientos misóginos extremistas de corte populista. Al mismo tiempo, desde algunos sectores se cuestionan abiertamente el discurso igualitario y las medidas dirigidas hacia la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, en un contexto de creciente polarización<sup>3</sup>.

Cabe recordar que la crisis económica iniciada en 2008 tuvo hondas consecuencias en los principales componentes del Estado social, buena parte de los cuales, como sanidad, educación y atención a la dependencia, sufrieron severos recortes que afectaron especialmente a las mujeres. Hubiera sido de esperar que la recuperación que arrancó en 2014 repercutiera en una mejora de la situación socio laboral de las mujeres y se diera nuevo impulso

---

*Años de retroceso en el impulso a las políticas de igualdad*

---

a las políticas de igualdad. De hecho, varios indicadores relacionados con el empleo, los ingresos y otras variables experimentaron una mejoría, como se verá a continuación. Sin embargo, el despegue de la recuperación social fue desigual y retardado con respecto a la recuperación económica, mientras la inestabilidad política y los sucesivos cambios institucionales entre diciembre de 2015 y noviembre de 2019 no favorecieron la adopción de medidas específicas contra la desigualdad entre mujeres y hombres. Tampoco se procuró la continuidad, el fomento y la transversalidad de las políticas de igualdad y el avance en la aplicación de la LOI, que venían sufriendo un claro estancamiento desde 2010. Al margen de la diversidad de situaciones a nivel territorial, en el ámbito estatal, las estructuras administrativas para la igualdad y las políticas específicas apenas habían comenzado a recuperarse a principios de 2020, justo en la antesala de la irrupción del coronavirus en España. Como resultado, durante varios años se careció de una estrategia marco estatal para la igualdad efectiva, desde la expiración del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016, hasta la reciente aprobación del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2022-2025 en marzo de 2022. Se encuentran pendientes de actualización otros planes de carácter sectorial, como el Plan de promoción de las mujeres en el mundo rural (2015-2018), el Plan de acción para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la sociedad de la información (2014-2017), el Plan integral contra la trata de seres humanos 2015-2018 o la II Estrategia Nacional de erradicación de la violencia. En un periodo poco fructífero desde el punto de vista del impulso a las políticas de igualdad, destaca positivamente la adopción del Pacto de Estado contra la violencia de género de 2017, que ha sido recientemente renovado en noviembre de 2021.

3 En España, distintas instituciones, incluido el Congreso de los Diputados, han auspiciado declaraciones institucionales oponiéndose al negacionismo de la desigualdad.

**RECUADRO 2.** IGUALDAD EN EL EMPLEO Y LA OCUPACIÓN, MEDIDAS URGENTES, 2019

(Contenidos destacados del Real Decreto-ley 6/2019)

En materia de corresponsabilidad en los cuidados y trabajos no remunerados destaca la equiparación del permiso por nacimiento y cuidado (antiguos permisos de paternidad y maternidad) para ambos progenitores con una duración de 16 semanas con carácter individual e intransferible así como el derecho a la adaptación de jornada a trabajadores y trabajadoras con responsabilidades de cuidado.

Asimismo, introduce cambios estructurales en las relaciones laborales en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, al incluir la obligación de las empresas de tener registros retributivos y hacer las auditorías retributivas, instrumentos dirigidos a evaluar la infravaloración de los trabajos desempeñados por mujeres. Igualmente, obliga a la implantación progresiva de los planes de igualdad en las empresas de 50 o más personas trabajadoras. Ambas materias serían objeto de posterior desarrollo reglamentario ya en 2020 (Real Decreto 901/2020 y Real Decreto 902/2020).

Fuente: Real Decreto-ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

En la fase inmediatamente anterior a la pandemia, en cambio, salieron adelante varias iniciativas normativas de relevancia desde la perspectiva de la igualdad. En particular, cabe destacar la aprobación del Real Decreto-ley 6/2019 de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación (recuadro 2).

Hay que tener en cuenta, además que durante ese breve lapso de tiempo las mujeres han seguido protagonizando las principales tendencias sociodemográficas, que no han hecho sino agudizarse. Así ha ocurrido con el descenso de los nacimientos y el retraso de la maternidad, el proceso de envejecimiento y aumento de situaciones de dependencia, la despoblación de entornos rurales<sup>4</sup>, el aumento de hogares unipersonales (10 por 100 del total, más de la mitad compuestos por mujeres mayores de 65 años) y de hogares de un único progenitor o progenitora (en más del 80 por 100 de los casos, mujeres) o la feminización de la inmigración y su intensificación en los últimos años (cuadro 1).

En el ámbito internacional se han dado pasos importantes en este periodo, además de los ya mencionados trabajos de la OIT en el ámbito de la reflexión que ha llevado a cabo sobre el futuro del trabajo (recuadro 1). Así, sin ánimo de exhaustividad, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015, 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 su quinto objetivo específico (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas) y, de forma transversal, en otros objetivos como el 4 (Educación de calidad) o el 8 (Trabajo decente y crecimiento económico). En el marco del Consejo de Europa, la aprobación en 2011 del Convenio de Estambul, ratificado por España en 2014, supuso un hito en la erradicación de todas las formas de violencia contra

4 Véase Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*.

CUADRO 1. MUJERES Y TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS: SELECCIÓN DE INDICADORES BÁSICOS

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Núm. mujeres en España (a 1.01.)	23.623.019	23.632.635	23.692.812	23.776.565	23.927.801	24.133.301
%<15 años	14,5	14,4	14,3	14,2	14,0	13,8
%65 y más años	20,7	20,9	21,1	21,4	21,5	21,7
Edad media de las mujeres	43,7	44,0	44,2	44,4	44,6	44,8
Edad mediana de las mujeres	43,5	43,9	44,3	44,7	45,0	45,4
% de mujeres madres (18 a 55 años)						
Núm. nacimientos	420.290	410.583	393.181	372.777	360.617	339.206
Núm. hijos por mujer	1,33	1,34	1,31	1,26	1,24	1,18
Edad media a la maternidad (años)	31,9	32	32,1	32,2	32,2	32,3
Esperanza de vida al nacimiento (años)	85,4	85,8	85,7	85,9	86,2	85,1
Esperanza de vida a los 65 años (años)	22,7	23,1	23,0	23,1	23,4	22,3
% mujeres de nacionalidad extranjera	9,3	9,3	9,3	9,7	10,3	11,0
% mujeres nacidas en el extranjero	12,7	12,9	13,1	13,6	14,2	15,1
Hogares monoparentales	1.897,5	1.964,9	1.842,4	1.878,5	1.887,5	1.944,8
% monomarentales	81,2	81,0	83,0	81,9	81,1	81,4
Hogares unipersonales de mujeres	2.474,3	2.476,7	2.502,7	2.566,6	2.589,6	2.639,8
% 65 o más años	54,8	55,2	56,3	57,1	56,1	57,2

Nota: según la definición del INE (Encuesta Continua de Hogares. Metodología), los hogares monoparentales son aquellos en que convive uno solo de los progenitores con algún hijo o hija menor de 25 años o con todos los hijos o hijas mayores de 24 años. El término monomarentalidad que figura en el cuadro se utiliza cada vez más para referirse a los hogares monoparentales de madre, en los que una mujer convive con algún hijo o hija o varios/as (véase por ejemplo: Alto Comisionado contra la pobreza infantil, Informe Madre no hay más que una: monoparentalidad, género y pobreza infantil).

Fuente: INE, Padrón de población, 2021; Indicadores demográficos básicos, 2020; Encuesta de Fecundidad, 2018; Encuesta Continua de Hogares, 2020.

las mujeres. Y en el entorno comunitario, destaca la aprobación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, que incorpora el objetivo de garantizar y fomentar en todos los ámbitos la igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, así como la Estrategia Europea para la Igualdad de Género 2020-2025, con actuaciones y objetivos políticos para avanzar de forma sustancial para poner fin a la violencia de género, combatir los estereotipos de género, superar las brechas de género en el mercado de trabajo, lograr la participación en pie de igualdad en los distintos sectores de la economía, abordar la brecha salarial y de pensiones entre hombres y mujeres, reducir la brecha de género en las responsabilidades asistenciales y alcanzar el equilibrio entre mujeres y hombres en la toma de decisiones y la actividad política. Otra iniciativa relevante ha sido la aprobación de la nueva Directiva sobre conciliación de la vida familiar y profesional<sup>5</sup>, mientras se encuentra en marcha el proceso de elaboración de la propuesta de Directiva para reforzar la aplicación del principio de igualdad retributiva.

5 Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo.

---

## *Lentitud del progreso en la igualdad entre mujeres y hombres*

---

La comparación de España con otros países del entorno europeo puede permitir forjarse una primera idea aproximada de una realidad que es poliédrica.

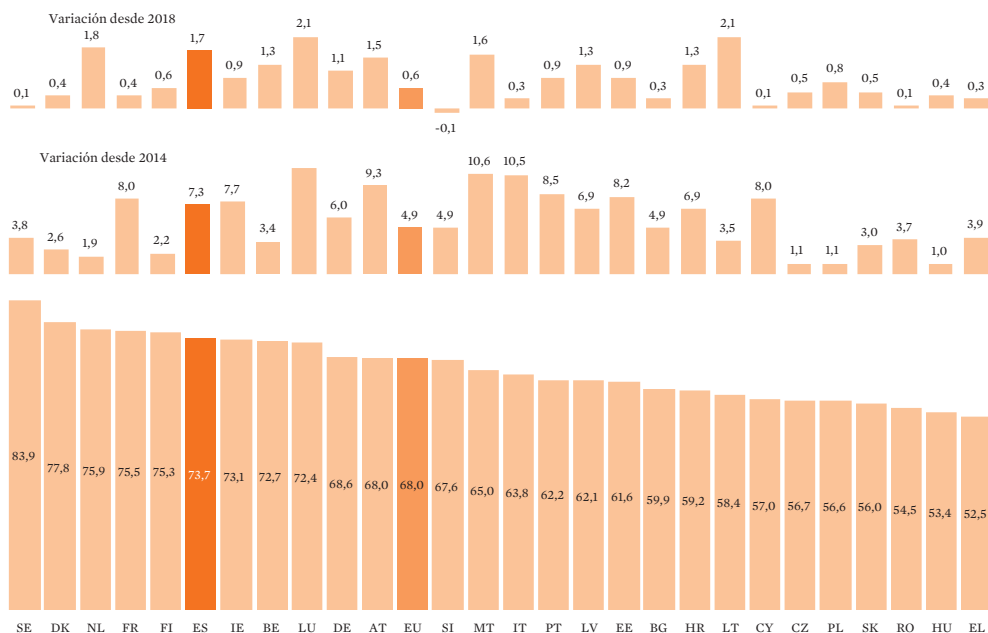
Desde 2013, el Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE) viene elaborando un índice sintético denominado “Índice de igualdad de género” para la Unión Europea. A través de una serie de indicadores, este organismo muestra las diferencias entre mujeres y hombres en una serie de dimensiones clave para la igualdad: el trabajo remunerado, la distribución del tiempo, la esfera del conocimiento, la posición de las mujeres en la toma de decisiones y la salud. En los últimos años, se ha añadido además el análisis de las mujeres en la digitalización, mientras la consideración de la violencia de género, incorporada como objeto de análisis, sigue lastrada por la ausencia de indicadores homogéneos y la falta de una recogida sistemática de información en todos los países.

Conforme a la última edición de dicho índice sintético de igualdad (IG 2021), en 2019 España ocupaba la sexta posición de la Unión Europea, situándose 5,7 puntos por encima de la media. Sin embargo, hay que tener en cuenta que nuestro país ha avanzado tan solo un puesto desde 2010. En la mejora de la posición en la clasificación de España y de otros países ha influido la salida del Reino Unido de la Unión Europea, país que ha dejado de ser considerado en el IG 2021. Suecia, Dinamarca y Países Bajos, arrojaban las mejores puntuaciones en igualdad entre mujeres y hombres, seguidos de Francia y Finlandia. Entre 2018 y 2019 la situación de conjunto de los países siguió mejorando, conforme a este indicador (gráfico 1). No obstante, el progreso seguía siendo demasiado lento y a ese ritmo de mejora (un punto cada dos años), la igualdad entre hombres y mujeres no se alcanzaría en la Unión Europea hasta dentro de tres generaciones, y ello sin tener en cuenta el impacto del COVID-19.

A pesar de todo, las tendencias en los últimos años de la situación general de la Unión Europea arrojan mejoras esperanzadoras en algunos ámbitos de especial relevancia para la igualdad. Así, la participación de las mujeres en las decisiones económicas y políticas –el ámbito que registra la mayor desigualdad en el conjunto de la Unión Europea según el IG–, ha aumentado en varios países, al igual que la participación en la esfera del conocimiento. Sin embargo, el ámbito de los usos del tiempo es uno de los que registran mayor desigualdad en la Unión Europea, revelando la persistencia de importantes diferencias entre los sexos en la distribución de las actividades sociales y de cuidados.

El acceso de las mujeres a la esfera del poder político, económico y social (medido a través de la proporción de diputadas en el parlamento y del porcentaje de mujeres en los consejos de administración de los bancos centrales y de las empresas cotizadas en bolsa) ha sido el ámbito en el que más ha mejorado España, situándose en la tercera posición. Pero pese al buen desempeño de nuestro país en términos de participación social de las mujeres medida a través de esos indicadores que considera el Index, no hay que olvidar el importante margen de mejora todavía existente en cuanto al acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad en todo tipo de organizaciones económicas, sociales, políticas, científicas, universitarias y de representación de intereses.

**GRÁFICO 1. ÍNDICE DE IGUALDAD DE GÉNERO (EIGE). ESPAÑA Y UE**  
(Situación 2019 y variación 2019-2018 y 2019-2014)



Para la mayoría de los países, el índice se refiere a la situación en 2019.

Fuente: Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE), Gender Equality Index 2021. Health.

Por el contrario, las mujeres en España presentaban una clara desventaja respecto a la media de la Unión Europea en cuanto al mayor tiempo dedicado a las actividades relacionadas con cuidados (15.<sup>a</sup> posición). Asimismo, la puntuación de España apenas ha avanzado en los ámbitos del empleo (12.<sup>a</sup> posición), especialmente en el subámbito de participación laboral (22.<sup>a</sup>) y en el ámbito monetario (17.<sup>a</sup>), por lo que la clasificación de España ha descendido un puesto en ambos ámbitos desde 2010.

El escenario de aplicación del nuevo Plan estratégico de igualdad efectiva entre hombres y mujeres 2022-2025 (cuadro 2) ofrece, por tanto, un amplio campo de posibilidades de mejora de una situación marcada por el impacto de género de la pandemia, las posibilidades abiertas por el desarrollo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y la incertidumbre actual en torno a la profundidad, alcance y duración de la nueva crisis desencadenada por la guerra en Ucrania.

**GRÁFICO 2. SITUACIÓN COMPARADA Y TENDENCIAS EN LAS PRINCIPALES ÁREAS**  
(Puntuaciones obtenidas por España en el índice de igualdad de género UE)

Puntuaciones	2012	2015	2017	2018	2019	Tendencias - España-UE
	67,4	68,3	70,1	72	73,7	
Trabajo	72,3	72,4	72,9	73,2	73,7	
Participación laboral	77,5	78	79,1	79,3	80,2	
Segregación ocup. y calidad del trabajo	67,4	67,3	67,1	67,5	67,8	
Monetario	76	75,9	76,7	77,8	78,4	
Recursos financieros	69,6	71	72,2	72,3	73,5	
Situación económica	82,9	81,2	81,4	83,6	83,7	
Conocimiento	64,2	65,3	67,4	67,6	67,9	
Nivel educativo y participación	73	73,3	76	76,6	76,4	
Segregación estudios	56,6	58,1	59,7	59,7	60,3	
Tiempo	65,8	64	64	64	64	
Actividades relacionadas con cuidados	71,4	74,5	74,5	74,5	74,5	
Actividades sociales	60,6	55	55	55	55	
Poder	52,9	57	62	69,4	76,9	
Político	69,7	72,3	76,8	82,5	86,5	
Económico	35,8	43,5	53,4	64,8	70,1	
Social	59,2	58,9	58,1	62,7	75,1	
Salud	89,1	89,6	90,1	90,1	90,3	
Estado	93,6	93,2	94,1	94,4	95,2	
Hábitos saludables	78,6	78,6	78,6	78,6	78,6	
Acceso	96,2	98,3	98,9	98,7	98,6	

Fuente: Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE), Índice de igualdad de género 2021. España.

**CUADRO 2. PLAN ESTRATÉGICO IGUALDAD EFECTIVA HOMBRES Y MUJERES 2022-25**

Ejes de intervención	Líneas de trabajo	Objetivos estratégicos
<p>1. Buen gobierno: hacia formas de hacer y decidir más inclusivas OE: Avanzar hacia un modelo de gobierno más inclusivo y democrático, asegurando presencia y voz de las mujeres y garantizando que las políticas públicas no reproduzcan desigualdades entre mujeres y hombres.</p>	<p>BG.1. Procedimientos: transformando las formas de hacer en política pública.</p> <p>BG.2. Formación y capacitación: optimizando capacidades del personal de la AGE para incorporar enfoque de género en procedimientos de trabajo.</p> <p>BG.3. Coordinación y colaboración institucional para que la igualdad se aborde transversalmente en todos los niveles y áreas de la AGE, y facilite la transferencia de buenas prácticas y mejora de la gestión pública de políticas igualitarias.</p> <p>BG.4. Participación e incidencia: haciendo presente la voz de las mujeres y el movimiento feminista en el diseño, implementación.</p>	<p>BG.1.1. Integrar la variable sexo y la perspectiva de género en las estadísticas y estudios.</p> <p>BG.1.2. Integrar la perspectiva de género en la normativa y planes sectoriales y transversales.</p> <p>BG.1.3. Integrar la perspectiva de género en los presupuestos.</p> <p>BG.1.4. Integrar el enfoque de género en contratos, subvenciones y convenios.</p> <p>BG.1.5. Incorporar la igualdad de género en la comunicación.</p> <p>BG.1.6. Incorporar la perspectiva de género en el empleo público.</p> <p>BG.2.1. Fortalecer la formación de todo el personal de las instituciones públicas en materia de igualdad.</p> <p>BG.3.1. Reforzar y consolidar la coordinación y colaboración intra-ministerial e interministerial para la igualdad.</p> <p>BG.3.2. Impulsar la coordinación y colaboración interinstitucional para la igualdad.</p> <p>BG.4.1. Promover participación y la inclusión de voz, necesidades y propuestas de las mujeres, organizadas o no, y del movimiento feminista en espacios y acciones públicas, junto a otros agentes sociales y sindicales que luchan por la igualdad.</p>
<p>2. Economía para la vida y reparto justo de la riqueza OE: Garantizar igualdad en acceso a recursos, luchando contra feminización de la pobreza y la precariedad, y transitando hacia economía para la vida que priorice los cuidados a lo largo del ciclo vital de las personas y la sostenibilidad ecológica y social.</p>	<p>EV.1. Empleo: construyendo un mercado laboral de calidad y en igualdad para las mujeres.</p> <p>EV.2. Cuidados y tiempos: impulsando el reconocimiento del derecho al cuidado y una reorganización socialmente justa de los cuidados y los tiempos.</p> <p>EV.3. Recursos: luchando contra la feminización de la pobreza y la precariedad.</p> <p>EV.4. Sostenibilidad ecológica y social: transitando hacia entornos sostenibles para la vida.</p>	<p>EV.1.1. Promover un empleo sin desigualdades y discriminaciones de género.</p> <p>OE: Garantizar igualdad en acceso a recursos, luchando contra</p> <p>EV.2.1. Visibilizar, reconocer y dar valor socialmente a los cuidados como un trabajo indispensable para la sostenibilidad de la vida.</p> <p>EV.2.2. Reorganizar, fortalecer y ampliar el sistema de servicios de cuidados priorizando su universalidad, calidad, carácter público y condiciones laborales dignas y adaptadas al territorio con especial atención a su provisión en las zonas rurales.</p> <p>EV.2.3. Profesionalizar los cuidados en precario (remunerados y no remunerados).</p> <p>EV.2.4. Avanzar en desarrollo de los derechos de conciliación corresponsable en el empleo.</p> <p>EV.3.1. Conocer en profundidad la crisis de reproducción social desde perspectiva de género interseccional, agravada con crisis COVID-19, que supone más personas y en peores situaciones de precariedad, y aumento de situaciones de exclusión y desigualdades sociales y de género.</p> <p>EV.3.2. Reducir feminización de la pobreza y precariedad, atendiendo a ejes de desigualdad y sus intersecciones (mujeres migrantes y/o racializadas, edad, con discapacidad, titulares de hogares monomarentales, etc.), que generan experiencias particulares de pobreza y precariedad.</p> <p>EV.4.1. Transitar hacia una cultura que asuma que vivimos en un mundo con límites en cuanto a la naturaleza y al propio cuerpo humano vulnerable, interdependiente, ecodpendiente y finito.</p> <p>EV.4.2. Impulsar distribución y reparto más justo de la riqueza desde perspectivas feministas.</p> <p>EV.4.3. Impulsar un entorno urbano, rural, relacional y ambiental sostenible para la vida.</p>

**CUADRO 2.** PLAN ESTRATÉGICO IGUALDAD EFECTIVA HOMBRES Y MUJERES 2022-25 (continuación)

Ejes de intervención	Líneas de trabajo	Objetivos estratégicos
<p><b>3. Hacia la garantía de vidas libres de violencia machista para las mujeres</b></p> <p><b>OE: Erradicar todas las formas de violencia machista, atacando las causas estructurales que la sostienen y garantizando los derechos de las mujeres víctimas.</b></p>	<p>VM.1. Marco institucional: consolidando los marcos de obligaciones institucionales frente a las distintas formas de violencia machista.</p>	<p>VM.1.1. Garantizar marco normativo que contemple las diferentes manifestaciones de la violencia machista.</p> <p>VM.1.2. Impulsar políticas públicas integrales frente a la violencia machista, que llegue a todos los territorios.</p> <p>VM.1.3. Poner en marcha medidas integrales que reconozcan la explotación sexual como violencia sexual, brinden alternativas a víctimas de trata, explotación sexual y mujeres en contextos de prostitución y desincentiven la demanda.</p>
	<p>VM.2. Investigación y datos: mejorando el conocimiento del contexto, magnitud e incidencia de la violencia machista.</p>	<p>VM.2.1. Actualizar y mejorar información, investigación y datos sobre todas las formas de violencia machista y todos los tipos de feminicidios.</p>
	<p>VM.3. Prevención: transformando los comportamientos y patrones socioculturales que sostienen y naturalizan la violencia machista.</p>	<p>VM.3.1. Impulsar sensibilización y concienciación de la sociedad frente a violencia machista desde enfoque de género, interseccional y de derechos humanos.</p> <p>VM.3.2. Implicar a los medios de comunicación, sector tecnológico, audiovisual y cultural, en la superación de estereotipos que sustentan la violencia machista.</p> <p>VM.3.3. Fortalecer la prevención de todas las formas de violencia machista desde el sistema educativo como parte de una educación en igualdad y derechos humanos.</p>
	<p>VM.4. Detección, atención integral, protección y reparación: garantizando los derechos de las víctimas de la violencia.</p>	<p>VM.4.1. Fortalecer la detección temprana de la violencia machista.</p> <p>VM.4.2. Mejorar la atención integral y la protección a las víctimas de violencia machista.</p> <p>VM.4.3. Impulsar el derecho individual y colectivo a la reparación.</p>
	<p>VM.5. Respuesta coordinada y especializada: comprometiendo a instituciones en protección y garantía de derechos de víctimas de violencia machista.</p>	<p>VM.5.1. Fortalecer los sistemas de coordinación y capacidad de respuesta entre las diferentes instituciones, las y los agentes implicados, así como las propias afectadas.</p> <p>VM.5.2. Evaluar la respuesta institucional en el marco de la violencia machista.</p>

CUADRO 2. PLAN ESTRATÉGICO IGUALDAD EFECTIVA HOMBRES Y MUJERES 2022-25 (continuación)

Ejes de intervención	Líneas de trabajo	Objetivos estratégicos
<p>4. Un país con derechos efectivos para todas las mujeres en todos los ámbitos de la vida.</p> <p>OE: Asegurar a todas las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos, removiendo las desigualdades de género, en interacción con otros vectores de discriminación, promoviendo la participación política y social de las mujeres, especialmente la aquellas en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>DEM.1. Redes, prácticas y alianzas feministas: reforzando la participación de las mujeres y transformando el mandato de la masculinidad hegemónica.</p> <p>DEM.2. Salud, derechos sexuales y reproductivos: incorporando la igualdad de género y la voz de las mujeres en las políticas públicas.</p> <p>DEM.3. Deporte: promoviendo el deporte en igualdad.</p> <p>DEM.4. Cultura y Memoria colectiva: visibilizando la creación y producción artística e intelectual de las mujeres y hombres.</p> <p>DEM.5. Coeducación: mejorando el sistema educativo y su contribución a la igualdad entre mujeres y hombres.</p>	<p>DEM.1.1. Mejorar conocimiento y reconocimiento de participación política y social de las mujeres identificando obstáculos que impiden una participación igualitaria desde perspectiva interseccional de género.</p> <p>DEM.1.2. Reforzar la participación política y social de las mujeres, especialmente la aquellas en situación de vulnerabilidad.</p> <p>DEM.1.3. Impulsar políticas específicas dirigidas a transformar el mandato de la masculinidad hegemónica.</p> <p>DEM.2.1. Mejorar la calidad de vida y salud de las mujeres incorporando perspectiva de género y la voz de las mujeres en las políticas públicas sanitarias.</p> <p>DEM.2.2. Garantizar salud y el ejercicio efectivo de derechos sexuales y reproductivos para todas las mujeres.</p> <p>DEM.3.1. Promover la participación igualitaria de las mujeres en el deporte y su visibilización desde un enfoque interseccional</p> <p>DEM.4.1. Avanzar en superación de desigualdades de género en el ámbito de la cultura.</p> <p>DEM.4.2. Visibilizar, reconocer y preservar el trabajo y aportaciones de las mujeres y del movimiento feminista a lo largo de la historia.</p> <p>DEM.5.1. Avanzar en implantación de modelo coeducativo en el sistema educativo impidiendo la segregación educativa por sexo y estableciendo espacios de cooperación interinstitucional.</p> <p>DEM.5.2. Impulsar una educación superior sin brechas de género y que incorpore el enfoque de la igualdad entre mujeres y hombres.</p> <p>DEM.6.1. Avanzar hacia la igualdad real y efectiva de las mujeres LGTBI.</p> <p>DEM.6.2. Conocer y mejorar condiciones en las que viven las mujeres de grupos étnicos y en los colectivos en situación de emergencia social.</p> <p>DEM.6.3. Impulsar igualdad de género en infancia y la juventud, y la participación de las mujeres jóvenes en todas las áreas de la vida social.</p> <p>DEM.6.4. Avanzar en igualdad y mejora de las condiciones de vida de las mujeres con mujeres con discapacidad.</p> <p>DEM.6.5. Contribuir a la igualdad de género en el medio rural, impulsando la participación de las mujeres en estos entornos.</p>
<p>OE: Asegurar a todas las mujeres el ejercicio efectivo de sus derechos, removiendo las desigualdades de género, en interacción con otros vectores de discriminación, promoviendo la participación política y social de las mujeres, especialmente la aquellas en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>DEM.7. Medios de comunicación: visibilizando los logros, aportaciones y una imagen no estereotipada de las mujeres y el feminismo.</p>	<p>DEM.7.1. Promover la transmisión de imagen igualitaria, plural y no estereotipada de mujeres y hombres y de los logros y aportaciones de las mujeres y del feminismo en los medios de comunicación de titularidad pública y privada.</p>

Fuente: elaboración propia.

**CAPÍTULO II**  
**COVID-19: IMPACTOS DE GÉNERO**

Junto al impacto estrictamente epidemiológico, la pandemia y las medidas adoptadas para frenar su expansión han surtido efectos en todos los ámbitos de la realidad social y han afectado de manera particular a las mujeres. La reorganización acelerada de la vida social, el aumento de la demanda de cuidados, el impacto en el acceso al empleo por parte de las mujeres, su mantenimiento y sus condiciones o el salto experimentado por la digitalización y el uso de las nuevas tecnologías son solo algunas de las tendencias precipitadas por la pandemia. Muchos de estos cambios representan una oportunidad para visibilizar y revalorizar la aportación social, laboral y económica de las mujeres. Pero también existe un serio riesgo de retroceso en los avances alcanzados en las últimas décadas. Es preciso, por ello, visibilizar desde la perspectiva de género las consecuencias que ha provocado la propia pandemia, las medidas adoptadas para evitar su propagación y la transformación que ha acarreado en las dimensiones clave para la igualdad.

## 1. COVID-19, género y salud

La desigualdad de género en salud es una realidad contrastada empíricamente que responde a una amplia gama de factores, tanto biológicos como ambientales<sup>6</sup>. De forma muy sintética, desde el punto de vista del sexo biológico, las diferencias fisiológicas y hormonales hacen que mujeres y hombres muestren distintos niveles de vulnerabilidad ante muchas enfermedades, que requieran tratamientos farmacológicos ajustados a su condición biológica, porque la metabolización no es coincidente y que presenten formas clínicas distintas de una misma enfermedad, como ha ocurrido con la enfermedad producida por algunos linajes del SARS-CoV-2.

Desde el punto de vista ambiental y, más concretamente de los determinantes sociales, siguiendo el criterio de la OMS, las diferencias de género son producto de las normas, expectativas y funciones sociales que aumentan o reducen los niveles de exposición y la vulnerabilidad frente a los riesgos para la salud, así como la protección frente a estos. Pero también determinan los comportamientos de promoción de la salud y de búsqueda de atención sanitaria, así como las respuestas del sistema de atención sanitaria en función del género. La crisis del SARS-CoV-2 parece estar convirtiéndose en un nuevo ejemplo de esta compleja realidad, que se refleja tanto en los indicadores epidemiológicos dispo-

6 OMS, *Género, equidad y derechos humanos*.

nibles como en la ausencia de información sobre aspectos relevantes de la evolución de la pandemia.

Tratándose de una realidad estructural, la desigualdad en salud ha sido objeto de análisis desde hace décadas. Por eso, antes de la irrupción de la crisis del coronavirus ya se

### *La salud de las mujeres en tiempos de pandemia*

disponía de información más o menos relevante acerca de esta dimensión de la calidad de vida de las personas. El Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) viene ofreciendo en su Índice de

Igualdad una serie de subíndices e indicadores parciales que brindan una visión general de la evolución de la igualdad en salud entre mujeres y hombres en la Unión Europea, desde los ángulos del propio estado de salud, y sus determinantes hasta el acceso a los servicios de atención sanitaria.

La esperanza de vida, que es uno de los indicadores contemplados, refleja una situación favorable para las mujeres en todos los países, porque en general viven más años que los hombres. Sin dejar de ser cierta, esta afirmación debe ser matizada a la luz de los datos recogidos en 2020 tras la fase más aguda de la pandemia, que desembocó en un descenso del valor medio de la esperanza de vida de los hombres y las mujeres<sup>7</sup>, siendo algo más intensa entre estas últimas –la pérdida de años de vida se cifró en 1,6 años, mientras que en la población masculina se situó en 1,4 años–.

La esperanza de vida en salud, representada en el número de años que una persona puede esperar vivir con buen estado de salud, muestra una situación distinta en la Unión Europea, con mejores valores en los hombres, que a partir de los 65 años pueden vivir el 55 por 100 de su tiempo de vida en buena salud, frente al 48 por 100 en el caso de las mujeres. Ello se explica principalmente por el mayor número de años de vida que resta a las mujeres de 65. En el caso de España la distancia supera los diez puntos, por lo que la mayor esperanza de vida de las mujeres no puede explicar por sí sola las peores expectativas de salud. En todo caso, las mujeres presentan una clara ventaja en términos de mortalidad (hasta la irrupción del COVID-19) y al mismo tiempo una sensible desventaja en términos de morbilidad.

En este sentido, las limitaciones para las actividades de la vida diaria son más frecuentes en la población femenina, alcanzando al 51 por 100 de las mujeres a partir de los 65 años y al 44 por 100 de sus coetáneos masculinos –en España los datos muestran una mayor distancia (47/36 por 100)–, aunque las diferencias son perceptibles en todos los grupos de edad. Las expectativas en torno a la fortaleza física y la independencia masculinas se han esgrimido como posibles explicaciones de estas diferencias, en tanto que pueden inhibir la declaración de problemas de salud por parte de los hombres. Pero esta causa por sí sola no justificaría las diferencias a veces importantes en el indicador, por lo que los estilos de vida relacionados, entre otros, con el estatus socioeconómico, la actividad laboral en

<sup>7</sup> Eurostat, *Indicadores demográficos*.

los sectores en los que se concentra el empleo femenino y la carga de actividad total, incluyendo la no remunerada, pueden resultar más adecuados. Por ello, las consecuencias de la crisis sanitaria sobre su salud pueden ir mucho más allá de la incidencia directa del coronavirus, afectando a aspectos del bienestar cuya dimensión irá emergiendo a medida que se actualicen las principales fuentes de información estadística.

Aunque todavía es pronto para valorar las consecuencias de la pandemia sobre la salud de las mujeres en su conjunto, algunas fuentes muestran importantes efectos sobre aspectos concretos de la salud de la población con diferencias significativas entre mujeres y hombres.

Una de las consecuencias más visibles de la crisis sanitaria sobre la calidad de vida en todos los países está siendo el incremento de los trastornos depresivos y de ansiedad. Durante 2020, primer año de la pandemia, los casos de uno y otro aumentaron en un 28 y un 26 por 100, elevando la carga de enfermedad mental en su conjunto y añadiendo presión a los sistemas de salud en términos globales<sup>8</sup>. Así, los países con elevadas tasas de infección por coronavirus y con importantes reducciones en la movilidad de las personas por las medidas como el confinamiento o cierre de centros docentes y de cuidados, registraron los mayores aumentos en la prevalencia de los trastornos mentales.

---

*Crisis de salud mental:  
aumento de los  
trastornos depresivos  
y de ansiedad*

---

Según el estudio, los casos de depresión grave aumentaron en 53 millones sobre 2019. Más de 35 millones de los episodios de exceso se dieron en mujeres, los otros 18 millones afectaron a hombres. De la misma manera, de los 76 millones de casos adicionales de ansiedad clínica, casi 52 millones correspondieron a mujeres, frente a 24 millones de hombres.

El temor generado por la situación sanitaria y sus consecuencias en la economía y el empleo, sujetos a una gran incertidumbre en el contexto de unas medidas de salud pública que implicaron la suspensión de la rutina y el aislamiento de millones de personas en España, supusieron una dura prueba para la salud mental de la población, tal como muestran las encuestas. Así, el 11,4 por 100 reconoce haber tenido que recurrir a alguna ayuda profesional debido a su estado de ánimo o su situación emocional, en tanto que el 6 por 100 afirma que se le ha prescrito alguna clase de psicofármaco desde el inicio de la pandemia<sup>9</sup>. Pero los datos revelan una incidencia significativamente más alta en la población femenina, que dobla la proporción de hombres que tuvieron que recurrir a ayuda profesional y casi triplica la de los varones a los que se prescribieron psicofármacos.

Debe tenerse en cuenta que muchas mujeres vieron como a la abrupta situación provocada por el coronavirus se añadía simultáneamente un importante incremento de la carga de trabajo en el hogar por el cierre de los centros educativos y la desins-

8 The Lancet, *Global prevalence and burden of depressive and anxiety disorders in 204 countries and territories in 2020 due to the COVID-19 pandemic*, 2019.

9 CIS, Estudio 3312, *Encuesta sobre la salud mental de los/as españoles/as durante la pandemia de COVID-19*, febrero de 2021.

titucionalización de familiares dependientes, que en muchos casos tuvo que hacerse compatible con el trabajo a distancia desde el propio domicilio, añadiendo una presión considerable a la vida de las mujeres. Tampoco puede olvidarse que la mayor parte de los empleos vinculados a las actividades esenciales, incluida la atención sanitaria y los servicios sociales y de atención a la dependencia son desempeñados mayoritariamente por mujeres, lo que significa que estas trabajadoras han estado sometidas a niveles de estrés muy importantes. Así, de acuerdo con Eurostat, las mujeres ocupan el 88 por 100 de los empleos vinculados a los cuidados personales, el 84 por 100 de los servicios de limpieza, el 73 por 100 de los trabajos en educación y el 72 por 100 de los empleos en atención a la salud, lo que además de incrementar sus posibilidades de contagio las ha sometido a una fuerte presión emocional.

A ello habría que sumar otro elemento de presión que añade malestar al desempeño de las profesiones sanitarias: la violencia ejercida por algunos pacientes y sus familiares

---

### *Aumento de la violencia contra las profesionales sanitarias*

---

contra quienes les atienden en los servicios del SNS, que son mayoritariamente mujeres. En efecto, tal como se desprende del informe sobre agresiones a profesionales<sup>10</sup>, en 2020 se registraron 8.532 agresiones a profesionales del SNS. La mayor parte –ocho de cada diez– tuvo como víctimas a mujeres. No obstante, el número real de agresiones podría ser muy superior, puesto que probablemente buena parte de las menos graves, como insultos o amenazas de menor intensidad no llegan a ser notificadas. Tal como reconoce el Consejo General de Enfermería<sup>11</sup>, en la mayoría de las ocasiones, sobre todo cuando se trata de agresiones verbales, las enfermeras no se deciden a denunciar, porque muchas consideran que no constituyen motivo de denuncia, a pesar de serlo. En todo caso, siguiendo el criterio de las notificaciones cabe llamar la atención sobre el aumento de las agresiones sufridas por las enfermeras durante el año 2020 (12,5 por 100 más que en 2019) coincidiendo, paradójicamente, con el periodo de reconocimiento público espontáneo a la labor del personal sanitario durante las primeras etapas de la pandemia.

Las condiciones sanitarias, sociales y personales derivadas de la pandemia han tenido consecuencias sobre la salud reproductiva y sexual<sup>12</sup> y el bienestar humano, de forma

---

### *Salud sexual y reproductiva*

---

más acusada en las mujeres, porque ha alterado las circunstancias en las que las personas se relacionan entre sí, ha trastocado el ritmo normal de acceso a los servicios de salud por la suspensión de las consultas programadas, lo que ha dificultado el mantenimiento de las pautas preventivas y de atención entre otras, a las infecciones de transmisión sexual (ITS). Pero también ha restringido el acceso a los servicios de planificación familiar, a

10 Ministerio de Sanidad, *Informe de agresiones a los profesionales del Sistema Nacional de Salud*, 2020.

11 Observatorio Nacional de Agresiones a Enfermeras.

12 Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2021, sobre la situación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos en la Unión en el marco de la salud de las mujeres.

los métodos anticonceptivos y a la interrupción voluntaria del embarazo<sup>13</sup>. Todas estas circunstancias intensificadas durante los periodos de confinamiento, han empeorado las condiciones sanitarias relativas a la salud sexual y reproductiva. Antes de la crisis venían registrándose cambios en el patrón epidemiológico de algunas enfermedades que guardan relación con la evolución de las conductas sexuales de la población y que eran ya objeto de seguimiento<sup>14</sup>.

De acuerdo con los registros de la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica<sup>15</sup>, con anterioridad a la pandemia la incidencia de las ITS venía evolucionando rápidamente de manera ascendente<sup>16</sup>. Ello ha propiciado la aprobación del nuevo Plan de Prevención y Control de la Infección por el VIH y las Infecciones de Transmisión Sexual<sup>17</sup>. No existe, sin embargo, información epidemiológica posterior al año 2018, por lo que no es posible determinar los efectos de la pandemia en la transmisión e incidencia de las ITS, siendo necesario esperar a la actualización de los informes correspondientes.

En lo que concierne a las interrupciones voluntarias del embarazo (IVEs), los datos muestran una considerable disminución durante el año 2020, rompiendo con la tendencia de los años anteriores. Así, el número total alcanzó las 88.269 IVEs, descendiendo en más de un 10 por 100 respecto al año anterior y arrojando una tasa de 10,3 por cada 1.000 mujeres de 15 a 44 años de edad<sup>18</sup>. Esta disminución, que se registró en todas las comunidades autónomas, si bien con importantes diferencias entre unas y otras, se explicaría por la situación excepcional causada por la pandemia, pero en ausencia de datos sobre embarazos no deseados es difícil atribuir el descenso a una sola causa, como la desatención a la solicitud de aborto voluntario o a la renuncia a dicha prestación por parte de algunas mujeres. No puede olvidarse, en todo caso, que en el mismo periodo el número de nacimientos –y presumiblemente de embarazos– cayó en más de un 5 por 100, lo que puede haber influido en la reducción del número de IVEs.

De cualquier modo, la prestación reconocida, con las condiciones actuales, desde 2010<sup>19</sup> ha tenido una aplicación desigual que ha motivado el debate sobre las condiciones de acceso real a la IVE, propiciando el registro de varias iniciativas legislativas para refor-

13 Reconocidos de manera específica en la Estrategia de Salud Sexual y Reproductiva del SNS (Plan Operativo 2019-2020).

14 Ministerio de Sanidad, *Estrategia de salud sexual y reproductiva del SNS*, 2021.

15 Ministerio de Ciencia e Innovación, Instituto de Salud Carlos III, *Resultados de la vigilancia epidemiológica de las enfermedades transmisibles. Informe anual, 2018, 2020*.

16 La infección gonocócica multiplicó su incidencia por 12 en poco más de tres lustros, pasando de 2 a 24 por 100.000 en 2018. En cuanto a la sífilis, la tasa de incidencia pasó de 1,7 a 10,9 por 100.000. Por su parte el VIH con una tasa estimada del 7,9 por 100.000 para 2019. Especial atención merece el virus del papiloma humano, por su elevada incidencia entre las mujeres (el 14 por 100) y cuya alta contagiosidad resulta especialmente preocupante por la relación de algunas de sus variantes con el cáncer de cuello de útero, entre otros.

17 Ministerio de Sanidad, *Plan de Prevención y Control de la infección por el VIH y las ITS 2021-2030 en España*, diciembre de 2021.

18 Ministerio de Sanidad, *Interrupción voluntaria del embarazo* (Datos definitivos 2020), 2021.

19 Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de Salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

mar la regulación del aborto. Desde ese año, la mayor parte de las intervenciones (84,5 por 100) se ha llevado a cabo en centros privados, generalmente con concierto público, a los que se deriva a las mujeres solicitantes porque hay centros pertenecientes al SNS donde no se presta el servicio, siendo el derecho reconocido por el sistema que más derivaciones provoca, con la particularidad de que se trata de una prestación sanitaria que afecta de manera exclusiva a las mujeres.

Al cierre de este informe el número de personas contagiadas en el mundo con el nuevo coronavirus se aproximaba a los 500 millones, de las que una parte importante

---

*La irrupción de la  
pandemia: dificultades  
para conocer su alcance*

---

se concentraba en Europa (133 millones). Sin embargo, estas cifras no son más que aproximaciones al número real de casos porque, especialmente durante los primeros meses de evolución de la pandemia, el escaso conocimiento del patógeno, la falta de instrumentos de

detección, y el hecho de que una proporción importante de casos presentara un perfil asintomático, dificultaron la correcta monitorización de la epidemia global. El periodo pandémico ocasionado por la variante ómicron ha añadido aún más incertidumbre a la hora de determinar su alcance, porque la enorme velocidad de transmisión ha sobrepasado la capacidad diagnóstica de los sistemas de salud, convirtiendo a los datos registrados en retratos poco fieles a una realidad que los expertos consideran infrarrepresentada.

De la misma manera, el número total de fallecimientos, que las cifras oficiales sitúan en cinco millones, es probablemente más alto por los motivos que se han apuntado, a los que cabría añadir la falta de declaración de sucesos fatales en algunos países. En todo caso, la discrepancia entre las cifras de infecciones y muertes reportadas por los distintos Estados y las correspondientes al exceso de fallecimientos que toman como base las cifras de mortalidad de años anteriores, apunta a una clara infrarrepresentación del alcance real de la pandemia. Y en esta falla informativa, como se verá, probablemente haya que situar una buena proporción de infecciones y fallecimientos de mujeres.

En España el número de contagios se aproximaba a los cinco millones antes de terminar el año 2021, en tanto que la cifra de fallecidos superaba los 87 mil, de acuerdo con el registro de notificaciones emitidas a la Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica (RENAVE). Esta última cifra, no obstante, expresa también una clara subestimación del alcance del peor efecto de la pandemia como ponen de manifiesto los datos arrojados por el Sistema de Monitorización diaria de la Mortalidad (MoMo) cuya estimación del número de muertes se acerca a las 100 mil desde el inicio de la crisis sanitaria. El rasgo más visible de la discrepancia entre las dos fuentes exhibe además una infrarrepresentación de la mortalidad femenina, que alcanzó cifras muy altas en la población dependiente que vivía en residencias y que en las primeras fases de la pandemia no fueron registradas como defunciones por COVID-19.

La generación de conocimiento médico en todos los niveles para poder abordar el cuidado de la salud de acuerdo con las necesidades específicas de las mujeres requiere de una representación suficiente de estas en las investigaciones biomédicas, farmacológicas, etc. El sesgo de género patente en ese campo se ha manifestado en la aceptación del patrón masculino como “neutro” y válido para el conjunto de la población, lo que ha limitado la producción de conocimiento sobre la salud de las mujeres con consecuencias negativas sobre esta<sup>20</sup>. Uno de los ejemplos más conocidos de las consecuencias de la infrarrepresentación femenina en la producción de conocimiento es el referido a los protocolos de intervención ante sospecha de urgencia cardiovascular, que han venido ignorando la sintomatología más frecuente en mujeres, catalogada como “atípica” por no coincidir con la masculina, y dando como resultado una mayor mortalidad evitable en mujeres con afecciones cardiacas.

---

*Importancia de la perspectiva de género en la información sanitaria y conocimiento médico*

---

En el caso del coronavirus, el desconocimiento del nuevo patógeno y la velocidad con la que se extendió en todo el mundo dificultó indudablemente su abordaje de forma eficaz, y puso de relieve la necesidad de mejorar la gobernanza sanitaria en términos globales, incorporando para ello instrumentos de coordinación transnacionales.

La generación de conocimiento y la coordinación, que constituyen elementos esenciales en la gestión eficaz de crisis como la del coronavirus, depende a su vez de la producción y puesta en común de información bien ajustada a la realidad. En este sentido, los primeros datos sobre el COVID-19 compartidos llevaron a una definición poco satisfactoria e incompleta por parte de la OMS. En efecto, la atención mayoritaria a la sintomatología predominante en la población masculina, de carácter respiratorio, devino en una definición que reflejaba exclusivamente esa realidad, quedando acotada como una “enfermedad respiratoria de origen infeccioso”.

La aplicación de esa definición incompleta llevó durante meses al infra diagnóstico, quedando la población contagiada, pero con otros síntomas, desatendida y ajena al recuento de casos. Así, buena parte de la población femenina con COVID-19 mostraba sobre todo en las primeras olas síntomas digestivos y neurológicos, como anosmia (pérdida de olfato) y ageusia (pérdida de gusto) o dermatológicos<sup>21</sup>, por lo que no encajaban exactamente en la definición. Por ello, hasta que la OMS no incluyó los demás síntomas en la categorización muchos casos en mujeres quedaron sin diagnosticar y fuera del recuento.

Por otra parte, los datos referidos a los efectos adversos de la administración de las vacunas contra el COVID-19 ponen de relieve la necesidad de fortalecer la perspectiva de género en la investigación y elaboración de productos farmacológicos, ya que la mayor

20 Ministerio de Sanidad, Observatorio de Salud de las Mujeres, Carme Valls Llobet, *Mujeres invisibles para la Medicina*, 2020.

21 U. Martín, A. Bacigalupe y M. Jiménez Carrillo, “COVID-19 y género: certezas e incertidumbres en la monitorización de la pandemia”, *Revista Española de Salud Pública*, MSCBS, 2021.

parte de las notificaciones de esos efectos corresponden a mujeres, en España el porcentaje de notificaciones de efectos adversos de mujeres sobre el número total asciende al 77 por 100<sup>22</sup>.

En España el balance de los datos epidemiológicos muestra diferencias sustanciales en lo referido a los efectos del coronavirus en hombres y mujeres, lo que responde a la combi-

### *Diferentes efectos de la pandemia en hombres y mujeres*

nación de las diferencias de carácter estrictamente biológico con las relativas a la desigualdad de género, más vinculadas a los niveles de exposición y vulnerabilidad.

En primer lugar, en lo que respecta al número de casos diagnosticados hasta la llegada de la variante ómicron,

la proporción era algo más alta en la población femenina (52 por 100 del total), lo que se explica principalmente por la desigual distribución en el entramado productivo, con una mayor presencia de mujeres en varios sectores vinculados a las actividades esenciales, que no suspendieron su actividad durante el periodo de confinamiento (gráfico 3). Muchas de estas actividades implican además contacto frecuente y estrecho con otras personas, lo que multiplica las posibilidades de contagio incluso una vez superadas las restricciones a la libre circulación. Así, la importancia del sector de los servicios sociales y atención a la dependencia, incluidos los y las auxiliares de ayuda a domicilio, el empleo del hogar, el personal de supermercados, o los servicios de limpieza de hospitales, así como la hostelería, entre otros, con una mayoría de mujeres, implica una mayor exposición de estas, convirtiéndolas además en vectores de contagio.

En todo caso, cabe resaltar el hecho de que el conjunto de las trabajadoras y trabajadores del sector sanitario, incluyendo a profesionales que ejercen su profesión de forma autónoma, presentan un mayor riesgo<sup>23</sup> de infección, trastornos de la piel, estrés térmico por el uso prolongado de equipos de protección individual, mayor exposición a toxinas por el mayor uso de desinfectantes, así como un mayor malestar psicológico, fatiga crónica y problemas de estigmatización y violencia. La OMS advertía, además, sobre el riesgo de un aumento de las tasas de enfermedades laborales, de una reducción de la productividad y de una disminución de la calidad de la atención por parte del personal sanitario, si las medidas de salud y seguridad en el trabajo resultaran insuficientes en el contexto de la pandemia.

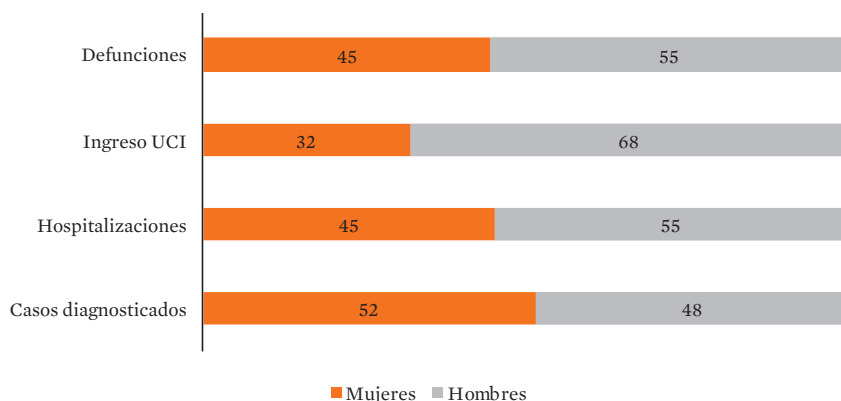
Desde el inicio de la crisis y hasta enero de 2022, el número total de infecciones en los sectores sanitario y socio sanitario había ascendido a 154.636, situando a España entre los países con mayores tasas de incidencia. El 77 por 100 de las infecciones registradas entre el personal sanitario se dio en las trabajadoras, mientras que en el caso del sector socio sanitario el porcentaje asciende hasta el 85 por 100.

La elevada incidencia en estos dos sectores, en los que el riesgo alto por contacto continuado con el patógeno se multiplicó ante la escasez de equipos de protección individual, sobre todo en las primeras ondas de expansión epidémica, llevó al reconocimiento del

22 MSCBS, *Informe de farmacovigilancia sobre vacunas COVID-19*.

23 OMS y OIT, 2021, *COVID-19: Occupational health and safety of health workers*, 2021.

**GRÁFICO 3.** DIAGNÓSTICOS, INGRESOS Y DEFUNCIONES POR COVID-19 SEGÚN SEXO (Porcentajes)



Fuente: Instituto de Salud Carlos III, Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica.

COVID-19 como enfermedad profesional para el personal sanitario. Sin embargo, otras empleadas y empleados del sector, como los equipos de limpieza y mantenimiento de los hospitales y centros sanitarios o las trabajadoras de asistencia a domicilio, no han quedado incluidos en el Real Decreto, que solo considera al personal sanitario y socio sanitario<sup>24</sup>.

Tal como muestran los datos de “balance” hasta octubre de 2021, tanto el número de hospitalizaciones como el de ingresos en UCI presentan una situación más desfavorable en la población masculina, que acumula las mayores proporciones en ambos (55 por 100 de las hospitalizaciones y 68 por 100 de los ingresos en UCI), lo que se ha venido explicando por la mayor vulnerabilidad de los hombres por sus condiciones biológicas, por la mayor prevalencia de trastornos que tienden a agravar los cuadros de infección por coronavirus o incluso por la mayor frecuencia de hábitos como el tabaquismo vinculados a peores pronósticos.

Sin embargo, los datos deben ser tomados aún con cautela y en todo caso deben ser analizados con perspectiva temporal, porque los distintos periodos que ha ido atravesando la pandemia, han determinado las condiciones de aumento y disminución de casos (restricciones a la movilidad, obligatoriedad de uso de mascarillas, distancia social, desescalada), pero también el rigor en la recogida de datos en función de los criterios y la disponibilidad de instrumentos de diagnóstico.

Tal como muestran los datos de la RENAVE, la población femenina ha sufrido más contagios de coronavirus a lo largo de toda la crisis, salvo en el periodo en el que se ubica la “ola” de los meses de julio y agosto de 2021, donde se aprecia un incremento de los contagios

*Más contagios en mujeres que en hombres*

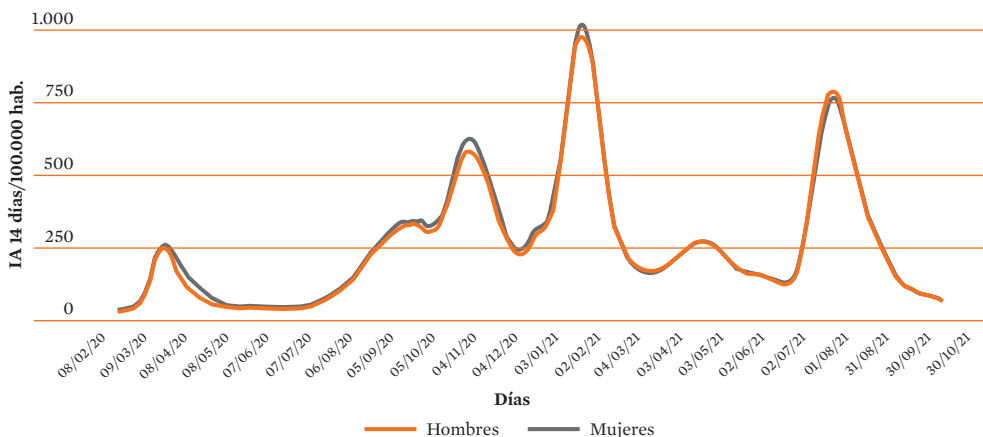
<sup>24</sup> Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico.

en la población masculina y una mayor afectación de la población más joven (la mediana de edad disminuye sensiblemente con respecto al periodo anterior, sobre todo en los hombres).

Resulta muy significativo el hecho de que el periodo marcado por la declaración del estado de alarma y las medidas de limitación de la movilidad más estrictas, que implicaron la suspensión de toda actividad no esencial, haya registrado una de las mayores diferencias en la tasa de contagio de mujeres y hombres, con una relación 57 mujeres/43 hombres por cada 100 contagios durante los meses de abril y mayo (gráfico 4). Y como se ha dicho, la explicación se halla fundamentalmente en la mayor representación de las mujeres en sectores esenciales<sup>25</sup>, pero también su mayor implicación en las tareas de cuidados en el ámbito familiar que suponen contacto más frecuente y estrecho con personas contagiadas.

En todo caso, la evolución del ritmo de realización de pruebas diagnósticas ha condicionado la calidad de los datos epidemiológicos, sobre todo en los primeros momentos de la crisis, cuando la escasez de instrumentos limitó los diagnósticos al ámbito hospitalario, por lo que solo las personas que llegaron a ingresar y el personal sanitario pudieron ser diagnosticadas con certeza. De ahí la falta de correspondencia entre el número de fallecimientos, muy alto en la primera fase de la pandemia, y de contagios, relativamente bajo. De la misma manera, el desajuste entre el número real de casos y el recuento realizado por las distintas Administraciones sanitarias en la ola desencadenada por la variante ómicron en diciembre de 2021, hace difícil conocer la magnitud de la crisis, pero también la letalidad real del nuevo linaje.

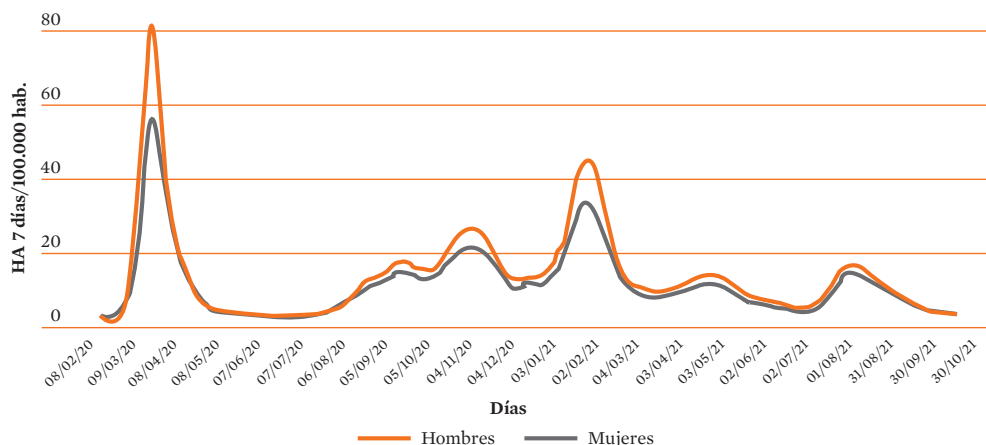
**GRÁFICO 4.** EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INCIDENCIA ACUMULADA A 14 DÍAS POR SEXO (Casos de COVID-19 notificados desde el inicio de la pandemia)



Fuente: Instituto de Salud Carlos III, Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica, *Informe 99. Situación de COVID-19 en España*.

25 De acuerdo con los resultados de Índice de Igualdad de Género de 2021, “Las mujeres han estado desproporcionadamente expuestas a la infección por COVID-19 como consecuencia de su sobrerrepresentación en los trabajos esenciales”.

**GRÁFICO 5.** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE HOSPITALIZACIÓN ACUMULADAS A 7 DÍAS POR SEXOS (Casos de COVID-19 notificados desde el inicio de la pandemia)



Fuente: Instituto de Salud Carlos III, Red Nacional de Vigilancia Epidemiológica, *Informe 99. Situación de COVID-19 en España*.

La mayor tasa de contagios en la población femenina no se ha traducido en un mayor número de hospitalizaciones entre las mujeres desde marzo de 2020 (gráfico 5). Al contrario, los ingresos hospitalarios de personas contagiadas han sido significativamente más frecuentes en los hombres, salvo en un breve periodo entre mayo y julio de 2020 en el que las tasas fueron similares. Esta circunstancia ha llevado a pensar que los hombres tienen un riesgo más elevado de sufrir cuadros graves de COVID-19.

*Tasas de hospitalización más bajas y menos ingresos en UCI, pero más exceso de mortalidad*

Como se sabe, la diferencia entre los datos reportados y el exceso de mortalidad se cifra en decenas de miles, que se corresponden en su mayor parte con sucesos de la primera fase de la pandemia<sup>26</sup>. Ahora bien, las mayores discrepancias se encuentran en la mortalidad femenina, toda vez que los decesos de mujeres por COVID-19 declarados son ampliamente superados por el número real de muertes, que llegó a suponer un incremento del 65 por 100 (gráfico 6).

Los informes publicados periódicamente por el ICIII recuerdan que no puede atribuirse directamente todo el exceso a la incidencia del COVID-19, porque la saturación del sistema sanitario y la renuencia de una parte de la población a acudir a los centros asistenciales por temor al contagio han podido incrementar las muertes por causas distintas del virus<sup>27</sup>. A ello podría añadirse el hecho de que la enfermedad

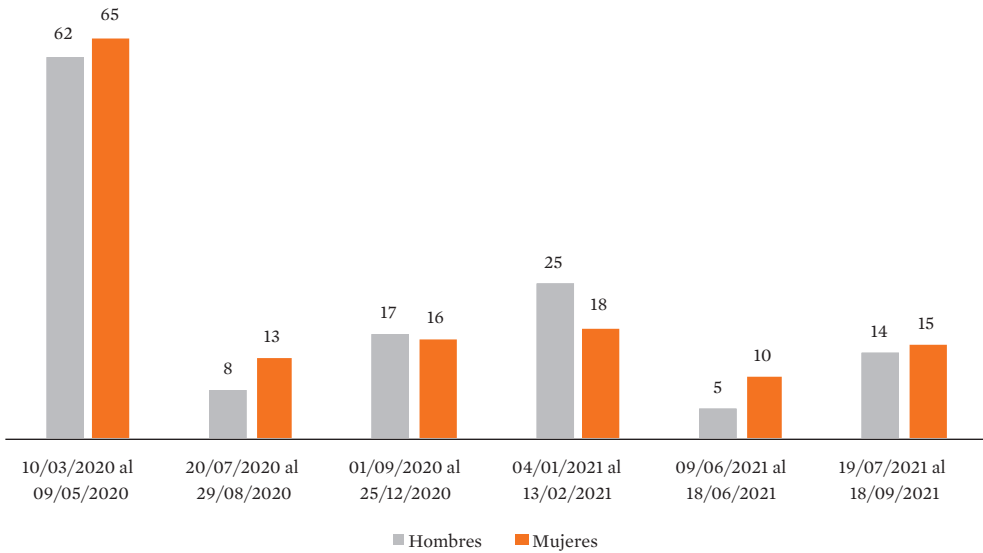
26 Contrastando la información procedente de la RENAVE, con la ofrecida por el INE y por el Instituto de Salud Carlos III.

27 Memoria CES 2021 (capítulo III, apartado 2.4, *Protección de la salud y sistema sanitario*).

deja secuelas importantes en un buen número de pacientes, pero si terminan falleciendo al cabo de los meses sin ser ya positivos por COVID-19, la causa declarada no es coronavirus.

En este contexto es llamativa la diferencia entre los datos de declaración de fallecimientos por COVID-19, superior en la población masculina, y los relativos al exceso de mortalidad, superior en la población femenina (gráfico 6). Esta discrepancia merece una revisión profunda de toda la información disponible y correctamente encuadrada temporalmente. Entretanto, la evidencia apunta a varias posibles causas del exceso de mortalidad de las mujeres durante la crisis sanitaria. Entre ellas, el hecho de que muchas de las personas que fallecieron en las residencias de mayores sin haber sido hospitalizadas, y por tanto sin contabilizar en las cifras de la RENAVE, eran mujeres, puesto que la población institucionalizada es mayoritariamente femenina, como también lo es la mayor parte de la población mayor que vive sola. Por otro lado, puede existir un número considerable de fallecimientos de mujeres por COVID-19 no diagnosticado por no responder en un principio a la sintomatología definida para la enfermedad, así como a la falta de atención a la agudización de cuadros clínicos previos.

**GRÁFICO 6.** EXCESO DE MORTALIDAD EN SEIS PERIODOS DESDE AGOSTO DE 2020 POR SEXOS (Porcentajes de exceso en mujeres y hombres)



Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación y Ministerio de Sanidad, *Sistema de monitorización de la mortalidad diaria*.

## 2. Trabajos, cuidados y empleo

### 2.1. CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y ACENTUACIÓN DE LOS ROLES DE GÉNERO

Como ya se ha anticipado en este informe, al igual que en la Memoria del CES 2020, y como lo hacen así mismo otros organismos internacionales, la pandemia de COVID-19 supone riesgos sobre los avances en igualdad entre mujeres y hombres de los últimos años. Por un lado, como se verá a lo largo de este capítulo, los sectores más feminizados se han visto más expuestos a la pérdida de empleo, su reducción o la incertidumbre sobre su futuro. Por otro lado, y este es un cambio de un calado aún más profundo, la pandemia ha impuesto una reorientación de la vida social hacia el ámbito privado lo que, dado un escenario de partida de una mayor carga de trabajo no remunerado por parte de las mujeres, no puede sino tender a acrecentar la brecha de género en este ámbito. Así, bien sea por el cierre temporal de servicios de atención a personas (escuelas, comedores escolares, centros de día), por la limitación en la prestación de estos servicios, o por un generalizado miedo al contagio, las familias se han hecho cargo de tareas y actividades para las que antes contaban con apoyo externo formal o informal, combinando en muchos casos, además, en un mismo espacio, trabajo remunerado y trabajo de cuidado. Sin entrar a valorar si este era el mejor o el único modelo posible para afrontar la pandemia, resulta evidente que este modelo lleva aparejados riesgos sobre la participación laboral y el bienestar de las mujeres.

En lo que concierne al trabajo no remunerado, incluyendo el cuidado y la atención a las personas, este parece haber aumentado para el conjunto de la población con responsabilidades de cuidado (formada en su mayoría por mujeres) entre el periodo inmediatamente anterior al confinamiento de marzo de 2020 y el periodo posterior (finales de 2020), como muestra la escasa evidencia empírica disponible<sup>28</sup>. Un reciente estudio muestra que, para quienes tienen responsabilidades de cuidado sobre personas adultas dependientes, alrededor de un 60 por 100 de las personas ha aumentado su carga de trabajo de cuidado desde marzo de 2020<sup>29</sup>. Muchas de estas personas no han podido o no han querido mantener a sus mayores dependientes en centros de día (muchos de ellos cerrados durante meses entre 2020 y 2021) o en residencias, dados los especiales riesgos asociados a las mismas. Entre

---

*Aumento del trabajo no remunerado para mujeres y hombres, pero situación de partida muy desigual*

---

28 Del hecho de que el trabajo de cuidado sea un trabajo invisibilizado parece un indicador claro la inexistencia de estadísticas oficiales sobre el tiempo dedicado al mismo desde 2010, fecha en que se publicó la última edición de la Encuesta de Empleo del Tiempo (EET), principal herramienta del INE para el análisis del uso del tiempo. De la importancia del cuidado dan cuenta, sin embargo, estimaciones basadas en la EET que señalan que el tiempo dedicado al cuidado no remunerado en España equivaldría a 28.143.097 empleos a tiempo completo en el sector servicios (M. A. Durán, *La riqueza invisible del cuidado*, Universitat de València, 2018).

29 T. Jurado Guerrero, C. Castellanos Serrano, I. Fernández Lozano y A. Fernández Novo, *Corresponsabilidad y conciliación de la vida laboral, personal y familiar en España. Desigualdades y transformaciones después de la COVID-19*, UNAF, 2021.

la población con menores de edad a cargo, el mismo estudio muestra que para alrededor de un 40 por 100 tanto de hombres como de mujeres (sin diferencias significativas entre ambos) ha aumentado la carga de trabajo de cuidado no remunerado tras el inicio de la pandemia<sup>30</sup>. A ello ha contribuido, ya en los cursos 2020-2021 y 2021-2022, que muchas familias han tenido que cuidar de los y las menores durante el cierre de aulas y centros escolares, contando con menos ayuda externa formal e informal, y ello pese a que España esté entre los países de la OCDE en que los centros educativos de todos los niveles han permanecido menos días cerrados<sup>31</sup>, al menos durante los primeros meses de pandemia.

Sin embargo, no hay que olvidar una situación de partida caracterizada por una desigualdad en la distribución del trabajo (remunerado, no remunerado y total) que, como se verá a continuación, bien podría calificarse de endémica. Tras el inicio de la pandemia se mantienen las acusadas brechas de género, que sobrecargan a las mujeres, que realizan el 67 por 100 de todo el trabajo no remunerado realizado en España<sup>32</sup>, lo que desequilibra también el reparto del trabajo total (al que a finales de 2020 las mujeres españolas dedicarían 78 horas semanales, frente a las 62 de los hombres<sup>33</sup>). Es decir, se mantiene la tendencia estructural, previa al inicio de la pandemia, de sobrecarga de trabajo total de las mujeres, común al resto de países del sur de Europa, como confirman diferentes estudios<sup>34</sup>. En definitiva, con los cambios laborales y sociales que ha acarreado la pandemia se prolonga más si cabe la “doble jornada” o la acumulación de jornadas de las mujeres, con síntomas o indicadores como el frecuente “agotamiento” físico o mental, que presenta un claro sesgo de género<sup>35</sup>. Son las mujeres, claramente, las que manifiestan en mayor medida encontrarse en esta situación, que llegaría a afectar a más del 50 por 100 de mujeres<sup>36</sup> en determinadas circunstancias, como la de tener menores a cargo y salarios bajos, o la de cuidar a personas adultas dependientes. Además, como se verá más adelante, las mujeres que trabajan desde su propio domicilio experimentan mayor conflicto entre la vida laboral y familiar que los hombres en la misma situación.

30 T. Jurado Guerrero *et al.*, *op. cit.*

31 Junto con Países Bajos, Noruega y Nueva Zelanda. OCDE, *The State of Global Education: 18 Months into the Pandemic*, 2021.

32 J. Sevilla, B. Santa Cruz y D. Ortega, *Brecha entre mujeres y hombres*, Colección Brechas sociales, Fundación “la Caixa”, 2021.

33 L. Farré y L. González, “Trabajo remunerado y no remunerado: la pandemia acentúa el fenómeno de la doble jornada entre las mujeres”, *Observatorio Social de la Caixa*, 2021.

34 Véase, por ejemplo, J. I. Giménez-Nadal y A. Sevilla, “Total work time in Spain: evidence from time diary data”, *Applied Economics* 46 (16), 2014 y M. Burda, D. S. Hamermesh y P. Weil, “Total Work and gender: facts and possible explanations”, *Journal of Population Economics*, 26: 239–261, 2013.

35 Memoria CES 2020, pág. 807.

36 Personas que afirman sentirse frecuentemente “agotadas o superadas”. T. Jurado Guerrero *et al.*, 2021.

## 2.2. CONSECUENCIAS EN EMPLEO, OCUPACIONES Y CONDICIONES DE TRABAJO

La crisis de empleo generada por la pandemia y sus efectos han puesto en evidencia la acusada desigualdad de nuestro mercado laboral, así como la segregación laboral por género, tanto horizontal como vertical. En primer lugar, son los empleos temporales y las jornadas parciales las que se han visto más afectadas, en 2020, por la pérdida de empleo<sup>37</sup> (gráfico 7); situaciones ambas, y especialmente la segunda, con importante presencia de mujeres. De hecho, ambas situaciones se correlacionan especialmente, de tal manera que si algo menos de una de cada cuatro trabajadoras a tiempo completo tienen un contrato temporal, en el caso de las trabajadoras a tiempo parcial la temporalidad llegó a ser del 40 por 100 en 2019, descendiendo algo en 2020 por el especial impacto de la pandemia en este grupo de trabajadoras<sup>38</sup>. En conjunto, en 2020, un 25,7 por 100 de las mujeres asalariadas tenía un contrato temporal (frente a un 22,6 de los hombres) y un 22,8 del total de las ocupadas (por cuenta propia y por cuenta ajena) tenía una jornada a tiempo parcial (frente a un 6,7 por 100 de los hombres). Pero, además, a diferencia de la recesión vivida en la pasada década, es la segregación ocupacional la que ha convertido a esta crisis en una crisis mucho más feminizada, por cuanto fueron los sectores y ocupaciones con más presencia de mujeres los más afectados en un primer momento<sup>39</sup>, como se verá más adelante. Cabe destacar que España partía ya de unos niveles de desempleo solo superados por Grecia dentro de la Unión Europea, y que han aumentado solo moderadamente a partir de la irrupción de la pandemia<sup>40</sup> (gráfico 8 y gráfico 9). Esto ha sido así porque, a pesar de la envergadura de los cambios sociales que la pandemia ha introducido, los ERTE han servido como mecanismo protector, que ha concentrado su efecto en aquellos sectores que requieren en gran medida cercanía física con las personas usuarias y están vinculados a actividades de ocio (como la hostelería, en primer lugar, seguida de las actividades artísticas recreativas y de entretenimiento).

Pero además, la caída en la población activa (similar en porcentaje para hombres y mujeres) producida en el segundo trimestre de 2020, ha contribuido a amortiguar el aumento del desempleo<sup>41</sup>. No obstante, la caída inicial en las tasas de actividad, que en cierta medida se puede considerar un efecto estadístico propiciado por las circunstancias

---

*La desigualdad laboral de partida: desventaja para las mujeres frente a la pandemia*

---

37 Véase también Memoria CES 2020.

38 J. A. Alujas Ruiz, “Efectos del COVID-19 sobre el empleo en España: análisis de las diferencias respecto al inicio de la crisis de 2008”, *Revista de Estudios Empresariales*, Universidad de Jaén, (2), 2021.

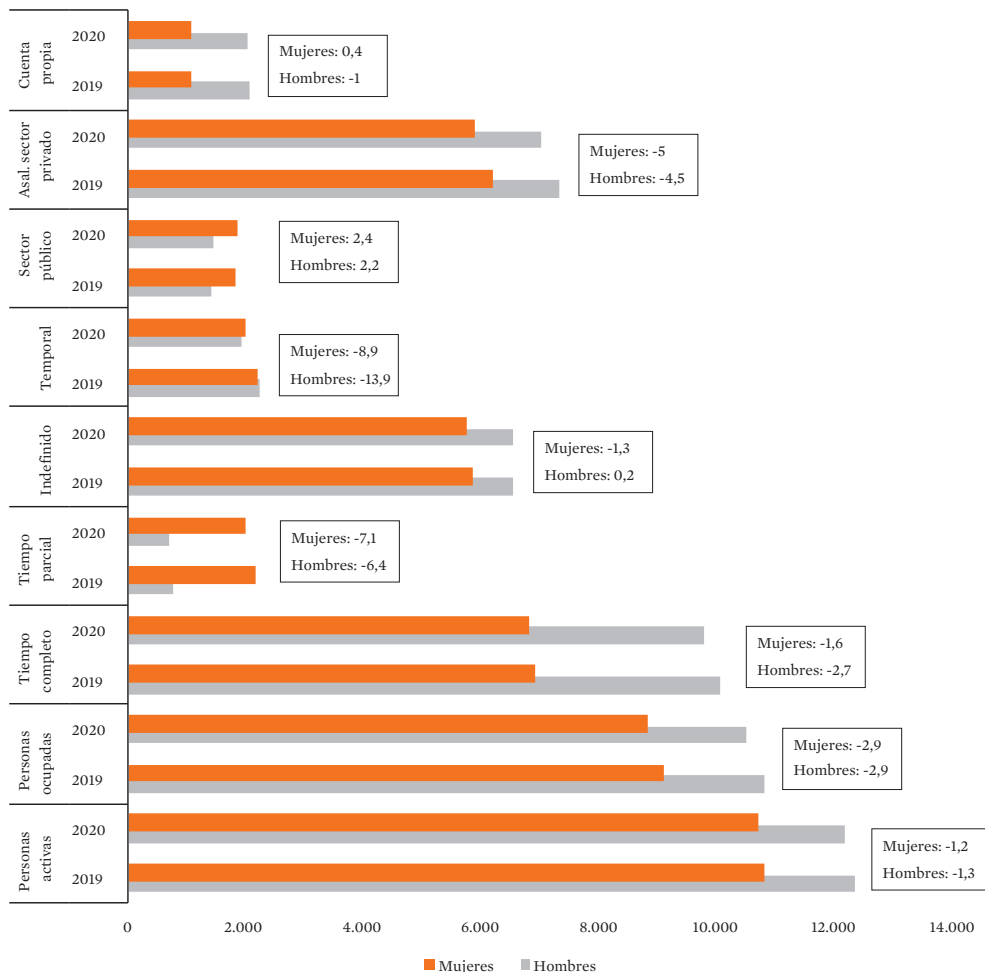
39 Tanto en términos de volumen de empleo como de remuneración. Para más detalle sobre la brecha salarial, véase el apartado 3 de este capítulo.

40 Entre 2019 y 2020, la tasa anual de desempleo ha aumentado tanto para hombres como para mujeres en 1,4 puntos porcentuales, si bien las diferentes situaciones de partida dan resultado a desiguales tasas medias en 2020: 13,9 por 100 para los hombres y 17,4 para las mujeres. En el mismo periodo, el volumen de ocupados ha disminuido en mayor medida: un 2,9 por 100, también para ambos sexos. La diferencia entre ambos porcentajes se debe a la disminución paralela de la población activa.

41 La tasa de actividad anual descendió en 2020 en 1,1 punto porcentual para las mujeres y un 1,4 para los hombres. El descenso fue especialmente acusado en el grupo de edad de 20 a 24 años.

**GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DE ACTIVIDAD Y EMPLEO POR TIPO DE RELACIÓN LABORAL, CONTRATO Y JORNADA, 2019-2020**

(Miles de personas, en barras, y porcentaje de variación interanual, en recuadrados)

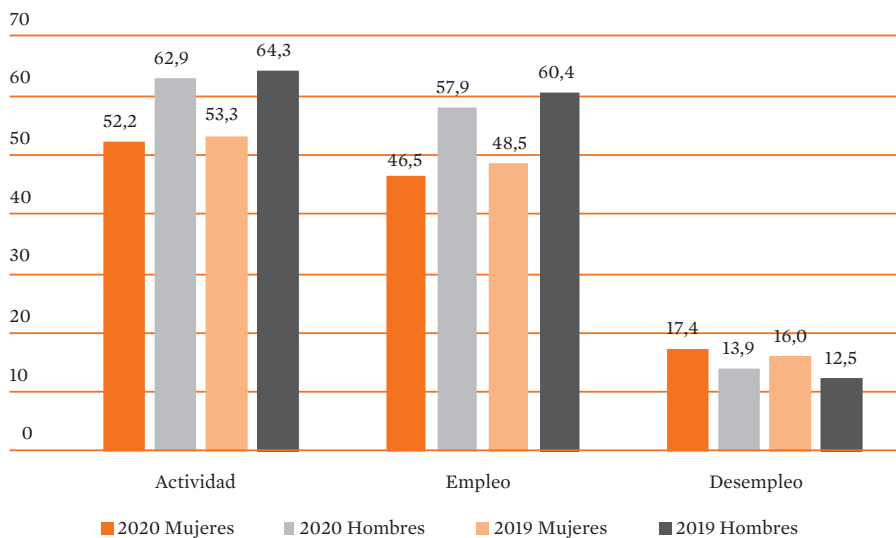


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

sanitarias excepcionales de la pandemia<sup>42</sup>, se había revertido ya en 2021, especialmente para las mujeres en las cohortes de edad extremas, es decir, aquellas con menores cargas familiares (menores de 30 años y mayores de 55), como muestra el gráfico 10.

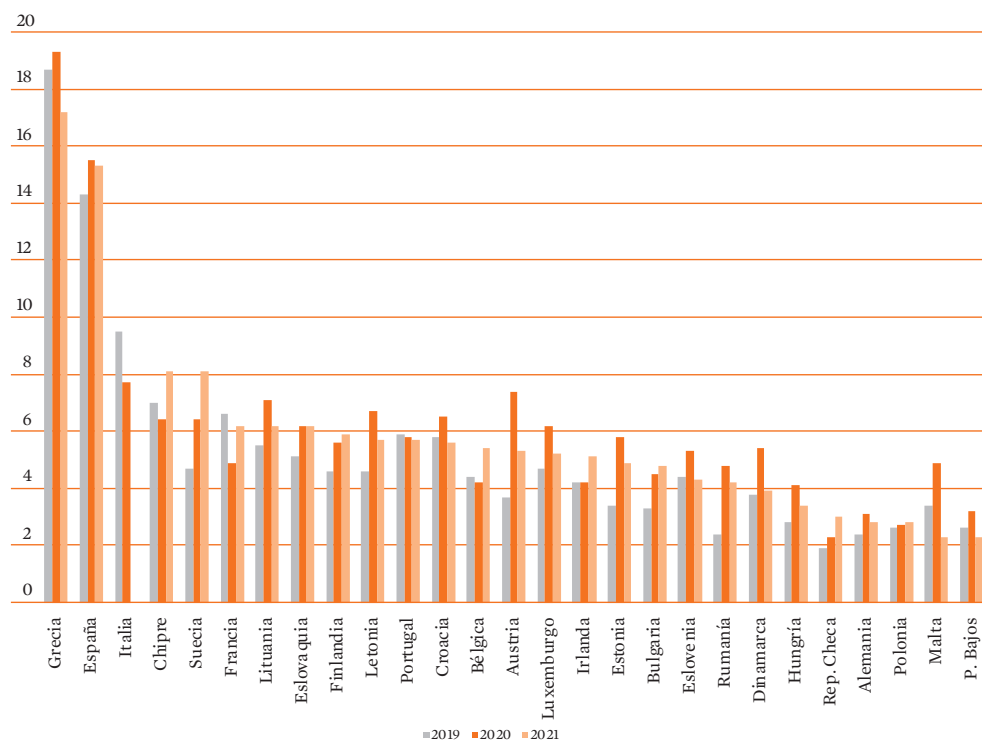
42 Al menos en el caso de la EPA ya que, como ya señaló la Memoria CES 2020, la caída de la actividad fue debida en su mayor parte a que personas con voluntad y disponibilidad para trabajar eran técnicamente registradas como inactivas, dadas las limitaciones legales para cumplir con los requisitos de búsqueda activa de empleo. El SEPE sí flexibilizó los requisitos para el acceso a la condición de desempleado/a. A dicho descenso de la tasa de actividad también ha contribuido un aumento de la población de 16 y más años, base sobre la que se calcula. Además, cabe recordar que las personas acogidas a ERTE son recogidas en la EPA como personas ocupadas, que no están trabajando por “regulación de empleo o paro parcial por razones técnicas o económicas” (Memoria CES 2020, pág. 315).

**GRÁFICO 8.** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESEMPLEO, 2019-2020



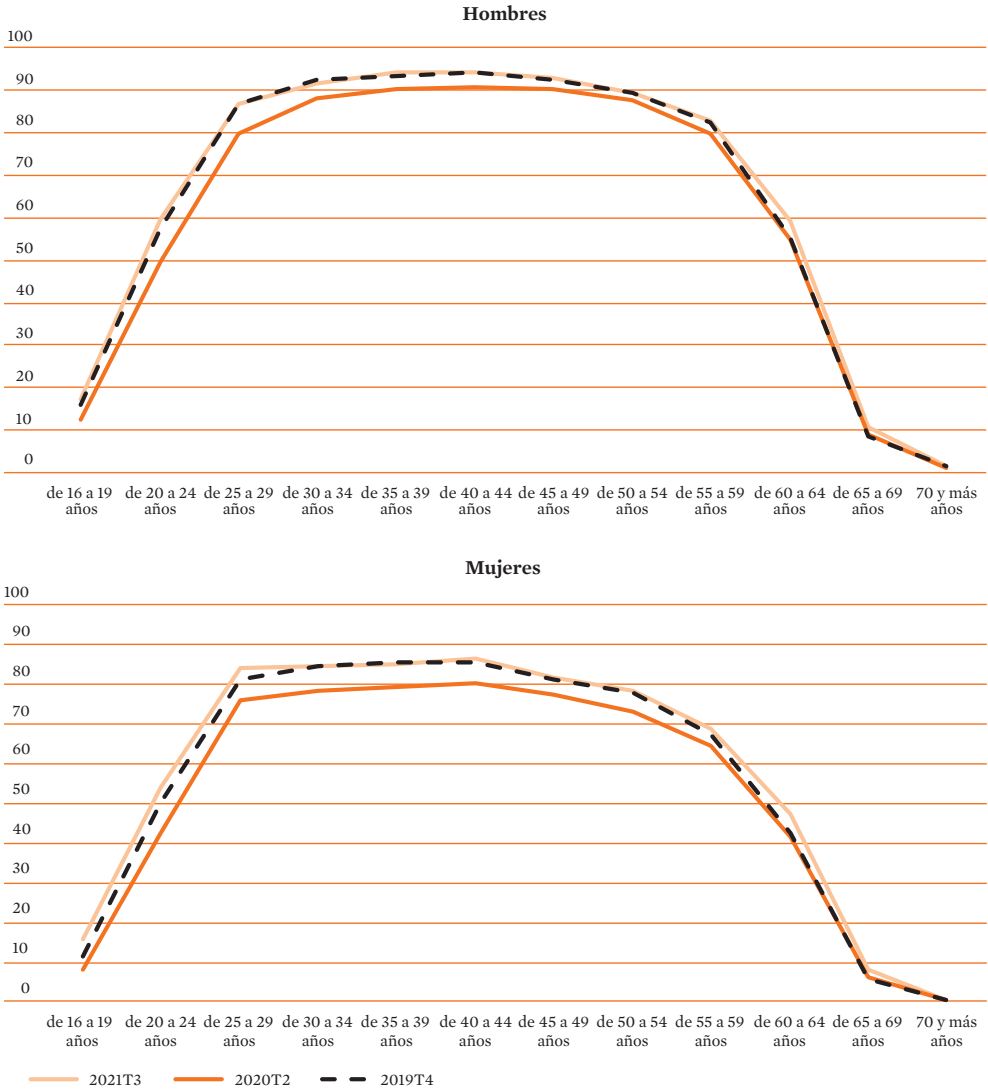
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**GRÁFICO 9.** EVOLUCIÓN DEL DESEMPLEO FEMENINO (25-74 AÑOS) EN LA UE-27, 2019-2021 (Tasas de paro en los meses de junio de cada año)



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE ACTIVIDAD 2019-2021



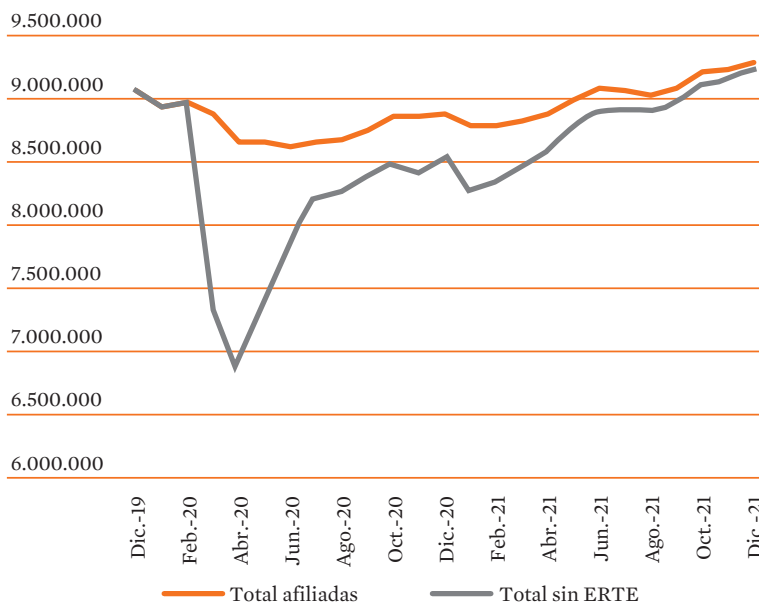
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

*ERTE y prestación por cese de actividad contuvieron la pérdida de empleo, especialmente entre mujeres*

El efecto inicial de la pandemia se plasmó en un descenso de la población ocupada, en el segundo trimestre de 2020, de algo más de un millón de personas, de las que la mitad eran mujeres, como resultado de la composición sectorial (ellas trabajan en mayor medida en ramas como comercio, hostelería, servicio doméstico, y otros servicios a personas)<sup>43</sup>, lo

43 Memoria CES 2020, págs. 323 y 324 y M. A. Malo, 2021, *op. cit.*

**GRÁFICO 11.** MUJERES AFILIADAS A LA SEGURIDAD SOCIAL, TOTAL Y SIN ERTE, 2020  
(Miles de personas)



Fuente: elaboración propia con SEPE, Estadísticas de Prestaciones.

que las ha expuesto más a las medidas limitadoras de la prestación laboral pero también asociado a la mayor frecuencia de temporalidad de las mujeres (especialmente jóvenes y extranjeras, que fueron las que mayores pérdidas soportaron). La caída del empleo se concentró en el primer momento de la pandemia, hasta la puesta en marcha de los mecanismos de protección del empleo, y afectó fundamentalmente a las personas que tenían contratos temporales de corta duración, con un fuerte impacto, por ello, entre mujeres jóvenes y extranjeras. En todo caso, el descenso de la población ocupada habría sido mucho más acusado de no haberse utilizado todo el conjunto de medidas de soporte de la economía y el empleo<sup>44</sup>, entre las que cabe destacar el mecanismo de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) junto con el conjunto de ayudas de apoyo a las personas trabajadoras autónomas, incluyendo las prestaciones extraordinarias por cese de actividad<sup>45</sup>. Para calibrar este impacto, basta comparar la serie de afiliación total y la que se obtiene descontando de esta el número de personas que no trabajaron por estar en ERTE (gráfico 11).

En cuanto a los ERTE, llegaron a extenderse a una quinta parte de la población afiliada femenina en el peor momento de la pandemia; en el segundo trimestre de 2020 el efecto

44 Véase Memoria CES 2020, págs. 140 a 145.

45 En 2020 se reconocieron 1,48 millones de estas prestaciones (Memoria CES 2020) pero desafortunadamente no hay disponibles cifras desagregadas por sexo.

protector sobre el total del empleo se puede estimar en un 15 por 100 pero fue mucho más alto en las actividades que soportaban una parte sustancial del impacto de la crisis, como la hostelería, donde los ERTE protegieron a un 62 por 100 de las mujeres ocupadas en servicios de alojamiento y a un 55 por 100 en las de servicios de comidas y bebidas. El descenso desde entonces del número de mujeres en situación de ERTE ha sido paulatino conforme se recobraba la actividad económica y en función de las fluctuaciones de la pandemia, habiendo pasado del 20 por 100 de la afiliación en abril de 2020 a solo el 0,7 por 100 en diciembre de 2021. Ese número además se concentra en pocos sectores relativamente feminizados en los que la pandemia sigue impactando, en especial por la contracción de la demanda: un tercio de las mujeres afectadas trabajan en la hostelería. Cabe recordar, en todo caso, que se han aprobado incentivos para la incorporación de las personas en ERTE a programas de recualificación y formación para el empleo<sup>46</sup>, pues el uso de los ERTE tras la pandemia ha servido como experiencia para implantar un mecanismo permanente de flexibilidad interna de las empresas ante fluctuaciones bruscas de la demanda, vinculado a la recualificación de personas trabajadoras a través de la reforma del mercado de trabajo que ha introducido la Ley 12/2021. Hasta 30.000 personas han confirmado su participación<sup>47</sup>, sin que se disponga hasta el momento de datos desagregados por sexo.

Como otras crisis económicas, la crisis originada por el coronavirus también ha acrecentado brechas sociales ya existentes en la sociedad, tanto entre países como dentro de

---

*Mujeres extranjeras, jóvenes  
y con baja cualificación,  
las más vulnerables*

---

los países, como alertan diferentes informes<sup>48</sup>. La gran heterogeneidad existente entre las mujeres en España hace necesario poner el foco en aquellas personas que presentan más vulnerabilidad laboral y económica, en algunos casos acrecentada por la pandemia. La edad, el origen nacional y el nivel educativo constituyen quizás las tres dimensiones más relevantes a este respecto, que, como se verá a continuación, interaccionan entre ellas creando para las mujeres “nichos” de vulnerabilidad diferentes a los de los hombres.

Así, si bien las mujeres trabajadoras jóvenes han sido especialmente afectadas por la pandemia, sobre todo debido a sus mayores tasas de temporalidad, en el caso de las mujeres extranjeras (pero no de los hombres extranjeros ni de las mujeres españolas), las de mediana edad (45-54 años) han visto disminuir su tasa de empleo en la misma medida que las de 16 a 24 años<sup>49</sup>. Esto arroja un preocupante pronóstico en torno a las posibilidades de reinserción futura en el empleo entre estas mujeres, en gran medida empleadas en el sector doméstico y con una baja cualificación reconocida en nuestro país.

46 Real Decreto 18/2021, de 28 de septiembre.

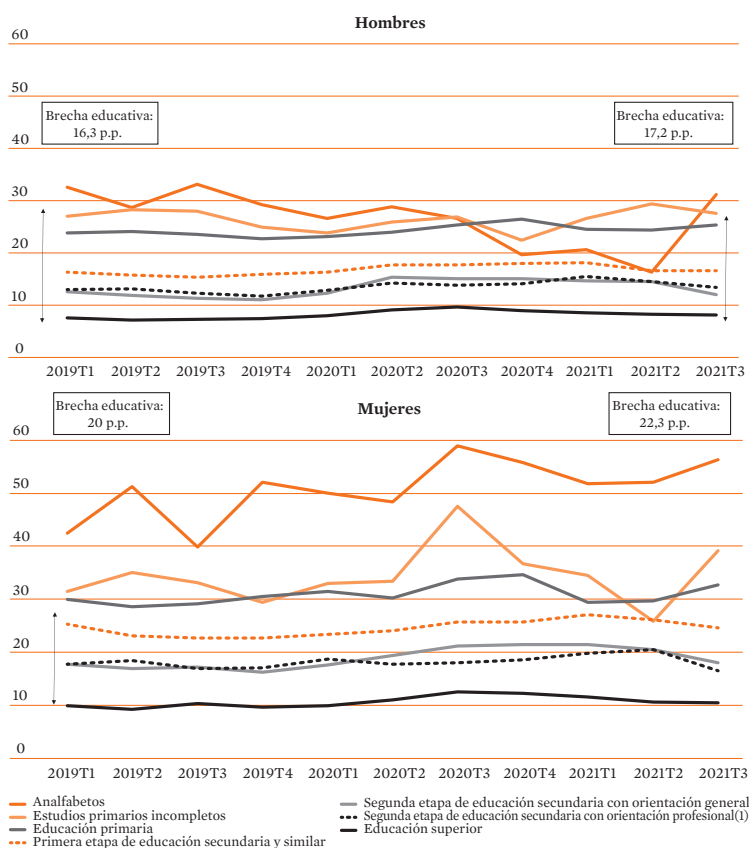
47 Ministerio de Inclusión Seguridad Social y Migraciones, Datos de paro registrado y afiliación a la Seguridad Social, febrero de 2022. Presentación y datos Excel adjuntos.

48 Véase por ejemplo J. Sevilla *et al.*, *Colección brechas sociales*, Fundación “la Caixa”, 2021 o N. Collado, Á. Martínez Jorge y T. Roldán, *Ganadores y perdedores de la crisis: las seis brechas que abrió la pandemia*, Esade EcPol Insight #33.

49 Si bien el hecho de que la tasa de paro haya aumentado más entre las jóvenes hace pensar que las de mediana edad han pasado en gran medida a la inactividad. Véase Memoria CES 2020.

Por otro lado, entre 2019 y 2021 han aumentado las diferencias entre las tasas de paro por nivel educativo (gráfico 12), especialmente entre las mujeres, de tal manera que las mujeres con nivel educativo bajo están entre aquellas con más dificultades para lograr y mantener un contrato laboral. Las mujeres que no han concluido la educación secundaria alcanzan tasas de paro superiores al 30 por 100, por encima de sus pares masculinos, que no llegan a esa cifra. Si bien es cierto que cada vez son menos<sup>50</sup>, especialmente entre las cohortes más jóvenes, no es menos cierto que para el siguiente nivel educativo (primera etapa de la educación secundaria concluida), el desempleo femenino ha llegado al 27 por 100 en 2021, tratándose, en este caso sí, de una proporción importante de mujeres (un 22 por cien de la población activa femenina, frente a un 30 por 100 de la masculina).

**GRÁFICO 12.** TASAS DE DESEMPLEO POR NIVEL EDUCATIVO Y BRECHA EDUCATIVA\*, 2019-2021



\*La brecha educativa se ha calculado como la diferencia, en puntos porcentuales, entre las tasas de desempleo de las personas con educación superior y aquellas que solo cuentan con educación primaria. Se toma este último colectivo porque las personas que no han alcanzado la educación primaria en España constituyen un colectivo prácticamente residual entre la población activa (menos del 2 por 100), sobre todo entre las mujeres. (1) Incluye educación postsecundaria no superior.

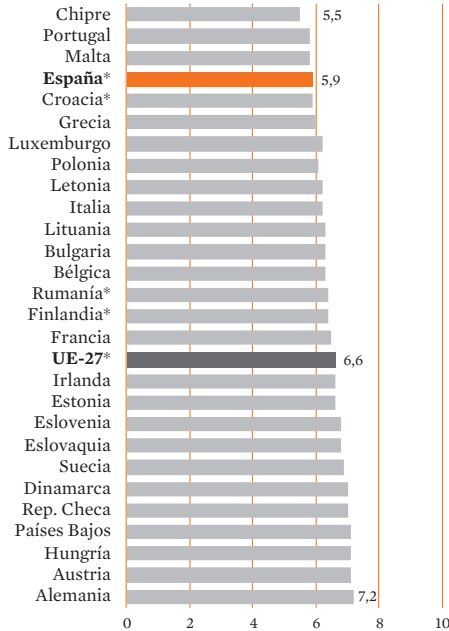
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

50 Un 4,2 por 100 de la población activa femenina en el tercer trimestre de 2021.

## Acumulación de jornadas y participación laboral

Como ya se ha señalado al inicio de este apartado, la falta de corresponsabilidad en el trabajo no remunerado se plasma en una acumulación de jornadas<sup>51</sup> que supone un lastre para la participación laboral de las mujeres, su avance profesional y el desarrollo de su vida personal en todas las esferas, lastre que el COVID-19 vino a intensificar y cuyos efectos en el medio plazo son aún inciertos. Así, el conjunto de la población europea experimentó ya en julio de 2020 una mejora en las posibilidades de conciliación con respecto al mes de abril, mejora que fue menos evidente para el caso de las mujeres. Más concretamente, para los europeos disminuyeron en mayor medida que para sus homólogas femeninas las dificultades para dedicar tiempo al trabajo debido a las cargas familiares<sup>52</sup>. España no es una excepción a esto, como ya se mencionó al principio de este apartado y, además, la situación de la conciliación en nuestro país durante la pandemia estaría peor que en la mayoría de los países europeos (gráfico 13).

GRÁFICO 13. INDICADOR SINTÉTICO DE CONCILIACIÓN EN LA UE, 2020

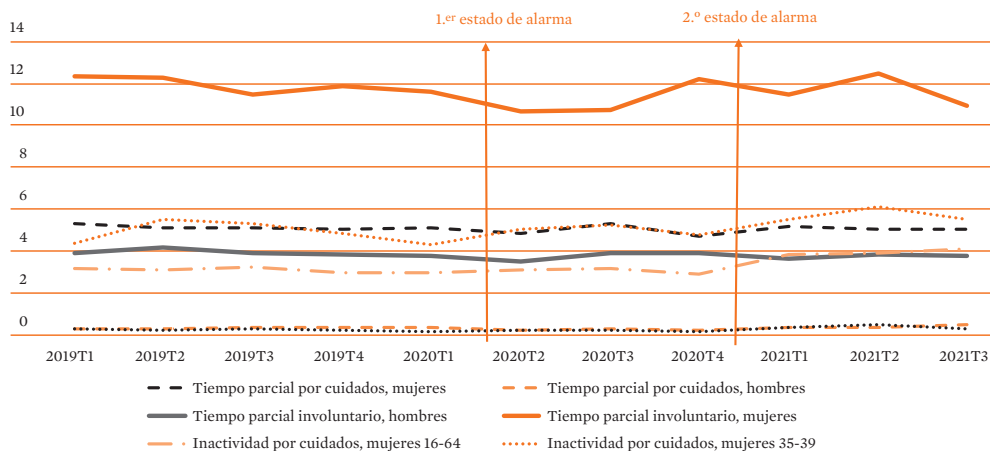


\*Países con variación negativa estadísticamente significativa entre abril y julio de 2020. Fuente: elaborado con datos de la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y trabajo (Eurofound), *Living, working and COVID-19* (Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2020).

51 Más allá de la “doble jornada” que supone la acumulación del trabajo productivo y reproductivo, no hay que olvidar que el mantenimiento de la vida personal y colectiva requiere de acciones en distintos ámbitos, como el mantenimiento de redes afectivas y la participación socio-política (lo que en algunos ámbitos se ha denominado “triple jornada”), así como, actividades de ocio, terreno al que las mujeres siguen dedicando, según la evidencia empírica, menos tiempo que los hombres precisamente por la sobrecarga en las otras esferas.

52 Eurofound, *Living, working and COVID-19*, COVID-19 series, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010.

**GRÁFICO 14.** IMPACTO DE LA PANDEMIA EN INACTIVIDAD POR CUIDADOS Y TIEMPO PARCIAL, 2019-2021 (En porcentajes sobre personas ocupadas o población en viviendas)



El porcentaje de tiempo parcial está calculado sobre el total de personas ocupadas por sexo y la inactividad sobre el total de población en viviendas por franja de edad y sexo. El tiempo parcial.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Cabe prestar una atención especial al impacto que la pandemia pueda tener sobre el trabajo a tiempo parcial no voluntario y la inactividad, siendo una evidencia preocupante el repunte de la inactividad femenina por razones de cuidado entre la población con más responsabilidades de cuidado (gráfico 14). Estos datos no recogen, además, las diferencias de género en el acceso a medidas como las jornadas reducidas o las excedencias por motivos de cuidado, bien a través del Plan Me Cuida, puesto en marcha por el gobierno estatal<sup>53</sup> hasta febrero de 2022, o a través de los instrumentos que ya existían para adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades familiares<sup>54</sup>.

No cabe olvidar que, en todo caso, las familias han hecho frente a la atención a los menores durante los cierres de aulas, que se han prolongado más allá de 2020, básicamente a través de los permisos no retribuidos (introducidos por el Plan Me Cuida<sup>55</sup> o las excedencias ordinarias), medidas que no pueden considerarse conciliación pues perjudican económicamente a la unidad familiar, suponiendo además una fuente po-

53 Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

54 El derecho a la reducción de jornada ya era un derecho reconocido para progenitores de menores hasta 12 años o dependientes, así como cuidadores de adultos dependientes. Así mismo, el Real Decreto 6/2019 ya aprobó el derecho de personas trabajadoras (con hijos o hijas hasta 12 años u “otras necesidades” de conciliación) a solicitar en su lugar de trabajo adaptaciones de la duración y la distribución de la jornada laboral “razonables y proporcionadas”.

55 Si bien el Plan Me Cuida incluye también el derecho a la adaptación de jornada. No obstante, a la fecha de finalización de este informe, no existen datos disponibles sobre uso de las diferentes medidas del Plan Me Cuida.

tencial de discriminación. Así, hacer frente a dichos cierres ha supuesto una fuente de estrés añadido para las mujeres en muchas familias, a falta, además, por las circunstancias epidemiológicas, de la posibilidad de recurso a la red familiar (fundamentalmente, abuelas) frecuente instrumento de cuidados a las y los menores en España<sup>56</sup>. Acogerse a un permiso no remunerado de un día para otro no resulta fácil ni desde el punto de vista de la organización del trabajo ni, mucho menos, desde el punto de vista económico de las familias, como tampoco lo es trabajar a la vez que se supervisa a hijos e hijas u otras personas dependientes.

La irrupción de la pandemia y las medidas para contenerla, especialmente el confinamiento decretado por el primer estado de alarma (marzo de 2020), supusieron un auge sin

---

*El trabajo desde el propio domicilio: oportunidades y riesgos para las mujeres*

---

precedentes del trabajo a distancia<sup>57</sup>, y más específicamente, de aquel realizado desde el domicilio entre las personas con empleo asalariado (gráfico 15). Desde entonces, no está cerrado el debate ni sobre si se trata de un aumento coyuntural ni sobre

el impacto en términos sociales que pudiera tener una generalización del teletrabajo entre aquellas ocupaciones susceptibles de ser realizadas a distancia.

Lo cierto es que, en gran medida, el trabajo a distancia, además de otros beneficios sanitarios o medioambientales evidentes, ha podido solventar las obligaciones de cuidado especialmente durante la fase más aguda de la pandemia, pese a no ser instrumento de conciliación de la vida laboral y familiar<sup>58</sup>. Así, son las mujeres de edades intermedias (especialmente de 35 a 44 años) las que en mayor medida trabajan en el propio domicilio después de marzo de 2020<sup>59</sup>, habiéndose acrecentado la diferencia entre mujeres y hombres<sup>60</sup>.

56 Según estudios recientes, en 2020 el 17 por 100 de las abuelas y abuelos en España se encarga del cuidado intensivo de sus nietos, el segundo país con mayor tasa en este aspecto después de Rumanía. Véase Anthea M. Tinker *et al.*, *Grandparenting in Europe: family policy and grandparents' role in providing child-care*, 2020.

57 La Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia lo regula por primera vez. En este informe, se tomarán las definiciones establecidas en la ley, según la cual el trabajo a distancia se puede definir como aquel desarrollado en el domicilio o en otro lugar elegido por la persona trabajadora de manera regular, mientras que el teletrabajo sería un tipo de trabajo a distancia “que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”. Ambos conceptos son aplicables al trabajo por cuenta propia y ajena, si bien la ley regula específicamente los derechos y deberes de empleadores y personas trabajadoras en el caso del trabajo por cuenta ajena. La ley se centra, además, en el trabajo a distancia regular, es decir, el que supone, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada.

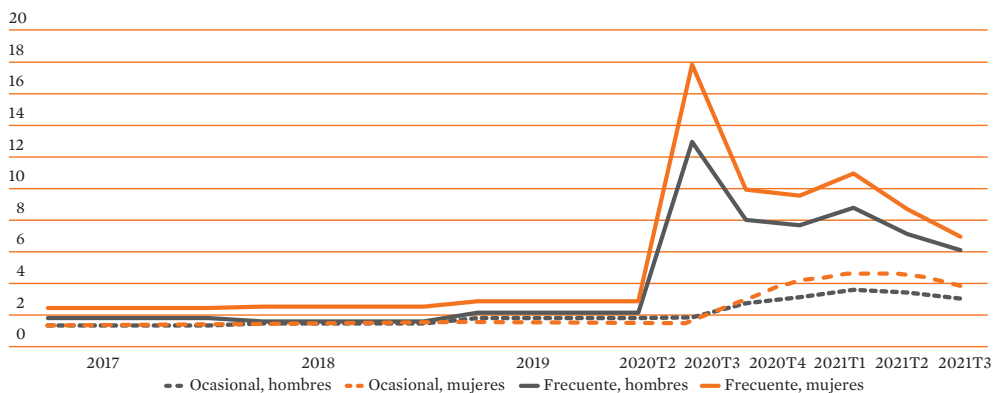
58 De hecho, la Ley 10/2021 no regula el teletrabajo que se puso en marcha *in extremis* a raíz del primer estado de alarma. Véase Dictamen CES 2/2020 sobre el Anteproyecto de Ley de Trabajo a distancia.

59 En el segundo trimestre de 2020, un 21,3 por 100 de las mujeres ocupadas en dicha franja de edad trabajaron desde su domicilio más de la mitad de los días, frente a un 14,1 por 100 de los hombres.

60 Si se tiene también en cuenta a las personas que trabajan por cuenta propia, antes de la pandemia el trabajo en el propio domicilio era más frecuente entre los hombres (especialmente el teletrabajo “ocasional”, es decir, realizado menos de la mitad de los días).

**GRÁFICO 15.** EVOLUCIÓN DEL TRABAJO EN EL PROPIO DOMICILIO ENTRE LAS PERSONAS ASALARIADAS, 2017-2021

(En porcentaje sobre personas asalariadas)



El trabajo en el propio domicilio frecuente hace referencia al teletrabajo realizado al menos la mitad de los días. Los datos de 2017 a 2019 muestran la media anual (datos trimestrales no disponibles).

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Si, como ya se ha apuntado, el trabajo desde el propio domicilio ha sido un instrumento propicio para lograr la prestación de servicios manteniendo las medidas sanitarias necesarias, la propia ley de trabajo a distancia advierte de que será necesario que los mecanismos específicos de acceso al mismo sean regulados en el marco de la negociación colectiva de manera que se evite una profundización en los roles de género. Así, cabe recordar que el trabajo a distancia, y más específicamente, el teletrabajo (es decir, el trabajo a distancia que supone el uso prevalente de medios y sistemas informáticos) cuando se realiza desde el propio domicilio<sup>61</sup> conlleva una serie de riesgos que pueden tener un importante impacto de género. A grandes rasgos, se pueden apuntar dos tipos de riesgos principales: los estrictamente laborales y los que atañen a la intersección entre trabajo y vida personal. Sin ánimo de exhaustividad, los primeros estarían relacionados con la pérdida de conexión con la empresa e incluso erosión de las relaciones de la persona trabajadora con el resto del personal, lo que potencialmente puede implicar situaciones de aislamiento, excesivo estrés u otros problemas desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales, pudiendo afectar también a las oportunidades de promoción o incluso al mantenimiento del puesto de trabajo<sup>62</sup>. Entre los segundos se podría señalar la intensificación<sup>63</sup> de la “doble” o “tri-

61 Recuérdese que teletrabajo, trabajo a distancia y trabajo desde el propio domicilio son términos que, aunque a menudo se usan de manera intercambiable, no son exactamente lo mismo. Así, el trabajo a distancia puede realizarse también en lugares distintos al hogar, como espacios de trabajo colectivo o *coworking*.

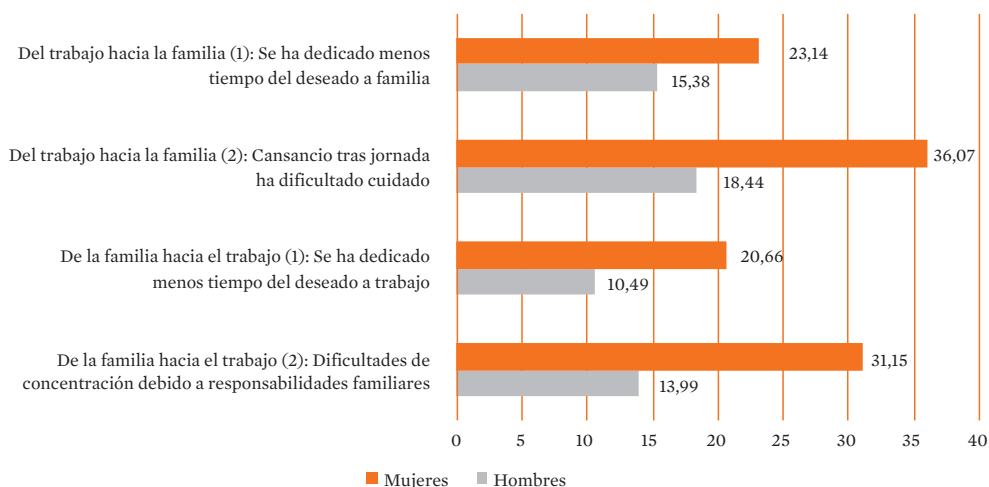
62 Existen investigaciones que muestran que la “visibilidad” física en el puesto de trabajo puede cambiar, inconscientemente, la percepción que de la persona trabajadora tienen sus colegas (como alguien más comprometido/a o confiable). Véase: K. D. Elsbach, D. M. Cable, y J. W. Sherman, “How passive ‘face time’ affects perceptions of employees: evidence of spontaneous trait inference”, *Human Relations*, 63, 735–760, 2010.

63 B. Blázquez Vilaplana y F. J. Alarcón González, “Teletrabajar no es conciliar: análisis con perspectiva de género de los micro machismos aceptados en nuestra nueva realidad”, en J. C. Suárez-Villegas *et al.*

ple” jornada para las mujeres y las dificultades añadidas, con respecto al trabajo presencial, para gestionar las fronteras entre vida y trabajo<sup>64</sup>, es decir, para ejercer de manera efectiva el derecho a la “desconexión digital”<sup>65</sup>. Existe, en este sentido, evidencia empírica de que hombres y mujeres hacen un uso distinto del teletrabajo, de tal manera que los primeros tienden a incrementar su disponibilidad y dedicación al trabajo, mientras que las segundas lo utilizan a menudo como herramienta para intensificar su rol de cuidadoras obligadas por distintas circunstancias, imbricando trabajo remunerado y no remunerado<sup>66</sup> de tal manera que aumenta la percepción de conflicto entre ambas esferas (gráfico 16). Por todo ello, cabe recordar que el teletrabajo se ha de adoptar siempre de mutuo acuerdo por ambas partes y que, en todo caso, las fórmulas híbridas de teletrabajo son preferidas de manera general por la población trabajadora europea frente al teletrabajo “puro”<sup>67</sup>.

**GRÁFICO 16.** TELETRABAJO Y CONFLICTO ENTRE FAMILIA Y TRABAJO

(En porcentajes)



Muestra: personas ocupadas que conviven en pareja con hijos/as y han aumentado la frecuencia de teletrabajo tras el inicio de la pandemia (n=264). Se muestra el porcentaje de dichas personas que han experimentado siempre o la mayor parte del tiempo dicha forma de conflicto desde el inicio de la pandemia.

Fuente: Estudio 3298 del Centro de Investigaciones Sociológicas.

(coords.), *Cartografía de los micromachismos: dinámicas y violencia simbólica*, Dykinson Ebook, Madrid, 2020.

64 E. Rodríguez Rodríguez, “De la conciliación a la corresponsabilidad en el tiempo de trabajo: un cambio de paradigma imprescindible para conseguir el trabajo decente”, *Lex social: revista de los derechos sociales*, 11 (1): 40-78, 2021.

65 Ya regulado en nuestro país, si bien de manera muy general: originalmente, por el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, y actualmente también en el artículo 18 de la Ley de Trabajo a distancia. En ambos casos se insta a empleadores a establecer las “modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión”.

66 Por ejemplo, es habitual entre las mujeres teletrabajadoras realizar tareas domésticas en las pausas laborales. En relación a esto, véase M. Hilbrecht *et al.*, “I’m Home for the Kids’: Contradictory Implications for Work – Life Balance of Teleworking Mothers”, *Gender, Work and Organization*, 15(5), 2008.

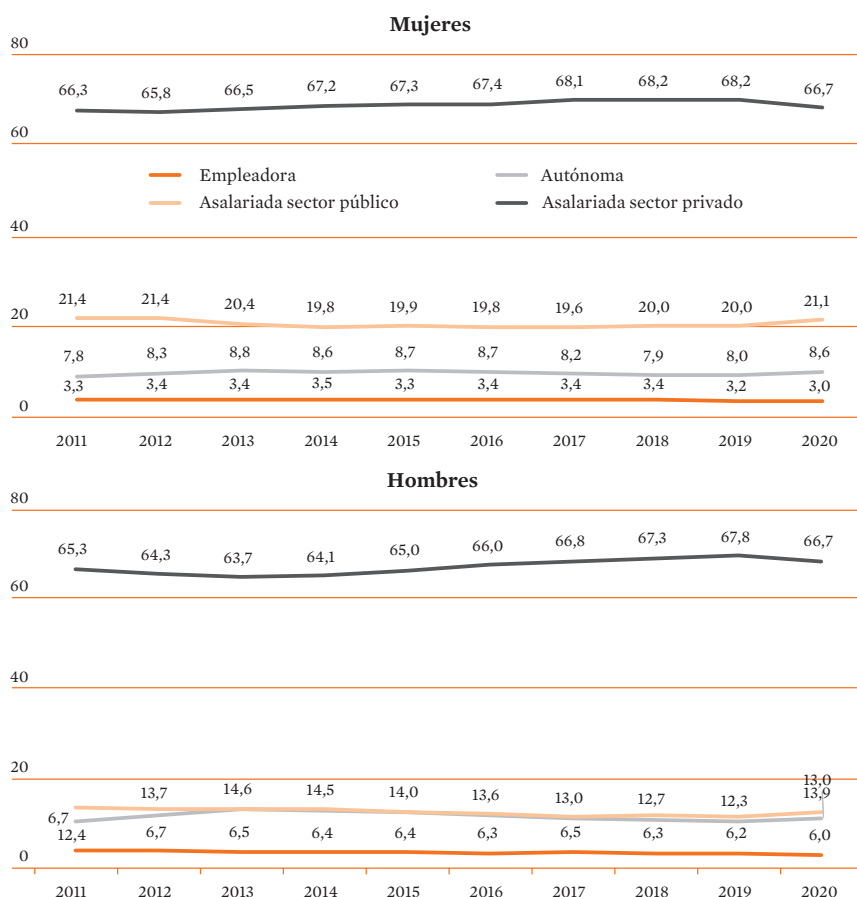
67 M. Samek Lodovici, *et al.*, *The impact of teleworking and digital work on workers and society*, Publication for the committee on Employment and Social Affairs, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 2021.

Las particularidades de la crisis de empleo generada por la pandemia, con obstáculos específicos a la búsqueda activa de empleo que la diferencian de otras crisis económicas, ha podido incentivar la voluntad de emprender entre la población femenina.

*El trabajo por cuenta propia: leve impulso coincidiendo con la pandemia*

Así, en 2020, había en España algo más de 750.000 mujeres empleadas por cuenta propia sin personas asalariadas a cargo <sup>68</sup>, lo que ha supuesto un ligero aumento del volumen total (de un 4,2 por 100) sobre el año anterior, y asimismo de un punto porcentual en el peso sobre el total de la población femenina ocupada (gráfico 17).

**GRÁFICO 17.** SITUACIÓN LABORAL DE MUJERES Y HOMBRES, 2011-2020  
(En porcentajes sobre el total de personas con empleo de cada sexo)



No se incluyen las personas miembros de cooperativas, que ayudan en negocios familiares o en “otras situaciones”, que suponen respectivamente el 1 por 100 de cada sexo o menos.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

68 Lo que supone un 35,7 por 100 del total de personas trabajadoras por cuenta propia. A partir de la autoubicación en la EPA como “trabajadora independiente o empresaria sin asalariados”.

De hecho, casi un tercio de las mujeres españolas que han comenzado una empresa recientemente señala explícitamente que el COVID-19 ha influido altamente en su intención de emprender. Estas mujeres emprendedoras se han enfrentado a obstáculos particulares, en comparación con sus homólogos masculinos. Entre aquellos, cabe destacar los de naturaleza cultural y social, como la falta de contacto con otras personas emprendedoras o incluso de meros referentes de emprendimiento femenino. Así, un 46 por 100 de las mujeres que han montado su propia empresa desde 2017 no contaba con un modelo de referencia, frente a un 38 por 100 de los hombres<sup>69</sup>. Existen también algunas brechas decisivas que determinan el impacto de las empresas que son lideradas por hombres y mujeres, siendo tres de las más importantes la innovación tecnológica<sup>70</sup> (coherente con la brecha digital, tecnológica y científica por género de que se da cuenta en otros apartados de este informe), la capacidad de generar empleo de las nuevas empresas<sup>71</sup> y el grado de internacionalización<sup>72</sup>, si bien esta última brecha parece estar cerrándose lentamente en las empresas de nueva creación. Cabe destacar no obstante que en relación con la innovación no propiamente tecnológica (es decir, la generación de productos o servicios que transforman la oferta en el mercado) la brecha por género es prácticamente inexistente: algo menos de una de cada tres empresas creadas por hombres o mujeres desde 2017 cumplirían este requisito. Por otra parte, las mujeres que montan su propio negocio lo hacen en mayor medida que los hombres en el sector servicios y en particular en los servicios dirigidos a consumidores finales (53 y 41 por 100 de nuevas empresas lideradas por mujeres y hombres respectivamente) mientras que el porcentaje de nuevas empresas que ofrecen servicios a empresas lideradas por mujeres es más bajo que entre los hombres (26 y 35 por 100 respectivamente). No obstante, no existen apenas diferencias en el emprendimiento de mujeres y hombres en otros ámbitos como el transformador (16 vs 19 por 100 de nuevas empresas lideradas por mujeres y hombres) o el extractivo (5 por 100 de las nuevas empresas para ambos sexos)<sup>73</sup>.

Como ya se vio en el primer capítulo de este informe, el poder económico de las mujeres, medido en términos de su presencia en los consejos de administración de las grandes empresas que cotizan en bolsa<sup>74</sup>, es aún inferior al poder político, si bien cabe

69 GIRA mujeres, *Emprendimiento de mujeres en España. Análisis con datos GEM 2020, 2021*. El Global Entrepreneur Monitor (GEM) es un observatorio internacional que, desde 1999, analiza anualmente el fenómeno emprendedor, principalmente mediante dos encuestas.

70 Entre las empresas creadas en los últimos 3 años, un 12,5 por 100 de las lideradas por hombres se basan en aplicaciones medias o intensivas en tecnología, frente a un 6,7 de las lideradas por mujeres.

71 En 2020, un 30 por 100 de las personas empleadoras en España son mujeres, porcentaje inferior al de las personas que trabajan por cuenta propia sin personas empleadas.

72 Sobre la internacionalización de las empresas españolas específicamente en el sector servicios, más allá del turismo, y el papel de las mujeres en la misma, véase el Informe CES 1/2019, *Exportación de servicios no turísticos en España*.

73 GIRA mujeres, *op. cit.*

74 España ha pasado del 10 por 100 en 2013, momento en que era el peor valorado de los 14 subindicadores analizados, a un 31 por 100 en 2021, según el índice de igualdad del Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE). Recuérdese que, en cuanto a la participación de las mujeres en los consejos de administración de las sociedades mercantiles obligadas a presentar cuenta de pérdidas y ganancias no abreviada,

destacar el avance realizado en la última década a pesar del cual, la participación de las mujeres en los consejos de administración de las sociedades cotizadas era en 2020 del 26,1 por 100<sup>75</sup> y en las empresas públicas estatales la proporción del 37

---

*El techo de cristal persiste pese a los avances de la última década*

---

por 100<sup>76</sup>, todavía por debajo de los objetivos de la LOI para empresas cotizadas (art. 75) o empresas públicas (art. 54). La tendencia al alza es visible si se amplía la perspectiva al conjunto de las empresas, con cerca de un tercio de directoras y gerentes, que también sigue, no obstante, un ritmo de crecimiento más modesto del deseable (pues si en 2008 un 29,9 por 100 de directores y gerentes eran mujeres, en 2018 ese porcentaje había aumentado solo hasta el 32,1 por 100<sup>77</sup>). Entre los motivos de este lento crecimiento, y pese a que se trate de un fenómeno complejo y poliédrico, conviene no desdeñar la importancia de la persistencia de barreras culturales, como los mecanismos de cierre o los estereotipos<sup>78</sup>, así como de las derivadas de la falta de corresponsabilidad doméstica, que, como se ve a lo largo de este informe, permea a todas las formas de desigualdad en el mercado de trabajo y fuera del mismo. Así, las mujeres siguen siendo quienes no solo dedican más tiempo al trabajo doméstico, sino también las que mayoritariamente “organizan, planean, orquestan y se preocupan por” la vida familiar<sup>79</sup>, lo que, en el caso especialmente de las madres de hijos e hijas pequeñas, deriva en una “doble responsabilidad” (familiar y profesional) difícilmente asumible. En definitiva, las mujeres (y especialmente las madres) se ven limitadas en su participación laboral y progresión profesional no solo por el llamado “techo de cristal” sino también por un “suelo pegajoso”, es decir, un conjunto de dificultades derivadas de la acumulación de jornadas que sitúan a las mujeres en carreras laborales más inestables, atípicas o percibidas como menos comprometidas con el empleo, lo que se ha venido a denominar en inglés el *mommy track*<sup>80</sup>.

la ley (art. 75) establece un objetivo de avance hacia la presencia equilibrada en un plazo de 8 años desde la aprobación de la ley.

- 75 CNMV, *Presencia de mujeres en los consejos de administración y en la alta dirección de las sociedades cotizadas*, 2020.
- 76 Instituto de las mujeres, *Presencia de mujeres en los Consejos de Administración y en la alta dirección de las empresas públicas*, Informe 2020.
- 77 I. M. Martínez León y P. Marengo, “La segregación laboral por género en España. Evolución 2008-2018 y tendencias actuales”, *Revista ICE*, núm. 921, Especial sobre mujer y economía: igualdad, oportunidades y retos, 2021.
- 78 Hay investigaciones que confirman la existencia de discriminación en la contratación de mujeres para puestos que requieren toma de decisiones. Véase, por ejemplo, C. Cortina, J. Rodríguez y M. J. González, “Mind the Job: The Role of Occupational Characteristics in Explaining Gender Discrimination”, *Social Indicators Research*, 2021.
- 79 A. Doucet, *Do men mother?*, University of Toronto Press, 2006.
- 80 Si bien la razón última no sería la maternidad en sí misma, sino la adopción de medidas de conciliación derivadas de aquella por parte mayoritariamente de mujeres, lo que puede ser interpretado como una señal de menor compromiso con la empresa. Véase, por ejemplo, I. Fernandez-Lozano, M. J. González, T. Jurado-Guerrero y J. I. Martínez-Pastor, “The Hidden Cost of Flexibility: A Factorial Survey Experiment on Job Promotion”, *European Sociological Review*, 2019.

---

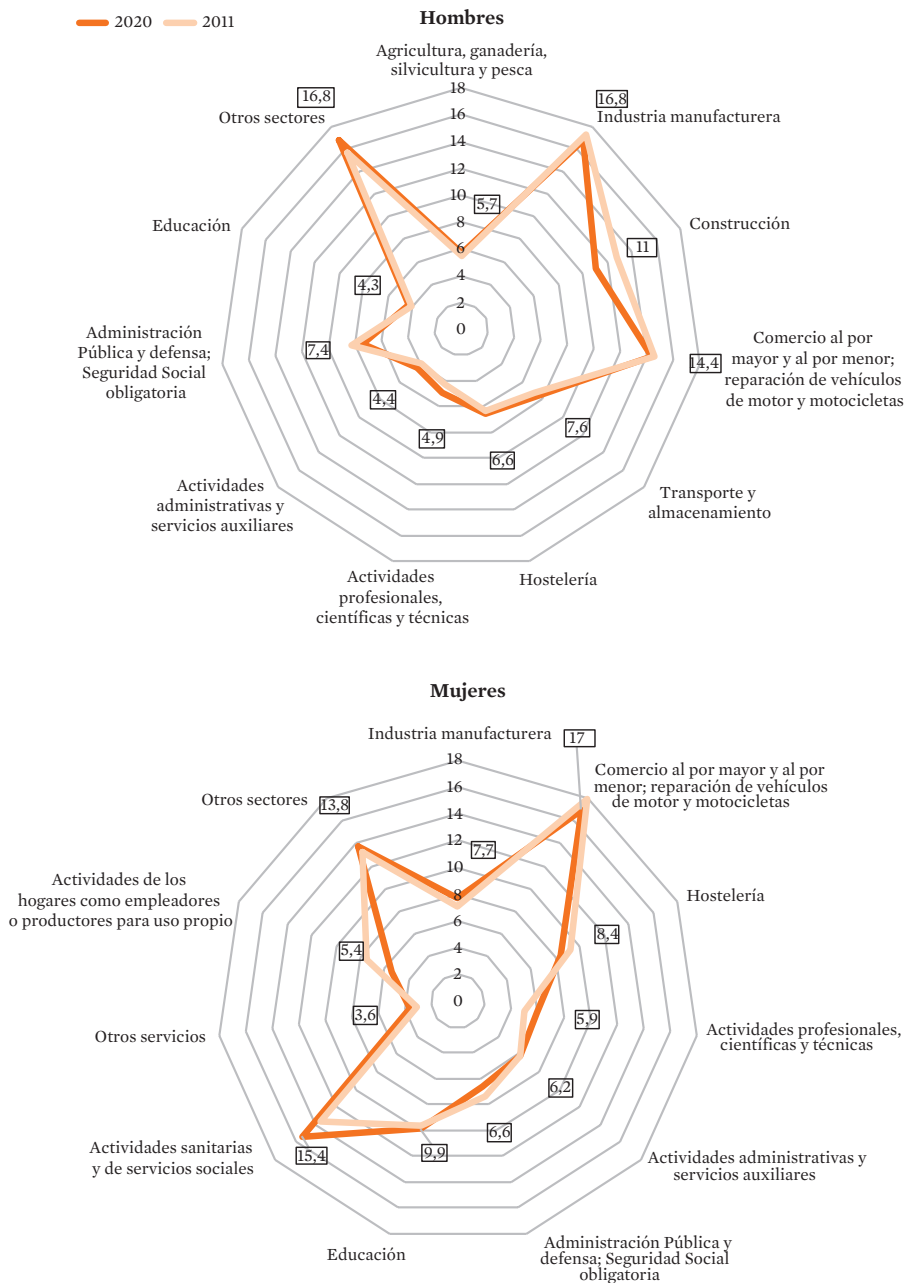
*El empleo femenino por sectores y ocupaciones, en perspectiva*

---

Como se ha visto a lo largo de este apartado, la crisis sanitaria que irrumpió en 2020 ha impactado de manera especial en el empleo femenino, debido a que las mujeres tienen mayor presencia en sectores y ocupaciones que requieren presencia física. No obstante, conviene poner esta afirmación en perspectiva, tanto con relación al conjunto de las ocupaciones y sectores en que se emplean hombres y mujeres como en cuanto a la evolución temporal de esta segregación.

Cabe señalar, en primer lugar, que la estructura económica en España se caracteriza en general por una importante presencia de las ramas de actividad vinculadas directa o indirectamente al turismo, que requieren trato presencial con la clientela. Así, la hostelería y el comercio empleaban en 2021 algo más del 23 por 100 de la población ocupada en España, siendo el porcentaje solo moderadamente superior para las mujeres (25,4 por 100) que para los hombres (21 por 100). No obstante, es entrando en el detalle cuando se aprecian mayores diferencias, y con ello se entiende mejor el efecto diferencial por género de la pandemia en el empleo. Así, las mujeres trabajan en mayor medida que los hombres en comercio al por menor (13,3 por 100 de las ocupadas frente a 7 por 100 de los ocupados) y, asimismo, lo hacen como asalariadas, en general, y en particular en estos sectores, lo que convierte su empleo en más vulnerable a las recesiones económicas. La estructura laboral por sectores ha cambiado solo levemente en la última década (gráfico 18), pudiéndose destacar en todo caso algunas tendencias. Así, en el caso de las mujeres, se puede apreciar el crecimiento del sector de actividades sanitarias y de servicios sociales (casi 2 puntos porcentuales si se compara el porcentaje de ocupadas en este sector en 2011 y 2020), mientras que para los hombres el cambio más acusado es la continuación, más allá de 2011, de la disminución del peso de la construcción (también en casi 2 puntos porcentuales). Si se realiza un análisis por subsectores, cabe señalar que dos de los más feminizados, las actividades sanitarias y la educación, se encuentran entre los que más empleo neto han creado entre 2011 y 2020, con 221.200 y 116.700 nuevos puestos respectivamente, ocupados en un 74 por 100 y un 67 por 100 respectivamente por mujeres. Ello contribuye a profundizar en la tendencia de que los sectores más feminizados (aquellos que están ocupados en su mayoría por mujeres) sean los más voluminosos en el conjunto del mercado laboral (cuadro 3 y cuadro 4). Las actividades profesionales, científicas y técnicas, también con un fuerte crecimiento en la última década, están experimentando también un proceso de feminización paulatina.

**GRÁFICO 18. ESTRUCTURA SECTORIAL POR SEXO, 2011-2020**  
(Porcentaje sobre el total respectivo de hombres y mujeres ocupados)



Los recuadros muestran el porcentaje para el año 2020. Se incluyen los diez principales sectores para 2020 para hombres y mujeres, que en el caso de los hombres emplean al menos un 4,3 por 100 de las personas ocupadas respectivamente, y en el de las mujeres, cuyo empleo está algo más concentrado por sectores y ocupaciones, un 3,6 por 100. Nótese que esta diferente estructura por sexo hace que los dos gráficos no sean comparables visualmente.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO 3. SECTORES MÁS FEMINIZADOS, 2011-2020

	Porcentaje de mujeres			Cambio 2011-2020 (p.p.)	% sobre empleo 2020	
	2020	2019	2011		empleo femenino	empleo masculino
97 Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico	87,5	87,8	90,9	-3,3	5,4	0,6
88 Actividades de servicios sociales sin alojamiento	84,5	85,0	88,1	-3,6	2,4	0,4
87 Asistencia en establecimientos residenciales	84,0	83,6	85,9	-1,8	3,1	0,5
96 Otros servicios personales	75,1	75,1	74,4	0,8	2,6	0,7
86 Actividades sanitarias	72,5	72,4	72,3	0,3	9,9	3,1
14 Confección de prendas de vestir	67,8	69,6	70,8	-3,0	0,4	0,2
79 Actividades de agencias de viajes, operadores turísticos, servicios de reservas y actividades relacionadas con los mismos	67,4	58,3	81,2	-13,8	0,5	0,2
85 Educación	65,9	66,9	65,9	0,0	9,9	4,3
94 Actividades asociativas	64,7	61,9	59,8	4,9	0,9	0,4
82 Actividades administrativas de oficina y otras actividades auxiliares a las empresas	63,6	64,6	63,4	0,2	0,8	0,4
91 Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	62,5	59,3	71,3	-8,8	0,3	0,1
78 Actividades relacionadas con el empleo	62,2	64,1	69,2	-7,0	0,2	0,1
81 Servicios a edificios y actividades de jardinería	61,8	62,8	65,1	-3,3	4,2	2,2
47 Comercio al por menor, excepto de vehículos de motor y motocicletas	61,5	60,9	63,0	-1,5	13,3	7
69 Actividades jurídicas y de contabilidad	59,0	57,7	56,4	2,6	2,5	1,4
75 Actividades veterinarias	57,7	70,6	59,8	-2,1	0,2	0,1
55 Servicios de alojamiento	56,2	59,3	58,0	-1,9	2	1,3
68 Actividades inmobiliarias	56,2	53,8	53,1	3,1	1	0,6
70 Actividades de las sedes centrales; actividades de consultoría de gestión empresarial	55,0	51,5	55,3	-0,3	0,8	0,5
65 Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto S.S. obligatoria	52,9	55,2	50,6	2,3	0,9	0,7
<b>Total</b>					<b>61,3</b>	<b>24,8</b>

Se incluyen los 20 sectores más feminizados en 2020, según la clasificación CNAE-2009 a dos dígitos.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

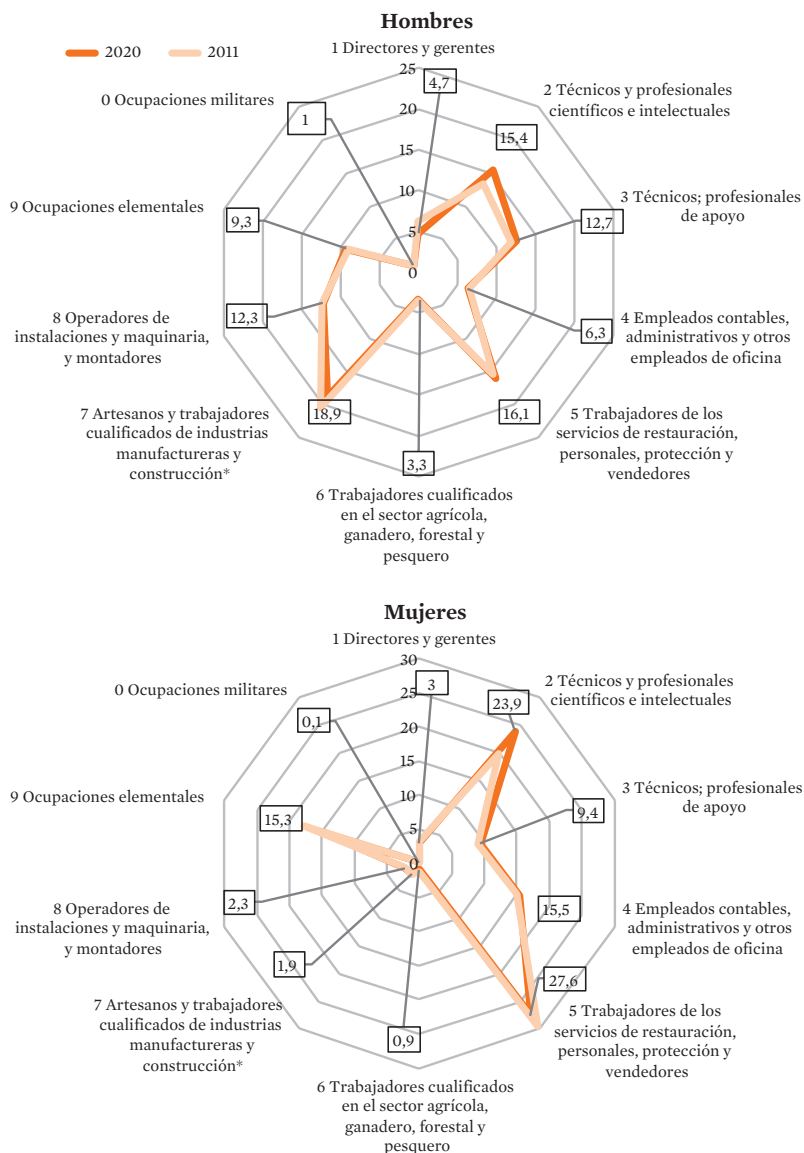
CUADRO 4. SECTORES MÁS MASCULINIZADOS, 2011-2020

	Porcentaje de mujeres			Cambio 2011-2020 (p.p.)	% sobre empleo 2020	
	2020	2019	2011		empleo femenino	empleo masculino
07 Extracción de minerales metálicos	6,1	7,1	9,1	-3,0	0	0
02 Silvicultura y explotación forestal	7,3	11,0	13,8	-6,5	0	0,2
43 Actividades de construcción especializada	7,4	8,0	6,6	0,8	0,5	5,7
41 Construcción de edificios	8,4	9,3	8,1	0,2	0,5	4,3
05 Extracción de antracita, hulla y lignito	9,1	5,3	5,9	3,2	0	0
24 Metalurgia; fabricación de productos de hierro, acero y ferroaleaciones	9,7	10,9	11,3	-1,6	0,1	0,7
03 Pesca y acuicultura	10,6	11,0	16,2	-5,5	0,1	0,4
33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo	11,3	10,1	9,2	2,1	0,1	1
42 Ingeniería civil	12,2	13,1	9,8	2,4	0,1	0,9
49 Transporte terrestre y por tubería	13,0	12,7	10,3	2,7	0,9	4,8
37 Recogida y tratamiento de aguas residuales	14,5	12,3	8,9	5,5	0	0,1
38 Recogida, tratamiento y eliminación de residuos; valorización	14,6	18,6	15,4	-0,8	0,1	0,7
25 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo	14,9	12,8	11,6	3,2	0,4	2
28 Fabricación de maquinaria y equipo n.c.o.p.	15,6	16,9	17,2	-1,5	0,3	1,2
16 Industria de la madera y del corcho, excepto muebles; cestería y espartería	16,1	11,8	11,5	4,6	0,1	0,5
45 Venta y reparación de vehículos de motor y motocicletas	16,1	15,7	14,4	1,7	0,6	2,6
30 Fabricación de otro material de transporte	16,3	17,4	21,4	-5,1	0,1	0,6
31 Fabricación de muebles	17,7	13,0	11,7	6,0	0,2	0,7
08 Otras industrias extractivas	18,2	11,0	9,3	8,9	0,1	0,2
23 Fabricación de otros productos minerales no metálicos	18,7	17,8	15,8	2,9	0,2	0,8
<b>Total</b>					<b>4,4</b>	<b>27,4</b>

Se incluyen los 20 sectores más feminizados en 2020, según la clasificación CNAE-2009 a dos dígitos.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

**GRÁFICO 19. ESTRUCTURA OCUPACIONAL POR SEXO, 2011-2020**  
(Porcentaje sobre el total respectivo de hombres y mujeres ocupados)



\*Excepto operadores de instalaciones y maquinaria. Los recuadros muestran el porcentaje para el año 2020.  
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Un análisis por ocupaciones ofrece un mapa aún más claro de la segregación, pues da cuenta, simultáneamente, de la perspectiva horizontal y de la vertical. Así, existe una notable diferencia entre los porcentajes de hombres y mujeres en dos grupos ocupacionales principales. Por un lado, entre las personas trabajadoras de los servicios de restauración, personales, protección y vendedores/as, que engloban a la mayoría de las personas ocu-

padas en comercio y hostelería, pero también a otros sectores; grupo ocupacional al que pertenecen más de una de cada cuatro mujeres ocupadas. Por otro lado, en las ocupaciones elementales, que emplean al 15,3 por 100 de las mujeres ocupadas frente al 9,3 por 100 de los ocupados. Todo ello genera una estructura ocupacional más polarizada en el caso de las mujeres (gráfico 19), que tienden a concentrarse en empleos y sectores feminizados, que son, además, los peor remunerados. En conjunto, la estructura ocupacional para hombres y mujeres ha variado poco en la última década, al menos si se tienen en cuenta solo los grandes grupos ocupacionales. Así, si bien existe una tendencia a la polarización ocupacional en otros mercados de trabajo europeos (con el crecimiento paralelo de ocupaciones elementales y ocupaciones profesionales de alta cualificación), especialmente acusada en el caso de España, en nuestro país esta tendencia sería más evidente si nos retrotraemos a lo acontecido en las últimas dos décadas<sup>81</sup> (es decir, antes de la recesión de 2008), y no tanto a la última, cuando no son tanto las ocupaciones elementales como las profesionales las que aumentan su peso.

---

### *La necesaria apuesta por una “economía del cuidado”*

---

Mención especial merece, en el contexto actual, los sectores y ocupaciones vinculados al cuidado, no solo por su importancia crucial en la situación de pandemia sino también por su potencial para crear y mejorar la calidad del empleo femenino. Cabe recordar que la OIT

considera actividades de cuidado trabajos tan diversos como las actividades sanitarias, que supondrían una forma de cuidado *directo*, o la limpieza, que formaría parte del cuidado *indirecto*<sup>82</sup>. Como ya ha señalado este Consejo en anteriores ocasiones, el aumento de la participación laboral femenina y del empleo de calidad para las mujeres pasa por el fomento de la disponibilidad y asequibilidad de infraestructuras y servicios profesionales de cuidados a las personas<sup>83</sup>, por cuanto permitirá aliviar la carga de trabajo no remunerado de aquellas pero también profesionalizar ocupaciones especialmente feminizadas, como el trabajo doméstico y/o de cuidado de dependientes, en el contexto de una Europa cada vez más envejecida<sup>84</sup>. La ratificación del Convenio 189 sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos de la Organización Internacional del Trabajo, a la que España se ha comprometido, supondrá un avance en el reconocimiento del aporte social y económico de este tipo de ocupaciones, en el marco de un nuevo pacto social en torno a la “economía de los cuidados”. Cabe recordar que España, junto con Italia, emplea a 6 de cada 10 trabajadoras domésticas de toda la Unión Europea<sup>85</sup>. Hacia este nuevo modelo productivo

81 L. Garrido Medina, J. J. González Rodríguez y J. Muñoz Comet, “Mercado de trabajo y clases sociales”, en J. J. González (ed.), *Cambio social en la España del siglo XXI*, Alianza Editorial, 2020.

82 Las actividades de cuidado *indirecto* no implican una atención personal cara a cara pero proporcionan las condiciones previas para el cuidado personal o directo. Se trata de actividades que se solapan a menudo y en la práctica no se pueden separar. OIT, *Care work and care jobs for the future of decent work*, 2018.

83 Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*.

84 M. A. Durán, *La riqueza invisible del cuidado*, 2018.

85 Oxfam, *Cuidados esenciales, cuidados invisibles. Las trabajadoras de hogar y cuidados tras la pandemia*, 2021 y *Esenciales y sin derechos. O cómo implementar el convenio 189 de la OIT para trabajadoras del hogar*, 2021.

ya apunta el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>86</sup>, así como, de manera más específica, el plan Corresponsables<sup>87</sup>. En relación con este último, pese a que se trata de una iniciativa positiva en la dirección de crear “sistemas integrales de cuidado”, facilitando el acceso de las familias a servicios de cuidado profesionalizado, está por ver cuán efectiva es su aplicación por parte de las diferentes comunidades autónomas.

En definitiva, las políticas para generar una verdadera “economía de los cuidados” pasan por adoptar el marco de las 5Rs del trabajo de cuidados decente definido por la OIT<sup>88</sup>: reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado; retribuir y promover más trabajo de cuidados decente, y garantizar la representación laboral y sindical de las trabajadoras de cuidado, pues, no olvidemos, una gran parte de ellas son mujeres migrantes dentro de la economía informal. Todo ello contribuiría decisivamente a la mejora de la conciliación de la vida personal y laboral pero también, como ya ha apuntado este Consejo en anteriores ocasiones<sup>89</sup>, a mejorar el llamado sistema de cuidados de larga duración, el cuarto pilar, de creciente importancia, de los Estados de Bienestar europeos. El reconocimiento como trabajadoras y su visibilidad dentro de las estadísticas oficiales de las mujeres que se dedican al cuidado de la creciente población dependiente dista de ser el correspondiente a su importancia social. Conviene recordar que el sistema de cuidados en España, según análisis de la OIT, se caracteriza por unos niveles medios de empleo en el sector de los cuidados, con alta proporción de trabajadoras domésticas dentro del mismo<sup>90</sup>, por lo que existe un importante potencial de creación de empleo de calidad en este sector.

Por otro lado, existen tendencias de cambio en los mercados de trabajo europeos y occidentales en general (cuadro 5), propiciadas en gran medida por la digitalización de la economía, por el desarrollo más reciente del proceso de globalización y la emergencia de nuevos sectores productivos, vinculados en buena medida a los objetivos de sostenibilidad medioambiental y la transición energética,

---

*Tendencias presentes  
y futuras en el empleo  
femenino*

---

86 En relación con este último, véase el capítulo III de este informe.

87 Impulsado por el Ministerio de Igualdad y con una dotación de 190 millones de euros, respectivamente, para los años 2021 y 2022, el plan financiará proyectos de las comunidades autónomas dentro de tres líneas de actuación: creación de bolsas de cuidado profesional para familias con menores de 14 (2021) y 16 años (2022), creación de empleo de calidad en el sector de los cuidados y certificación de la experiencia profesional de cuidado no formal (Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad por el que se fijan los criterios de distribución a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y de Melilla, así como la distribución resultante, del crédito destinado en el año 2021 al desarrollo del Plan Corresponsables, 19 de abril de 2021). Además de ampliar la edad de los menores potencialmente beneficiarios/as a 16 años, en 2022 el plan permitirá a las comunidades realizar convenios con las asociaciones de familias de los centros educativos e incluye un proyecto piloto de formación en corresponsabilidad para hombres en los centros de trabajo.

88 OIT, *op. cit.*

89 Véase Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

90 Se encuentran en la misma situación que España países del Este de Europa junto con Italia, mientras que en los países centroeuropeos y anglosajones predomina el modelo de “altos niveles de empleo en el sector de cuidado con baja proporción de empleadas domésticas”, mientras que en los países nórdicos se da un modelo de “niveles muy altos de empleo en el sector de los cuidados”. OIT 2018, *op. cit.*

que podrían suponer una oportunidad para cerrar brechas entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, siempre y cuando se apliquen los necesarios mecanismos correctores desde las políticas públicas.

Serán necesarias medidas que eliminen barreras a la presencia de mujeres en sectores emergentes (áreas STEM<sup>91</sup>, economía circular<sup>92</sup>, y, en sentido más amplio, economía verde<sup>93</sup>) pero también otras que acerquen el cuidado informal y profesionalizado a los hombres<sup>94</sup>, para tratar de corregir los efectos más perniciosos de la segregación laboral, de eliminar estereotipos de género y de garantizar una mayor inclusividad del mercado laboral<sup>95</sup>. Atención especial deberá recibir la emergencia de nuevas formas de relaciones laborales y prestación de servicios derivadas de la digitalización<sup>96</sup>, a través del trabajo en las denominadas plataformas digitales, en el que España se sitúa a la cabeza de la Unión Europea<sup>97</sup>, y que ya han empezado a ser reguladas en nuestro país a partir de un acuerdo tripartito entre agentes sociales y gobierno<sup>98</sup>. Si bien este tipo de trabajo es actualmente más frecuente para los hombres, y las diferencias salariales entre los sexos son menores que en el trabajo estándar, será necesario prestar atención a los efectos sobre la igualdad entre mujeres y hombres que el aumento de este tipo de trabajo pueda tener en el futuro, si las condiciones y características de este trabajo difieren para hombres y mujeres.

En conclusión, la pandemia ha potenciado la “familiarización” del cuidado presente históricamente en sociedades como la española, ante la dificultad de acceder a servicios de cuidado ya de por sí insuficientes para la creciente demanda. Esto ha expuesto a las personas cuidadoras (en su mayoría mujeres) a la sobrecarga y a la fa-

91 Cabe señalar por ejemplo que solo un 28 por 100 de las personas ocupadas son mujeres en programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática, uno de los subsectores económicos (CNAE-2009 a dos dígitos) que más ha crecido en volumen de empleo en la última década.

92 Sobre esta cuestión, véase Observatorio de las ocupaciones (SEPE), *Estudio Prospectivo de las Actividades Económicas relacionadas con la Economía Circular en España*, 2020.

93 Aunque no existe una definición única de economía verde, se puede señalar que esta engloba los denominados empleos “verdes” y “azules” (que son, según la definición dada por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, empleos que ayudan a reducir el consumo de energía, materias primas y agua mediante estrategias de eficiencia, a descarbonizar la economía y a reducir las emisiones de gases efecto invernadero, a disminuir o evitar por completo todas las formas de desechos y de contaminación, y a proteger y restablecer los ecosistemas y la biodiversidad; siendo los empleos azules los centrados específicamente en el mar y océanos). Sobre los empleos en la economía verde en España, véase UNIR e Infoempleo, *Empleo en sostenibilidad y medio ambiente. 10 profesiones con futuro*, 2021. El apartado 2.1 del capítulo III sobre la transición ecológica en perspectiva de género amplía el análisis sobre estas cuestiones, más allá del ámbito laboral.

94 P. Abril Morales, C. Castellanos-Serrano, I. Fernández-Lozano y T. Jurado-Guerrero, *Men in Care: Workplace Support for Caring Masculinities. Country report. Spain*.

95 Cabe recordar, a este respecto, que los planes de igualdad de las empresas deben incluir medidas para atajar la segregación laboral entre mujeres y hombres, tal y como los regula el Real Decreto 901/2020.

96 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

97 Alrededor de un 15,3 por 100 de las españolas usuarias de Internet entre 16 y 74 años y un 21,5 por 100 de los hombres han prestado sus servicios a través de plataformas digitales alguna vez. I. Dios-Murcia, *et al.*, *op. cit.*

98 Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

tiga física y mental, limitando a su vez sus posibilidades de participar en el mercado de trabajo. Será necesario prestar atención a los efectos que todo ello pueda tener a medio plazo en los principales indicadores de la brecha laboral entre mujeres y hombres, como los ingresos, el trabajo a tiempo parcial y el temporal o el acceso a puestos de responsabilidad.

**CUADRO 5.** PRINCIPALES TENDENCIAS DE CAMBIO EN EL MERCADO DE TRABAJO: IMPACTO EN EL EMPLEO FEMENINO

<b>Tendencias generales</b>	<b>Impacto potencial en el empleo femenino. Riesgos y oportunidades</b>
Robotización de ocupaciones intermedias rutinarias	Las mujeres tienen alta presencia en ocupaciones muy susceptibles de ser automatizadas, como el empleo administrativo o de oficina (15,3 por 100 del empleo femenino frente a 6,3 por 100 del masculino) lo que podría generar mayor competencia por los empleos de baja cualificación.
Mayor demanda de trabajo de baja cualificación	Importante presencia femenina en ocupaciones difícilmente automatizables: limpieza, atención a dependientes... Sin embargo, la mayor competencia por estos empleos va a dificultar la convergencia salarial.
Mayor demanda de trabajo de alta cualificación y de habilidades propiamente "humanas": empatía, trabajo en equipo, creatividad...	Tendencia creciente a ser ocupados por mujeres, que son ya el 57 por 100 de las técnicas y profesionales científicas e intelectuales. Las mujeres tienen alta presencia en sectores y ocupaciones con alto contenido "humano" (sanidad, educación, psicología), difícilmente automatizables.
Cambios en las relaciones laborales y "plataformización" de la economía	Aunque las mujeres son aún minoría (sobre todo en los trabajos que no requieren presencia física), en el caso de las mujeres podría servir como estrategia para conciliar que perpetúe la desigualdad laboral de género.
Tendencia al aumento de la productividad y reducción del tiempo de trabajo	Si se potencia la corresponsabilidad en el trabajo no remunerado, podría impulsar la convergencia en las jornadas laborales de hombres y mujeres.
<b>Sectores emergentes</b>	
"Cuarto sector": cuidados profesionalizados	Sector altamente feminizado. Será necesaria una decidida intervención pública para que su valorización social sea coherente con su importancia económica y social.
Áreas STEM	Dada la alta remuneración de muchos de estos empleos y la importancia creciente (más allá de la pandemia), es especialmente relevante fomentar activamente la presencia de mujeres para cerrar la brecha salarial. El porcentaje de mujeres especialistas en TIC es inferior a la media de la UE-28 (1,1 frente a 1,4).
Economía verde y circular	También escasa presencia femenina. Como en las áreas STEM, serán necesarias políticas activas para potenciar la presencia de mujeres.

Fuente: elaboración propia a partir de los Informes CES 3/2018 *El futuro del trabajo* y 1/2021 *La digitalización de la economía* y de I. Dios-Murcia, L. Hospido, Y. Pena-Boquete, y C. Román, "Trabajo en plataformas digitales: ¿una oportunidad para la oferta laboral femenina?", *Revista ICE*, núm. 921, Especial sobre mujer y economía: igualdad, oportunidades y retos, 2021.

### 3. Impacto en la desigualdad económica y financiera

Las crisis económicas de la historia más reciente no han sido neutrales desde la perspectiva de género. Algunos estudios sobre la materia han constatado un patrón común en ellas, caracterizado por una intensificación del trabajo no remunerado de las mujeres, una recuperación más lenta y precaria del empleo remunerado de las mismas respecto al de los hombres en la fase de recuperación, y un retroceso generalizado en las políticas

de igualdad entre hombres y mujeres. Todo ello, con un impacto negativo en los ingresos salariales y rentas de las mujeres y, por ende, en su igualdad respecto a los hombres<sup>99</sup>.

La crisis ocasionada por la pandemia supone, por su naturaleza, una amenaza adicional a la brecha económica por sexo porque, a diferencia de otras anteriores, las pérdidas de empleo se han concentrado en los sectores más feminizados. Además, las necesidades de atención a la población dependiente que surgieron como consecuencia del confinamiento, recayeron fundamentalmente en las mujeres, provocando que algunas de ellas, a pesar de haber mantenido el empleo, tuvieran que recurrir a la reducción de la jornada laboral, permisos sin sueldo o excedencias, lo que supuso una merma de sus ingresos salariales<sup>100</sup>. Adicionalmente, la pandemia imposibilitó encontrar un empleo durante el confinamiento estricto, y lo dificultó en gran medida durante los meses posteriores en los que la actividad seguía sufriendo restricciones, especialmente a las mujeres con mayores dificultades de empleabilidad y con empleo temporal.

Todo ello cuando, previamente a la irrupción del COVID-19, y a pesar de las mejoras registradas en las brechas educativas y laborales entre sexos, seguía patente una desigualdad transversal entre mujeres y hombres que tenía, entre sus principales exponentes, una desigualdad económica estructural.

---

*Ya antes de la pandemia, el salario medio anual femenino representaba el 80 por 100 del masculino*

---

Así, a pesar del progresivo aumento de la participación laboral de las mujeres, esta seguía siendo inferior a la de los hombres, especialmente durante los primeros años de crianza, y concentrada en empleos peor remunerados y con mayores niveles de temporalidad y parcialidad, en muchos casos indeseados, lo que redundaba en

niveles de subempleo elevados<sup>101</sup>. Todo ello ha tenido un efecto notorio en sus rentas salariales, especialmente penalizadas con la llegada de la maternidad, como muestran numerosos trabajos<sup>102</sup>.

Su mayor dedicación a los cuidados en el entorno familiar, junto a otros factores social y culturalmente arraigados, ha limitado, a su vez, sus posibilidades de promoción en el ámbito profesional y, por ende, en el social y económico. Esta situación laboral, acompañada en muchos casos de salidas intermitentes a la inactividad, ha condicionado un menor

99 Para un análisis más detallado, véase ICPS, *La desigualdad de género en las crisis económicas*, Informes, núm. 7, 2013.

100 Es conocida la mayor propensión de las mujeres a asumir este tipo de permisos para hacer frente a las necesidades de los cuidados por constituir un menor coste de oportunidad para el hogar, al ser ellas las que presentan ingresos salariales inferiores a los hombres.

101 El INE define subempleo como la población ocupada que desea trabajar más horas, que está disponible para hacerlo y cuyas horas efectivas de trabajo en la semana de referencia son inferiores a las horas semanales que habitualmente trabajan los ocupados a tiempo completo en la rama de actividad en la que el subempleado tiene su empleo principal. Antes de la pandemia (4.º trimestre 2019) el porcentaje de mujeres ocupadas en situación de subempleo duplicaba el de los hombres (12 por 100 frente al 6 por 100, respectivamente).

102 Uno de los más recientes estima una pérdida en los ingresos salariales de las mujeres del 11 por 100 durante el primer año tras el nacimiento, mientras que los ingresos de los hombres apenas se verían afectados. Esta pérdida, no sólo se mantendría a largo plazo, sino que aumentaría hasta un 28 por 100 diez años después del nacimiento. Véase: De Quinto *et al.*, *The child penalty in Spain 2020*, Banco de España, 2020.

acceso a la protección social a lo largo de su ciclo vital y ante situaciones sobrevenidas, y que dicha protección recaiga en muchos casos en la vertiente asistencial, de menor alcance que la contributiva. Las mujeres, pues, han tenido rentas e ingresos salariales tradicionalmente inferiores a los de los hombres, estando expuestas a una mayor vulnerabilidad económica y social<sup>103</sup> (gráfico 20).

En 2019, según el último dato proporcionado por la Encuesta de Estructura Salarial del INE, la ganancia media de las mujeres fue de 21.682 euros anuales, frente a los 26.943 euros de los hombres. Esto es, el salario medio anual femenino representó el 80 por 100 del masculino<sup>104</sup>. Las mujeres, además, representaban el 64 por 100 de la población trabajadora con salarios más bajos<sup>105</sup>, y el 26 por 100 de las mismas, tenía un salario inferior o igual al SMI, frente al 11 por 100 de los hombres, lo que obedece en buena medida a los altos niveles de parcialidad en los empleos de las mujeres, cuyos ingresos salariales medios anuales son un 60 por 100 inferiores a la jornada a tiempo completo. Una situación económica que, en los casos más extremos, ha tenido su reflejo en mayores niveles de pobreza monetaria, especialmente en los hogares monomarentales (gráfico 20).

Lo anterior tiene consecuencias más allá de la edad laboral pues, de hecho, algo más de la mitad de las pensiones contributivas del sistema de Seguridad Social son de una cuantía inferior a los 800 euros mensuales y una tercera parte no alcanza los 650 euros, tratándose mayoritariamente de pensiones de titularidad femenina<sup>106</sup>. Asimismo, son mujeres el 73,5 por 100 de las personas perceptoras de pensiones de jubilación no contributivas, cuyas cuantías se sitúan muy por debajo del umbral de riesgo de pobreza. Las lagunas de cotización son también más frecuentes en las mujeres y en regímenes especiales, como el de Hogar, muy feminizados. También en el ámbito de la previsión social complementaria aparece la brecha de género, especialmente perceptible en la participación en planes individuales (con una importante sobrerrepresentación de hombres mayores de 45 años con rentas superiores a la media) aunque menos evidente en los planes de empleo, al extenderse estos a toda la plantilla. En este sentido, recientemente el CES<sup>107</sup> consideraba aconsejable atender a la brecha de género en las pensiones complementarias de empleo así como a la menor capacidad de aportación a planes de pensiones ocupacionales en los deciles salariales más bajos, entre otras situaciones, atendiendo a las de mayor vulnerabilidad.

103 Véanse: Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*; Informe CES 1/2011, *Tercer informe sobre la situación sociolaboral de las mujeres en España*.

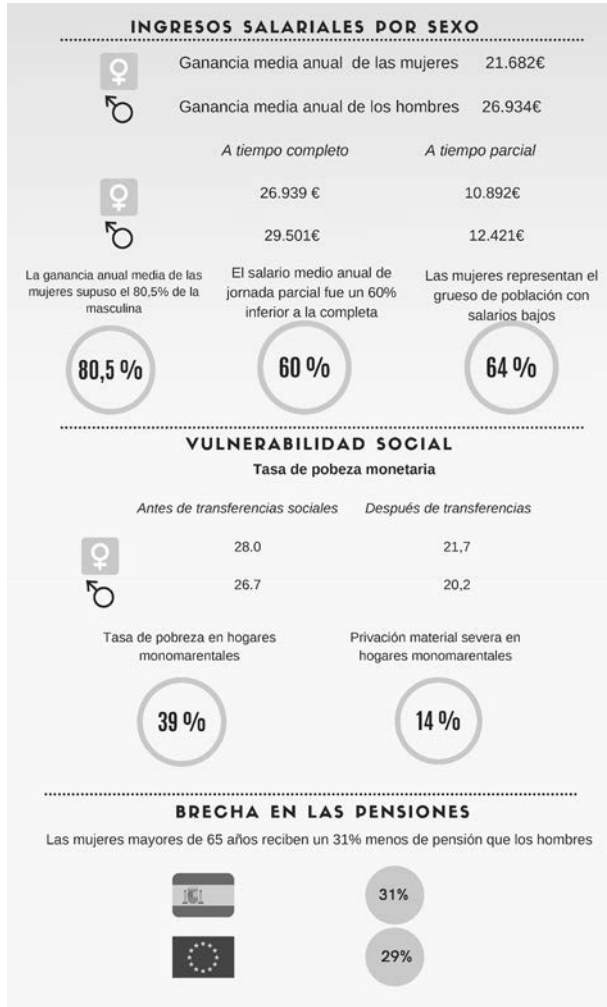
104 A este respecto, conviene tener en cuenta también el indicador de brecha salarial de referencia en la Unión Europea que refleja la diferencia entre los ingresos brutos medios por hora de los hombres y las mujeres ocupadas, como porcentaje respecto a los ingresos brutos medios por hora de los hombres. En 2019, según este indicador, los ingresos brutos medios por hora de las mujeres en España fueron un 11,9 por 100 inferiores al de los hombres (o lo que es lo mismo, el ingreso de las mujeres representaba el 89,1 por 100 del ingreso de los hombres). Para más detalle, véase: Eurostat (EARN\_GR\_GPGR2).

105 Según el INE, en la definición de la Encuesta Anual de Estructura Salarial, se trata de la “proporción de asalariados cuya ganancia por hora está por debajo de los 2/3 de la ganancia mediana”.

106 Véase Memoria CES 2020 (capítulo III, apartado 2.3.3, *Pensiones y pensionistas: nivel contributivo*).

107 Dictamen 12/2021 sobre el Anteproyecto de Ley de Regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los planes y fondos de pensiones, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre.

GRÁFICO 20. VULNERABILIDAD ECONÓMICA DE LAS MUJERES ANTES DE LA PANDEMIA



Fuente: INE, Encuesta anual de Estructura Salarial y Encuesta de Condiciones de Vida.

*Preocupación por el impacto en la situación económica de las mujeres, aunque pocos datos aún*

La pandemia ha venido a poner en jaque la situación económica de muchas mujeres, cuando ya partían de una situación de mayor vulnerabilidad. Todo ello augura un repunte de la desigualdad entre hombres y mujeres que ha sido motivo de preocupación a nivel mundial, como

queda patente en los trabajos y documentos elaborados por la OIT, la ONU o la OCDE<sup>108</sup>.

108 OIT, *Building Forward Fairer: Women’s rights to work and at work at the core of the COVID-19 recovery*, July 2021. Naciones Unidas, *Prevención y gestión de la pandemia del COVID-19 con perspectiva de género: de la respuesta de emergencia a la recuperación y la resiliencia*, marzo 2020. OCDE, *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, marzo 2020.

También la Comisión Europea ha puesto el énfasis en el impacto diferencial de la pandemia en las mujeres, y ha mostrado su inquietud porque se produzca un retroceso en la igualdad de género. Y es que no solo se trata de una pérdida de retribución salarial e ingresos durante las primeras fases de la pandemia, sino que esta puede prolongarse en el tiempo dado su mayor riesgo de desempleo ante las dificultades que puedan enfrentar los sectores más afectados por la crisis para lograr recuperarse. La preocupación es mayor por aquéllas en situación irregular o sin derecho a prestaciones sociales, y de manera extrema cuando son las principales perceptoras de ingresos de los hogares y con menores a su cargo, con el impacto que lleva aparejado en las condiciones de vida de la población infantil<sup>109</sup>.

Sin embargo, el retraso en las encuestas de referencia sobre la situación económica de los hogares, junto con la falta de datos desglosados por sexo en muchos de los estudios realizados sobre la pandemia, impide calibrar el impacto diferencial de la crisis en la situación económica de las mujeres. Es por ello que el Parlamento Europeo ha realizado una petición generalizada a todos los Estados miembros, así como instituciones europeas (como la Comisión, Eurostat o al EIGE) para incrementar los esfuerzos dirigidos a lograr datos periódicos del COVID-19 desagregados por sexo, con el fin de poder conocer con mayor exactitud las repercusiones socioeconómicas del virus en el ámbito de la igualdad entre hombres y mujeres y poder garantizar políticas de respuesta más ajustadas<sup>110</sup>.

Existen algunos estudios preliminares que estiman una caída en los ingresos de los hogares durante 2020 de alrededor del 6 por 100, si bien mitigados por las transferencias sociales que reducirían el impacto hasta la mitad<sup>111</sup>. Según Eurofound, hay indicios del mayor impacto de esta caída de los ingresos en la situación económica de las mujeres, al menos durante los primeros meses de la pandemia<sup>112</sup>. Así, en julio de 2020, el 36 por 100 de las mismas declaraba que su situación financiera había empeorado en los últimos tres meses y el 58 por 100 esperaba un empeoramiento en los 3 meses siguientes (frente al 31 por 100 y el 48 por 100 de los hombres, respectivamente). La última ola de esta encuesta (abril 2021) muestra una mejora de la situación financiera de los hogares y una reducción de las diferencias por sexo a medida que la economía se va reactivando. En todo caso, se trata de datos muy genéricos y para toda la Unión Europea, por lo que deben tomarse con mucha cautela.

La situación en España es igual o más preocupante dado el mayor peso en su estructura productiva de los sectores que se han visto más afectados por las medidas de confinamiento y distanciamiento social (turismo, hostelería o restauración), siendo en los que, además, se concentra el empleo femenino de menor remuneración, (como consecuencia de la temporalidad y parcialidad) junto

---

*Primeros indicios del  
impacto en España: efecto  
amortiguador de las  
transferencias sociales*

---

109 Comisión Europea, *Report on gender equality in the EU*, marzo 2021. Parlamento Europeo, *The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period*, septiembre 2020.

110 Para más detalle, véase Parlamento Europeo, *Resolución de 21 de enero de 2021, sobre la perspectiva de género en la crisis de la COVID-19 y el período posterior a la crisis*.

111 Comisión Europea, *Households' income and the cushioning effect of fiscal policy measures during the Great Lockdown*. JRC Technical Report, agosto 2020.

112 Eurofound, *Living, working and COVID-19 (COVID-19 series)*, 2020.

con un alto riesgo de exposición al virus, con las implicaciones que conlleva para la salud laboral una vez que se han ido flexibilizando dichas medidas.

Con todo, la respuesta del sistema de protección social durante la pandemia ha sido de gran trascendencia. Como es sabido, se adoptaron medidas excepcionales y de urgencia, en su mayoría acordadas en el ámbito del diálogo social, dirigidas a atenuar la caída de las rentas de las familias. El sistema de protección por desempleo ha constituido, en este sentido, un pilar fundamental de la respuesta a la crisis ocasionada por el COVID-19, pues en él se han imbricado las ayudas a las personas afectadas por los ERTE y otros subsidios y prestaciones de nueva creación que, en conjunto, fortalecieron el alcance protector del sistema durante esta crisis. Destaca también el esfuerzo realizado para movilizar las ayudas dirigidas a la población más vulnerable, como el Ingreso Mínimo Vital (IMV), además de las moratorias en los pagos relacionados con la vivienda en propiedad o alquiler, entre otras<sup>113</sup>.

Todo ello ha supuesto un efecto amortiguador importante<sup>114</sup> que, sin embargo, no evitó un descenso de las rentas brutas de los hogares, especialmente durante el segundo trimestre de 2020 cuando se produjo el confinamiento más estricto, estimado en un 8,8 por 100 en términos interanuales, según el Banco de España<sup>115</sup>. En este sentido, hay que tener en cuenta, por un lado, que el programa de ayudas puesto en marcha, si bien de gran trascendencia, suponía un reemplazo parcial de las rentas e ingresos perdidos durante la pandemia<sup>116</sup>. Por otro lado, a pesar de su gran nivel de cobertura, no todas las personas cumplían los requisitos para acceder a algunas de las prestaciones o, aunque así fuera, se vieron retrasadas por las dificultades administrativas que se produjeron. En muchos casos también, los retrasos se produjeron como consecuencia de la brecha digital existente tanto entre la población más vulnerable, como en la Administración pública, lo que dificultó enormemente la presentación de las solicitudes y la tramitación de las mismas, especialmente durante el confinamiento.

---

*Los ERTE se concentraron relativamente más en las actividades con mayor presencia de mujeres*

---

En todo caso, muchas de estas medidas han tenido un impacto importante en las mujeres. Así, los ERTE se concentraron relativamente más en actividades con un mayor número de ellas, hasta el punto de que en 2020 había cerca de 100.000 mujeres más que hombres en estos procedimientos, llegan-

113 Para más detalle sobre estas medidas, véase Memoria CES 2020, capítulo III.

114 Según la AIREF, en 2020 la compensación a la población asalariada acogida a los ERTE (prestación contributiva de desempleo y la exoneración de cotización) supuso un coste de 20.756 millones. La protección a la población trabajadora por cuenta propia (pago de prestaciones por cese de actividad y exoneraciones de cotización) supuso un desembolso de 7.094 millones de euros. En total en 2020 el Estado hizo un desembolso de 27.850 millones de euros. Para más detalle, véase FUNCAS, *Pérdidas de las empresas por la COVID-19 y ayudas públicas*, abril 2021.

115 Banco de España, Informe de estabilidad financiera, otoño 2020.

116 Según algunos cálculos, los 20.756 millones de compensación por la vía de los ERTE representaron el 57,2 por 100 de la pérdida total de ingresos. Para el colectivo de autónomos, las ayudas públicas de 7.054 millones de euros cubrieron el 88,1 por 100 de la pérdida de ingresos, una proporción sensiblemente mayor que en el colectivo de asalariados. Para más detalle, véase FUNCAS, *op. cit.*

do a representar por primera vez más de la mitad del total de beneficiarios (51 por 100, concretamente)<sup>117</sup>.

Hubo otras medidas de carácter asistencial que, aunque de menor calado, repercutieron positivamente en la protección de las mujeres, especialmente las más vulnerables, como el subsidio excepcional por fin de contrato temporal<sup>118</sup>. Desde el ámbito asistencial se dio cobertura también a las personas empleadas del hogar, a pesar de que no formar parte del sistema por no cotizar en él, con el fin de que no quedaran desprotegidas durante el confinamiento. Con todo, se trató de una medida puntual que puso en evidencia los límites de la acción protectora del Régimen Especial de los Empleados de Hogar, que no incluye la protección por desempleo<sup>119</sup>. Un fallo reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que la exclusión de esta contingencia entraña una mayor desprotección y desamparo social, lo que es contrario al Derecho de la Unión, y constituye, según el mismo, una discriminación indirecta por razón de sexo, al ser un sistema integrado casi en su totalidad por mujeres<sup>120</sup>. Además, este sector, ampliamente feminizado y en el que se concentra mucha población de origen inmigrante, cuenta con una alta presencia de trabajo no declarado, por lo que este subsidio no pudo dar soporte a muchas de las mujeres pertenecientes al mismo y que estuvieran trabajando en esa situación de irregularidad en el momento de irrupción de la pandemia<sup>121</sup>.

Recientemente se han acelerado los trámites para la ratificación por España del Convenio 2011 (núm. 189) de la OIT<sup>122</sup> para las trabajadoras y los trabajadores domésticos, que obliga a los Estados ratificantes a la adopción de nuevas medidas a fin de asegurar que las empleadas de hogar disfruten de condiciones equitativas y no menos favorables que las condiciones aplicables al resto de las personas trabajadoras, entre otros aspectos, respecto al alcance de las contingencias cubiertas por la protección social. Ello apunta a próximos cambios legales en esa dirección, que se añaden a la necesidad de dar cumplimiento a la referida sentencia del TJUE.

En el cómputo global de la protección por desempleo, el grueso de las beneficiarias durante la crisis estuvo acogida a los ERTE en la vertiente contributiva, lo que es un indicador del efecto protector de las mujeres por el sistema durante la pandemia, en con-

117 Para más detalle, véase Memoria CES 2020, capítulo II.

118 Esta prestación daba cobertura a la población con empleos temporales (incluidos los contratos de interinidad, formativos y de relevo) que se hubieran quedado en desempleo desde que entrase en vigor en el estado de alarma. Para más detalle, véase Memoria CES 2020, capítulo III, apartado 2.3.

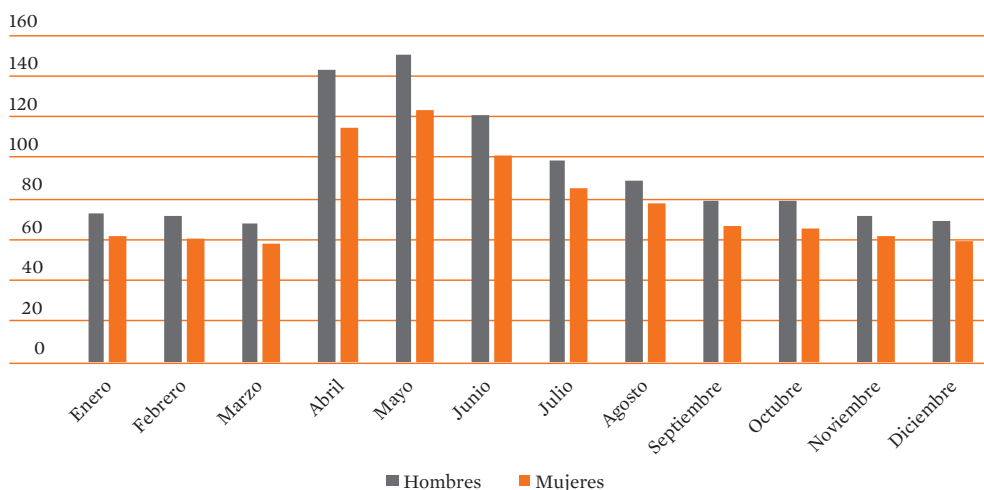
119 La Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, reconoció la integración del Régimen Especial de la Seguridad Social de los Empleados de Hogar en el Régimen General como un Sistema Especial. Desde entonces, la población trabajadora incluida en dicho Sistema tiene derecho a las prestaciones de la Seguridad Social, si bien la acción protectora no comprende la prestación por desempleo.

120 TJUE, Sentencia de 24 de febrero de 2022.

121 Este subsidio, al que se podía acceder hasta un mes después de la finalización del estado de alarma, fue solicitado por apenas 55.994 personas en 2020 de las cuales se aprobaron 44.062. Para más detalle, véase Memoria CES 2020.

122 El 5 de abril de 2022, el Consejo de Ministros ha aprobado remitirlo a las Cortes Generales para su ratificación.

GRÁFICO 21. TASA DE COBERTURA DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO EN 2020, POR SEXO



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

sonancia con el mayor impacto de la misma en los sectores más feminizados. Con todo, en 2020 las mujeres tuvieron un menor acceso a las prestaciones por desempleo que los hombres, como muestra que la tasa de cobertura para ellas fuera 15 puntos porcentuales inferior a la de los hombres de media anual<sup>123</sup> (gráfico 21). Las mujeres, además, siguieron teniendo mayor peso en la protección de naturaleza asistencial, especialmente en los tramos de edad intermedio, lo que es indicativo de la menor intensidad de la protección en estos casos, dada la menor duración y cuantía de este tipo de prestaciones (gráfico 22).

También se realizó un esfuerzo significativo de protección de la población trabajadora por cuenta propia, donde las mujeres representan cerca del 36 por 100. Para ello, se facilitó el acceso a la prestación por cese de actividad ordinaria, además de aprobarse una prestación extraordinaria para las actividades que se vieran suspendidas por el estado de alarma, o cuando registrasen una reducción en su facturación. En 2020 se presentaron 2,1 millones de solicitudes de esta prestación, habiendo sido reconocidas favorablemente el 92 por 100 de las mismas, hasta alcanzar un acumulado total en el año de 1,9 millones<sup>124</sup>, si bien se desconoce la desagregación por sexo de la población beneficiaria.

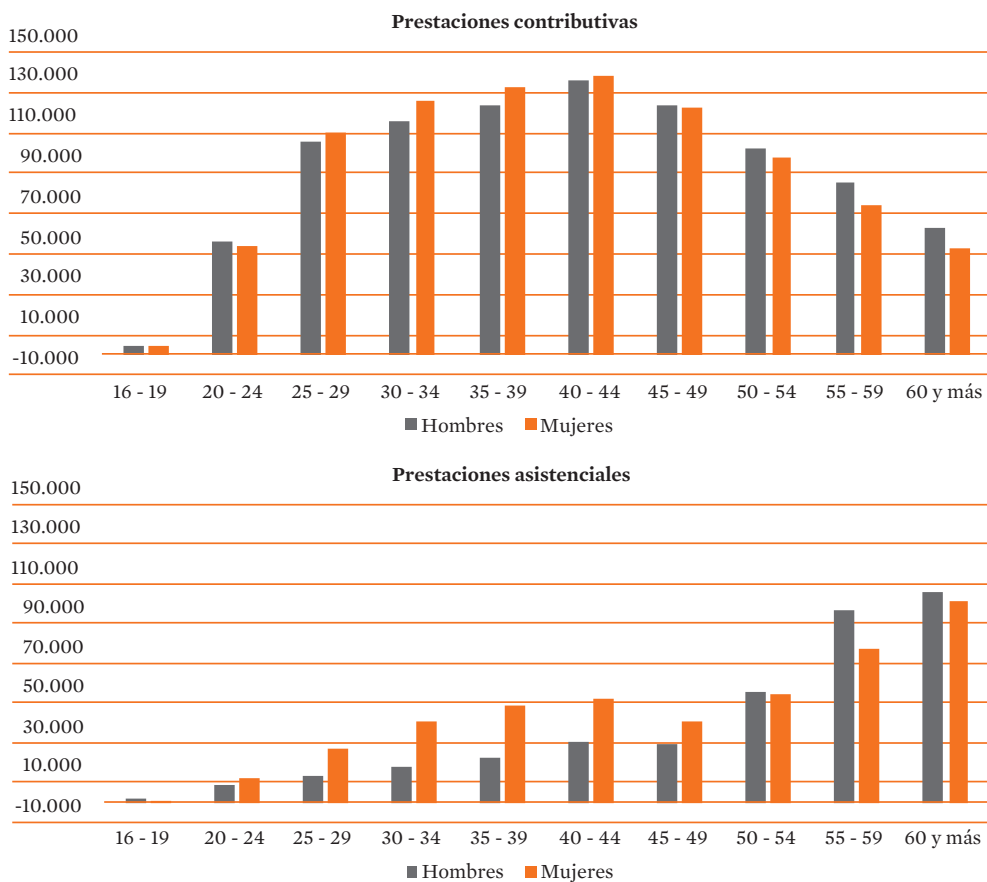
*Las mujeres encabezan  
2 de cada 3 hogares  
perceptores del IMV*

Por otro lado, y con el objetivo de reducir la pobreza más severa, hasta septiembre de 2021 se aprobaron 337.000 prestaciones del IMV, llegando a alcanzar las casi 800.000 personas beneficiarias. Dos de cada tres hogares de los que perciben esta prestación (211.000)

123 De media anual en 2020, la tasa de cobertura de los hombres fue del 93,8 por 100, frente al 78,3 por 100 de las mujeres. Para más detalle, véase Memoria CES 2020, capítulo III, apartado 2.3.

124 Según datos de la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), entidades gestoras de las diferentes tipologías de prestaciones extraordinarias por cese de actividad. Para más detalle, véase Memoria CES 2020, capítulo III, apartado 2.3.

**GRÁFICO 22.** PERSONAS BENEFICIARIAS DE PRESTACIONES, POR TIPO DE PRESTACIÓN Y SEXO (Media a diciembre de 2020)



Fuente: SEPE, Estadísticas de Prestaciones por Desempleo.

tienen como titular a una mujer, y 78.000 de ellos son hogares monomarentales<sup>125</sup>. Con todo, a pesar de constituir una medida de gran trascendencia y de haber tenido un efecto positivo en las rentas de los hogares encabezados por mujeres, las dificultades administrativas y de gestión de su tramitación han mermado su eficacia y nivel de cobertura en un contexto de extrema emergencia.

Al margen de las medidas aprobadas para paliar el impacto de la crisis, se han aprobado otras de gran impacto y mayor alcance temporal, que inciden de manera directa en la situación económica de las mujeres. Cabe destacar, a este respecto, la subida del 5,5 por 100 del SMI para 2020, dado el mayor porcentaje de mujeres con salarios y pensiones de este nivel, y que fue fruto de un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas<sup>126</sup>. Asimismo, como ya se ha mencionado, se aprobaron

125 Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, *El Ingreso Mínimo Vital llega en septiembre a 800.000 personas*, Gabinete de Comunicación, nota de prensa del 1 de octubre de 2021.

126 Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero.

medidas relacionadas con los planes de igualdad en las empresas y la igualdad retributiva, dirigidas a impulsar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres<sup>127</sup>. E igualmente se adoptaron medidas para la reducción de la brecha de género en las pensiones, mediante la introducción de un nuevo complemento que sustituye al complemento por maternidad existente con anterioridad<sup>128</sup>, que se mantendrá en vigor hasta que la brecha de género en pensiones baje del 5 por 100<sup>129</sup> (recuadro 3). Desde su aprobación y hasta marzo de 2022, 190.000 mujeres se han beneficiado de este complemento y la brecha en pensiones se ha reducido cinco puntos porcentuales<sup>130</sup>.

Hasta el momento, sin embargo, no hay suficiente evidencia sobre el impacto de la crisis en las rentas e ingresos por sexo, así como del efecto amortiguador de las medidas aprobadas, debido al retraso en la publicación de las principales fuentes de datos para el estudio de la renta y los salarios<sup>131</sup>.

**RECUADRO 3. NUEVO COMPLEMENTO CONTRA LA BRECHA DE GÉNERO EN PENSIONES**  
(Sustituye al complemento por maternidad existente con anterioridad, aprobado por Ley 48/2015, de 29 de octubre, de PGE para 2016)

La persona beneficiaria podrá ser también el padre si acredita un perjuicio en su carrera profesional vinculado al nacimiento del hijo o hija. Se abonará a partir del primer hijo o hija, y no del segundo como el complemento de maternidad existente con anterioridad.

La compensación será una cuantía fija de 378 euros anuales por cada hijo a partir del primero (hasta un máximo de cuatro) a diferencia del anterior complemento, que consistía en un porcentaje sobre la cuantía inicial de la pensión en función del número de hijos (5 por 100, en el caso de 2 hijos; 10 por 100 en el caso de 3 hijos o 15 por 100 en el caso de 4 o más hijos).

Incluye todas las formas de jubilación a excepción de la parcial, incluyendo la jubilación anticipada voluntaria.

Fuente: elaboración propia. Para mayor detalle, véase Memoria CES 2020.

Con todo, existen aproximaciones a partir de fuentes alternativas, como el Monitor de la desigualdad (MD, en adelante)<sup>132</sup>, que muestra el importante papel de las transferencias

127 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, y el Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres. Para más detalle, véase Memoria CES 2020, capítulo II.

128 Introducido por la Ley 48/2015 para las mujeres que hubieran sido madres a partir del segundo hijo, fue declarado discriminatorio para los progenitores masculinos por STJCE de 12 de diciembre de 2019, asunto WA. Véase Memoria CES 2020, capítulo III, apartado 2.2.

129 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. Para mayor detalle, véase Memoria CES 2020, capítulo III, apartado 2.2, *Seguridad Social y previsión social complementaria*.

130 *La Revista de la Seguridad Social*, 03/2022.

131 La principal fuente de datos para el estudio de la renta y su distribución (ECV), no publicará los datos relativos a 2020 hasta mediados de 2022. También existe un retraso temporal con la encuesta de estructura salarial del INE, cuyos resultados más actualizados se refieren al período anterior a la pandemia.

132 El monitor de desigualdad está elaborado a partir de los datos internos de CaixaBank (nóminas anonimizadas) por un equipo de investigadores de la Pompeu Fabra, el Institute of Political Economy and Governance (IPEG) y CaixaBank Research empleando técnicas de *big data* para gestionar un gran volumen de nóminas (3 millones al mes). En todo caso, hay que señalar que se centra únicamente en la población asalariada por cuenta ajena (hasta los 65 años) y no tiene en cuenta la composición de los hogares. Para mayor detalle sobre cuestiones metodológicas del monitor de la desigualdad, así como sobre sus principales resultados, véase: GSE, *Real Inequality and the Welfare State in Motion: Evidence from COVID-19 in Spain*, Barcelona GSE Working Paper Series, núm. 1202, septiembre 2020.

públicas para reducir el porcentaje de población asalariada sin ingresos. Un impacto que ha sido mayor entre las mujeres, especialmente durante los primeros meses de la pandemia. Así, el porcentaje de asalariadas sin ingresos en el mes de abril de 2020 fue del 32,3 por 100, pero descendía a 10,7 por 100 tras considerar las transferencias públicas. Un descenso superior a los 21,7 puntos porcentuales, frente a los 19,6 de los hombres (gráfico 23).

---

*Las transferencias públicas redujeron el porcentaje de mujeres sin ingresos de manera notable*

---

Las transferencias públicas siguieron teniendo un efecto positivo a lo largo de la pandemia, si bien su capacidad para reducir el porcentaje de población asalariada sin ingresos se fue debilitando en ambos sexos. El dato más reciente constata un aumento de la vulnerabilidad económica que, en los casos más graves (sin ingresos), afectaba al 16 por 100 de las mujeres, y al 15,6 por 100 de los hombres, un año después de la pandemia, frente al 3,6 por 100 en febrero de 2020.

El resultado de la comparativa de la serie temporal de los datos que aporta el MD (referidos al periodo entre febrero 2020 y abril 2021) muestra que el porcentaje de mujeres con ingresos bajos o sin ingresos aumentó, pero menos que el de los hombres (5,1 puntos, frente a 6,7 puntos). Con todo, se mantiene en niveles más elevados, afectando al 44,2 por 100 de las mujeres asalariadas, frente al 35,7 por 100 de los hombres.

Las políticas sociales, sin embargo, no pudieron impedir que el impacto global de la crisis fuera algo mayor en las rentas de las mujeres, como muestran algunos estudios<sup>133</sup>. Concretamente, se estima que las mujeres registraron una pérdida de casi cuatro puntos porcentuales superior a los hombres, tanto a comienzos de la pandemia, como transcurridos unos meses tras su irrupción. Además, las rentas de los hombres mostraron una recuperación más rápida que las de las mujeres a medida que se recuperaba la economía y el empleo. Un descenso de rentas y un aumento de la desigualdad entre sexos que se ha concentrado, según este estudio, en las rentas intermedias como consecuencia de la necesidad en la que se vieron muchas de las mujeres en estos niveles, y con menores a su cargo, de abandonar el mercado laboral durante la crisis.

El análisis de la capacidad de acceso de la población a determinados bienes, así como para hacer frente a algunos gastos de consumo básico de los hogares, constituyen una fuente alternativa para valorar el impacto de la pandemia en la situación económica de las mujeres. A este respecto, se cuenta con la información aportada por la ECV de 2020 que, si bien los datos de renta son de 2019, sí incluye información sobre la carencia material en el año de la pandemia. El análisis desde la perspectiva de género, sin embargo, resulta limitado porque, aunque permite la desagregación por sexo, la información se hace a partir de la situación de los hogares en su conjunto. Con todo, parecen mostrar unas tendencias de interés que merecen ser señaladas.

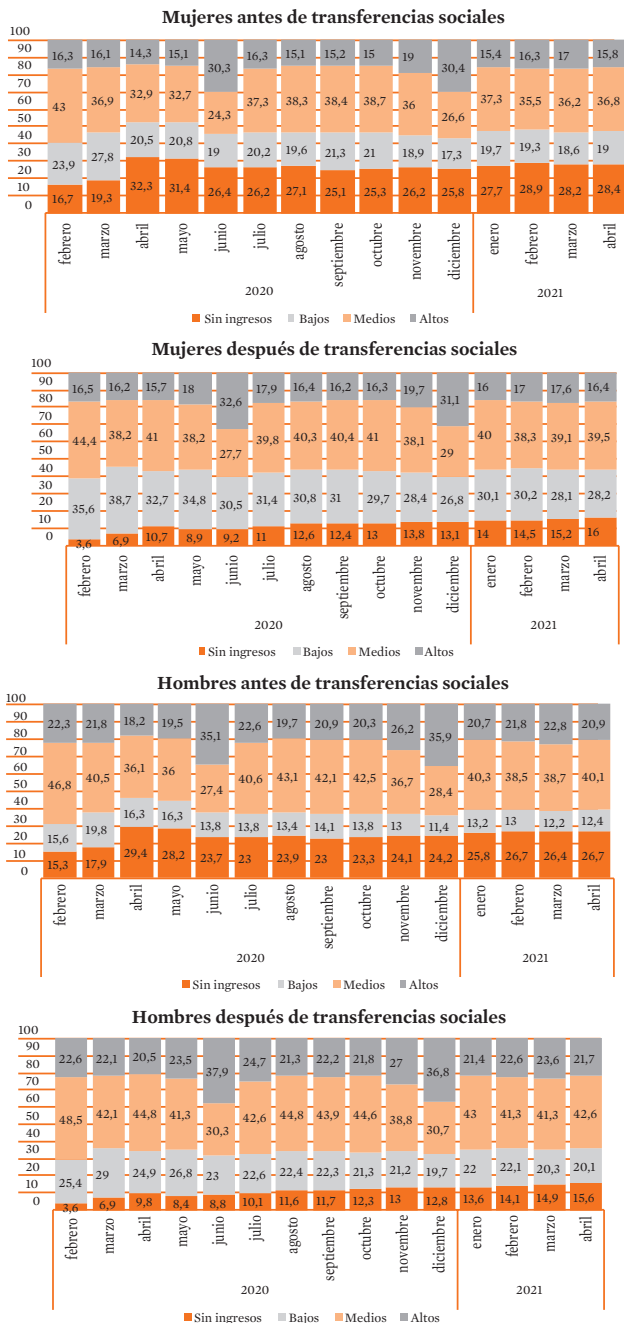
---

*Carencia material: crece pero menos que en la crisis anterior y más amortiguada en las mujeres*

---

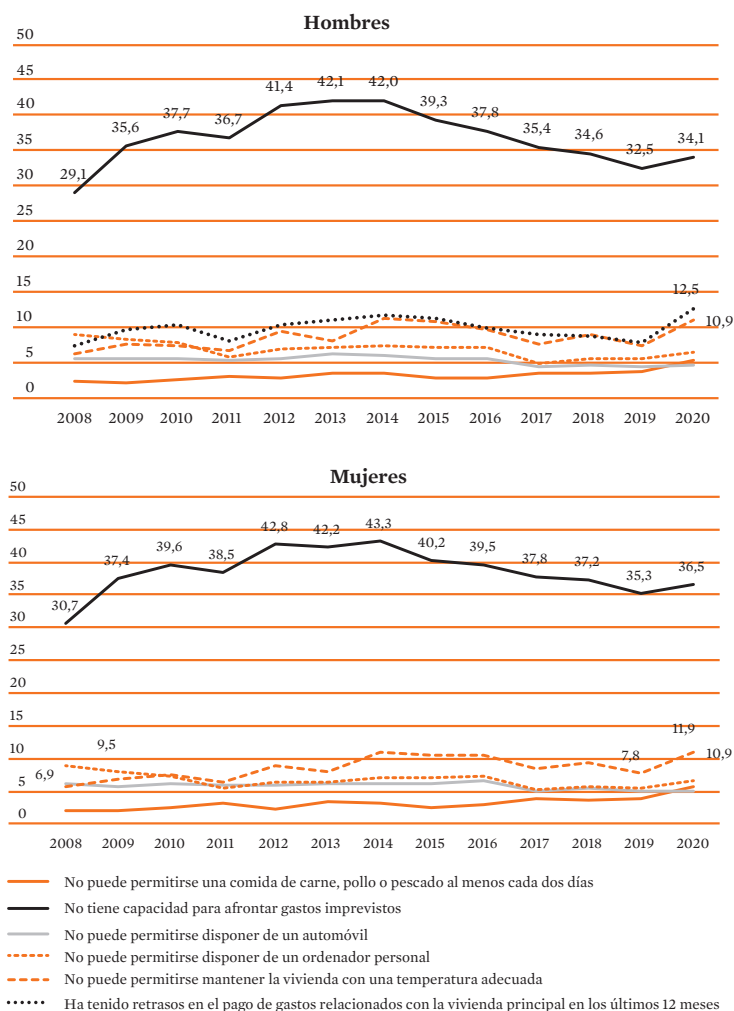
133 CEMFI, *Inequality and Psychological Well-being in Times of COVID-19: Evidence from Spain*, julio 2021.

**GRÁFICO 23. DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS SALARIALES ANTES Y DESPUÉS DE LAS TRANSFERENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO, POR SEXO\***  
 (Población asalariada por cuenta ajena entre los 16 y 65 años de edad)



\*Ingresos salariales, o subsidios o prestaciones relacionados con el empleo. Ingresos bajos: inferiores a 1.000 euros; Ingresos medios: entre 1.000 y 2.000 euros; Ingresos altos: superiores a 2.000 euros.

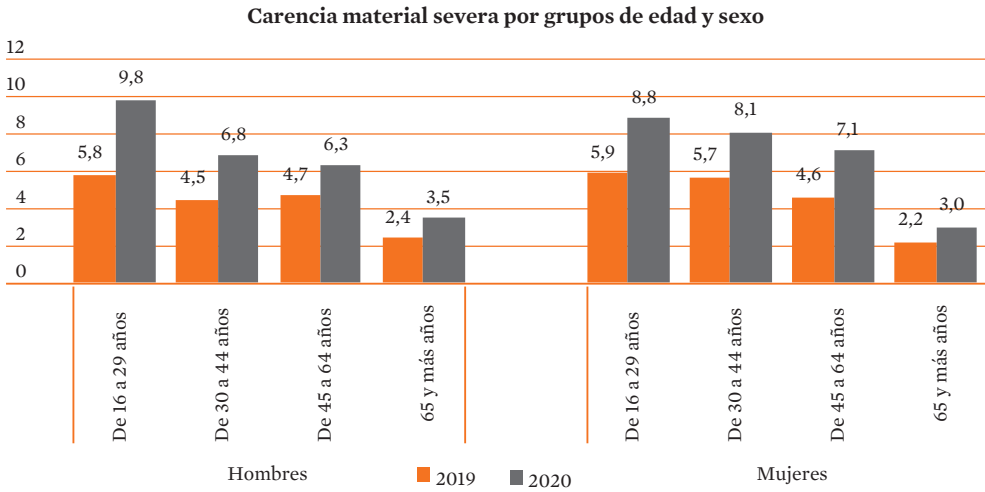
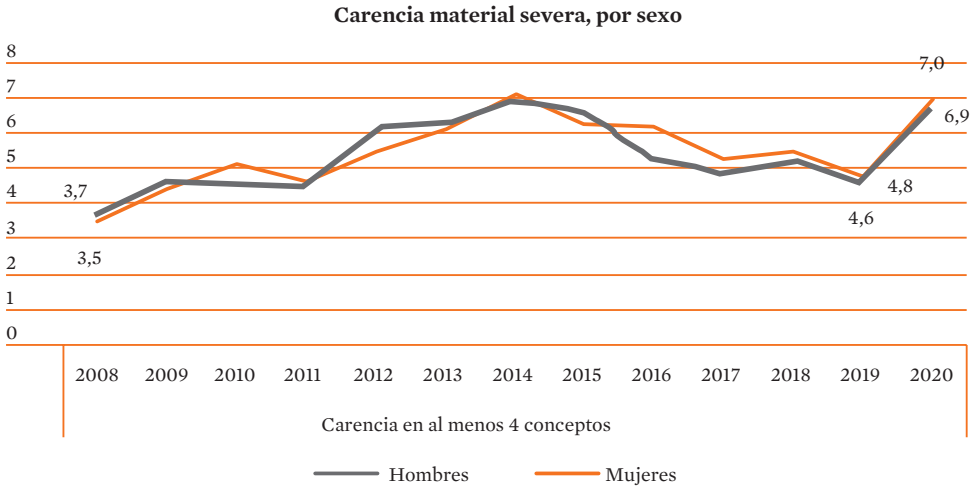
Fuente: CaixaBank Research, *Monitor de desigualdad*.

**GRÁFICO 24.** IMPACTO DE LA CRISIS EN LA PRIVACIÓN MATERIAL, POR SEXO


Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2020.

Una de las dimensiones que mejor refleja las dificultades económicas de los hogares es la referida a la capacidad para afrontar gastos imprevistos. A este respecto, los datos muestran que, al igual que sucediera en la crisis anterior, esta ha sido la dimensión donde se registra mayor porcentaje de población, aunque con mayor incidencia entre las mujeres (2,4 puntos porcentuales más que los hombres). Sin embargo, el impacto en el primer año de la crisis ha sido bastante más reducido y similar en ambos sexos que en el primer año de la crisis financiera, lo que sería indicativo nuevamente del papel amortiguador de las medidas sociales. Los mayores aumentos se registran en la población con dificultades para afrontar gastos relacionados con la vivienda, así como con la imposibilidad de mantenerla a una temperatura adecuada, indicador de pobreza energética, si bien se sitúan en porcentajes más bajos y similares en hombres y mujeres.

GRÁFICO 25. CARENCIA MATERIAL SEVERA\*

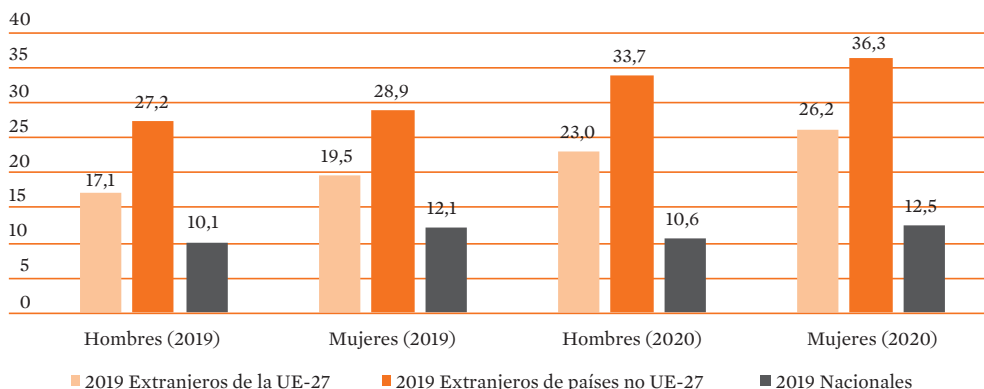


\* Privación material severa: porcentaje de personas que viven con escasez de recursos al no tener acceso a, al menos, 4 de los siguientes 9 ítems: gastos imprevistos, una semana de vacaciones fuera de casa, pago de la hipoteca o las facturas de luz, agua, gas, etc., una comida de carne, pollo, pescado o proteína equivalente, al menos cada dos días, mantener la vivienda a una temperatura adecuada los meses de invierno, lavadora, TV en color, teléfono y coche.

Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida 2020.

Los casos más graves de vulnerabilidad, referidos a la carencia material severa, muestran un aumento mayor que en el primer año de la crisis financiera, si bien muy similares en ambos sexos en el cómputo general. Con todo, el análisis por grupos de edad muestra que existen diferencias por sexo importantes. La carencia material severa muestra mayor incidencia en los hombres más jóvenes, mientras que es superior en las mujeres en los grupos de edades intermedias, coincidentes con la crianza y la maternidad (gráfico 25).

GRÁFICO 26. PRIVACIÓN MATERIAL, POR NACIONALIDAD



Fuente: Eurostat, SILC.

Con todo, la carencia material está concentrada entre la población inmigrante y, especialmente entre las mujeres, llegando a afectar al 36 por 100 de las mismas (gráfico 26). El 23,5 por 100 de los hogares con población extranjera registra, además, los niveles más severos de carencia material (frente al 5,1 por 100 de la población nacional).

*Pero la carencia material se concentra especialmente en las mujeres de origen inmigrante*

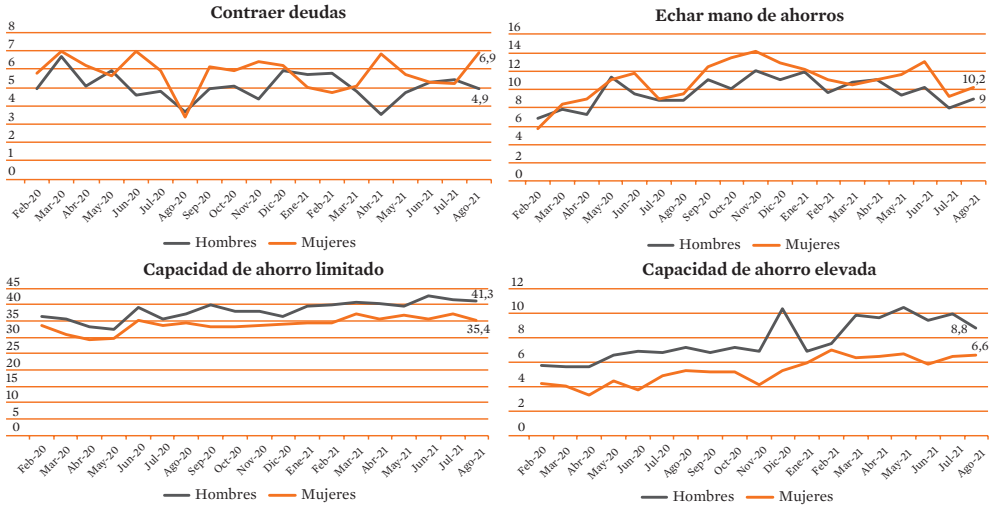
Todo lo anterior explicaría el aumento de la demanda de ayuda a las organizaciones del tercer sector, según las cuales, las solicitudes han aumentado de manera notable desde la llegada de la pandemia. La información aportada por estas entidades, sin embargo, no desagrega por sexo, si bien muestra una incidencia mayor en los hogares con menores a cargo y monomarentales.

Además de las ayudas públicas, el impacto de la crisis en la situación económica de las mujeres está sujeto a su capacidad financiera para hacer frente a las dificultades económicas sobrevenidas durante la misma, no solo en el ámbito de los hogares, sino también en el profesional cuando se refiere a trabajadoras por cuenta propia. Se trata, sin embargo de un ámbito del que, a pesar de su importancia, apenas existen datos, más allá de los referidos a la carencia material, comentados con anterioridad.

*Indicios de un mayor empeoramiento de la situación financiera de las mujeres*

A este respecto, el Índice de Confianza del Consumidor, elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) con periodicidad mensual, permite una aproximación, aunque limitada. La información aportada por la encuesta muestra que las mujeres a lo largo de la crisis se han visto en una mayor necesidad que los hombres de recurrir a los ahorros, así como de contraer deudas. Asimismo, su capacidad de ahorro es, en cualquiera de las intensidades consideradas (limitada o elevada), menor que la de los hombres (gráfico 27).

GRÁFICO 27. SITUACIÓN FINANCIERA DURANTE LA PANDEMIA



Fuente: CIS, Índice de Confianza del Consumidor.

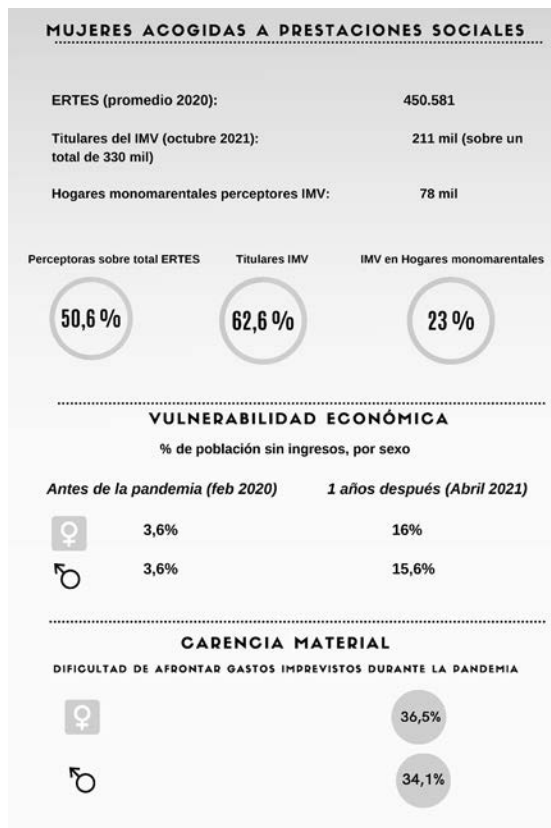
Por otro lado, y atendiendo a las mujeres asalariadas por cuenta propia, es sabido que, ya con anterioridad a la pandemia, tenían menor acceso a créditos de las entidades bancarias que los hombres, sobre todo en los momentos más incipientes de creación de la empresa<sup>134</sup>. Sería muy oportuno conocer cuál ha sido su capacidad de acceso a los créditos concedidos por el ICO y su capacidad de supervivencia empresarial respecto a la de los hombres, si bien no existen datos al respecto que permitan su análisis.

De todo lo anterior se deduce que la crisis ocasionada por la pandemia tampoco parece haber sido neutral desde una perspectiva de género. La información existente muestra un impacto algo mayor en la situación económico y financiera de las mujeres, si bien, y a diferencia de crisis anteriores, paliada de manera notable por las políticas sociales aprobadas durante la misma. Con todo, se trata de un análisis preliminar, no solo por la escasez de datos y estudios disponibles todavía, sino también porque se circunscribe al impacto más inmediato de la pandemia.

El seguimiento de la igualdad en términos económicos requerirá, pues, de análisis de mayor recorrido, para lo cual será necesario contar con fuentes estadísticas más ajustadas a los estudios desde la perspectiva de género. Como se ha visto, existen lagunas de información notables cuando se trata de distinguir por sexo. Además, se ha de mejorar el análisis tradicional de las rentas a través de las fuentes oficiales pues no recoge adecuadamente la situación económica de las mujeres, quedando estas subsumidas en las condiciones generales de los hogares. Por todo ello, es necesario un mayor esfuerzo en este sentido por parte de las instituciones y oficinas estadísticas, además de la financiación científica a proyectos de investigación que aborden la perspectiva de género.

134 Banco de España, *The gender gap in bank credit access*, Documentos de Trabajo núm. 1945.

GRÁFICO 28. IMPACTO DE LA CRISIS Y DE LAS AYUDAS PÚBLICAS POR SEXO



Fuente: elaboración propia a partir de la ECV, MD (Caixa Research) y MISSM.

#### 4. Sistema de conocimiento, información y nuevas tecnologías

La pandemia por COVID-19 ha evidenciado la enorme transformación experimentada por el sistema de conocimiento. La imagen del mundo hoy en día y la posición de las mujeres en él no se construye ya únicamente a través de los sistemas formales e informales de educación, formación y transmisión de valores, junto a los medios tradicionales de comunicación social. En la adquisición de conocimiento, la información y aprendizaje a lo largo de la vida desempeñan un papel cada vez más relevante las herramientas de comunicación surgidas en paralelo a la digitalización y alrededor de Internet, en especial las redes sociales. Junto a ello, la inteligencia artificial (IA) y el *big data* se han hecho imprescindibles a lo largo de la pandemia, facilitando la investigación a través del procesamiento y análisis de millones de datos que han permitido la adopción de respuestas a la misma, el desarrollo de modelos predictivos y la aceleración del proceso de creación de vacunas, entre otras cosas. Su incorporación de lleno al sistema de conocimiento, ciencia e innovación abre también grandes oportunidades para la igualdad entre hombres y mujeres. Es importante que estas últimas participen plenamente en

esta revolución del conocimiento, removiendo los obstáculos que lo impidan y sorteando los riesgos que aparecen en este escenario.

La educación es esencial para que las mujeres alcancen la igualdad real y puedan convertirse en agentes de cambio social. Los progresos alcanzados por las mujeres en el sistema educativo son uno de los principales logros en materia de igualdad de oportunidades. Las alumnas destacan por su mejor rendimiento académico durante la educación obligatoria (mejores tasas de idoneidad, menor porcentaje de fracaso escolar y mayor proporción de titulación en ESO). En los niveles postobligatorios no universitarios la mayor presencia femenina obedece tanto a sus mejores rendimientos educativos en la etapa obligatoria, como a sus mayores expectativas y aspiraciones. Su presencia en bachillerato es muy superior (el 74 frente al 48 por 100 de los chicos), y casi paritaria en los estudios de formación profesional (las mujeres representan el 43,7 por 100 del alumnado de FP de grado medio y el 47,7 por 100 en grado superior)<sup>135</sup>. También en estos niveles los resultados educativos son superiores a los de sus coetáneos masculinos (menor tasa de abandono escolar temprano, mejores tasas brutas graduación en cada una de las enseñanzas o de alumnado que promociona de curso). La presencia y el rendimiento de las mujeres (tasa de rendimiento, éxito y evaluación, y la tasa de graduación) continúan siendo superiores en los niveles universitarios, aunque la infrarrepresentación de la mujer se sigue produciendo en los niveles más altos del ámbito académico y científico.

Esta feminización de los estudios y del éxito académico contrasta, sin embargo, con las peores tasas de empleabilidad de las mujeres en todos los niveles de formación<sup>136</sup>, que evidencian la desigualdad del mercado de trabajo, así como la segregación, tanto horizontal como vertical.

Por todo ello, cabe preguntarse en primer lugar, por lo que hace al sistema educativo formal, sobre algunas cuestiones clave en perspectiva de género como cuál ha sido el impacto de la digitalización acelerada del sistema educativo teniendo en cuenta la brecha digital de género preexistente o en qué medida puede haber impactado la experiencia de la pandemia en la segregación en los estudios, uno de los principales problemas persistentes pese al importante avance en el nivel educativo de las mujeres en España.

---

### *El impacto por sexo de la digitalización del sistema educativo y formativo*

---

A raíz del COVID-19, la digitalización del sistema educativo en todos sus niveles en nuestro país facilitó la continuidad de las clases, al tiempo que contribuyó a la estrategia de contención de la propagación del virus. Sin embargo, se agravaron algunos problemas educativos preexistentes y ha tenido implicaciones importantes desde la perspectiva de la calidad y equidad educativa. La bibliografía especia-

135 Ministerio de Educación y Formación Profesional, Igualdad en cifras MEFP 2021, Aulas por la igualdad.

136 Tal y como se ha visto en el apartado 2 de este capítulo.

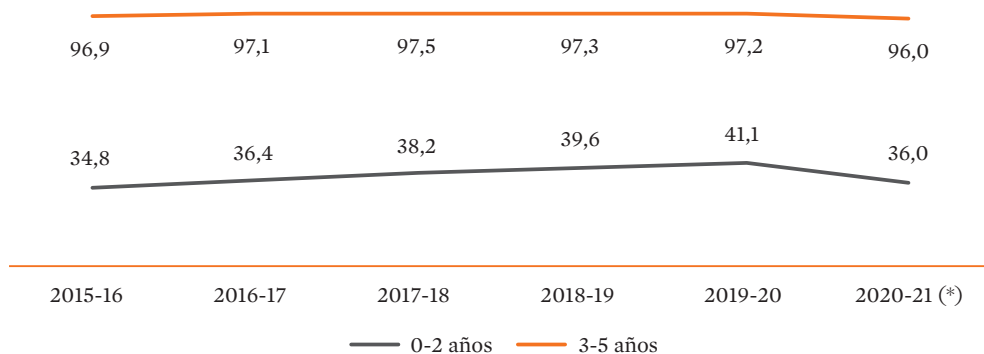
lizada muestra, de manera unánime, la existencia de pérdidas de aprendizaje que se han acrecentado en función del origen socioeconómico del alumnado, generando diferencias más allá de la brecha digital escolar (carencias y retrasos en dotación de equipamientos, acceso a Internet y software en centros educativos)<sup>137</sup>.

La reciente publicación de los resultados académicos del curso 2019-2020 muestra incrementos significativos respecto al curso anterior en los diversos indicadores de resultados para todas las enseñanzas, derivados posiblemente de la situación excepcional respecto a la evaluación, y a las decisiones de promoción y consecución de las titulaciones asociadas a la finalización de las correspondientes enseñanzas por la suspensión de la actividad educativa presencial en el último trimestre. Asimismo, hay que señalar que los mejores resultados educativos de las mujeres se han mantenido este año en todos los niveles de enseñanza<sup>138</sup>. Sin embargo, habrá que esperar para conocer el impacto en los resultados académicos del modelo de semipresencialidad adoptado durante el curso 2020-2021.

La pandemia ha puesto de manifiesto la importancia educativa que ha adquirido la mejora de las competencias y habilidades digitales de docentes, familias y estudiantes. Las carencias del sistema educativo previas respecto a la capacitación digital del profesorado y el alumnado, junto con la falta de avances en corresponsabilidad en el hogar, especialmente en el apoyo a las necesidades educativas de las y los menores han podido influir en el rendimiento del alumnado. Durante la pandemia la mayor dedicación a los cuidados y el trabajo doméstico de las madres trabajadoras, incluido el profesorado, ha puesto de relevancia la importancia de la brecha digital de género, dada la feminización de la docencia en los niveles no universitarios, y la importancia de las madres en el rendimiento educativo. Además, durante el curso 2020-2021 se ha producido un descenso en la escolarización del alumnado en educación infantil, posiblemente relacionado con el impacto de la pandemia en el empleo femenino, el teletrabajo, o las mujeres acogidas a ERTE. En este sentido, hay que recordar que la escolarización infantil tiene un impacto positivo en los resultados educativos, en la compatibilización de la vida familiar y laboral y contribuye a una socialización temprana no sexista y libre de prejuicios de género.

137 Véase al respecto Memoria CES 2020; Consejo Escolar de Estado, *Situación actual de la educación en España a consecuencia de la pandemia*, 2020; J. Sainz e I. Sanz, *Los efectos del coronavirus en la educación: las pérdidas de clases y rendimientos educativos desiguales*, Documentos de trabajo COVID-19, Centro de Estudios Economía de Madrid, Universidad Rey Juan Carlos; Save the Children. *COVID-19: cerrar la brecha*, 2020, o UNESCO, *Un año de educación perturbada por la COVID-19: ¿cómo está la situación?*, marzo 2021.

138 Ministerio de Universidades, Sistema Integrado de Información Universitaria (SIIU), Indicadores de rendimiento académico y de transición a Máster de estudiantes de Grado y Estadística de las Pruebas de Acceso a la Universidad (EPAU). MEFP, Enseñanzas no universitarias. Resultados académicos. Series.

**GRÁFICO 29.** EVOLUCIÓN DE LAS TASAS NETAS DE ESCOLARIDAD\* EN EDUCACIÓN INFANTIL POR EDAD

\* Se refiere al alumnado escolarizado en centros autorizados por las Administraciones educativas. Comprende E. infantil y E. especial de estas edades.

Fuente: Ministerio de Educación y Formación Profesional. Estadística de las Enseñanzas no Universitarias.

Entre la juventud, como se verá posteriormente, es apreciable todavía la brecha digital de género en competencias y usos, aunque menor, por lo que la abrupta digitalización de la educación ha podido tener un impacto más desfavorable entre el alumnado femenino. En este sentido, algunos estudios evidencian que las mujeres han experimentado en mayor proporción complicaciones durante el tránsito a la educación telemática, tanto en la educación secundaria como universitaria<sup>139</sup>. El alumnado femenino muestra una mayor falta de familiaridad y confianza en su propio desempeño digital, y una menor proporción de ellas consideraban que podrían cumplir todos o casi todos sus objetivos académicos. A este respecto, los problemas de tipo psicosocial son también un factor clave, destacándose aspectos vinculados con el estado de ánimo o la falta de concentración que afectan decisivamente al rendimiento académico, y a las que las desigualdades de género acentuadas durante la pandemia no han sido ajenas, así como su intersección con otras desigualdades sociales y condiciones de vida.

Sin embargo, hay que señalar que estos resultados no son extrapolables al conjunto del alumnado, dada la escasa representatividad de la muestra, por lo que sería necesario que por parte de las autoridades educativas se abordara el estudio por sexo de esta transición y su efecto sobre el aprendizaje.

Finalmente, hay que señalar que la participación de la población adulta en el aprendizaje permanente en el año 2020 ha aumentado respecto a 2019, y que la tradicional mayor participación de las mujeres en la formación a lo largo de toda la vida se mantiene (12 por 100 para las mujeres y 9,9 por 100 en los varones). La mayor flexibilidad de la oferta formativa que se produce con la digitalización de los procesos de enseñan-

139 D. Calderón Gómez, S. Kuric Kardelis y A. Sanmartín Ortí, *En clase desde la distancia: experiencias y dificultades del alumnado de secundaria y universitario durante la pandemia de la COVID*, Revista Participación Educativa núm. 55, Consejo Escolar de Estado. Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de Fad.

za puede favorecer incluso más la participación de las mujeres al permitir una mayor compatibilización con las responsabilidades familiares de las que mayoritariamente se siguen ocupando ellas.

La digitalización de la realidad social, económica y política se ha intensificado y generalizado enormemente a raíz del COVID. La introducción de las tecnologías digitales en todos los ámbitos de la vida está creando oportunidades pero también riesgos para la igualdad entre mujeres y hombres. La Estrategia Europea 2020-2025 reconoce que la integración de la perspectiva de género en esta área es esencial para alcanzar la meta de la igualdad. Sin embargo, como se ha visto según el GEI 2020, todavía existen importantes desafíos para conseguir la igualdad entre mujeres y hombres en la sociedad del conocimiento y la información, y en la digitalización.

---

*Las brechas digitales de género: principal desafío para conseguir la igualdad*

---

En España, los estudios<sup>140</sup> y estadísticas<sup>141</sup> más relevantes muestran que las desigualdades digitales entre mujeres y hombres se manifiestan, de distinta manera en cada generación, concretándose en tres brechas digitales:

- La primera brecha aborda el desigual acceso a las infraestructuras y herramientas digitales.
- La segunda brecha se centra en las diferencias de género en usos y competencias digitales.
- La tercera brecha se refiere a los beneficios del uso de Internet en su interacción con las desigualdades sociales y de género existentes.

Respecto a la primera se observa que, a pesar de que las mujeres han incrementado sustancialmente el uso de dispositivos tecnológicos, se siguen observando diferencias generacionales en la disponibilidad de tecnologías en el hogar (presencia de un ordenador o de conexión a Internet), y respecto al acceso individual a un ordenador y a Internet, aunque la adopción masiva de la telefonía móvil está universalizando el acceso material a Internet. Esta brecha presumiblemente desaparecerá a medida que se produzca el relevo generacional, pero actualmente un 14 por 100 de las mujeres no tienen acceso físico a Internet<sup>142</sup>, y esta exclusión genera nuevas desigualdades al limitar el acceso a oportunidades y derechos, dada la importancia de la digitalización de los servicios públicos esenciales y de muchos servicios privados a raíz del COVID.

---

*Brecha generacional de acceso*

---

140 Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Igualdad, *Nuestras vidas digitales. Barómetro de la e-igualdad de género en España*, 2020.

Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Igualdad, *Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos*, 2020.

141 INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares.

142 Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Igualdad, *Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos*, 2020.

**CUADRO 6.** PRINCIPALES INDICADORES DE LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN LA SOCIEDAD DIGITAL, ESPAÑA/UE-28

	España		UE-28	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
<b>Aptitudes digitales</b>				
<b>Usuarios de internet a diario (16-74, %, 2019)</b>	78%	77%	78%	80%
<b>Aptitudes digitales por encima del nivel básico (16-74, %, 2019)</b>	35%	37%	31%	36%
Aptitudes de información	74%	73%	71%	71%
Aptitudes de comunicación	67%	66%	67%	66%
Aptitudes de resolución de problemas	58%	61%	56%	63%
Aptitudes de software	42%	45%	39%	44%
<b>Formación para mejorar las aptitudes digitales (16-74, %, 2019)</b>	20%	23%	18%	22%
<b>Segregación en el mercado educativo y laboral</b>				
Graduados en TIC (% , 2018)	12%	88%	20,1%	79,9%
Especialistas en TIC (+15, %, 2019)	17,1% (s)	82,9% (s)	17,7% (s)	82,3% (s)
Científicos e ingenieros en sectores de alta tecnología (25-64, %, 2019)	27,5%	72,5%	20%	80%
<b>Trabajo en TIC</b>				
<b>TIC en el trabajo y las actividades ejecutadas (16-74, %, 2018)</b>	31%	35%	37%	42%
Se usó otro equipo informatizado	6%	11%	8%	13%
Se intercambiaron correos electrónicos	26%	29%	32%	36%
Se crearon o editaron documentos electrónicos	20%	22%	24%	28%
Se usaron las redes sociales	10%	11%	9%	11%
Se usaron aplicaciones para recibir tareas o instrucciones	13%	15%	10%	14%
Se usó software específico ocupacional	18%	21%	19%	24%
Se desarrollaron o mantuvieron sistemas TI o software	3%	6%	3%	7%
<b>En TIC a tiempo parcial (20-64, %, 2018)</b>	12,7%	3,5%	46,5%	5,4%
<b>Acuerdos de tiempo de trabajo entre especialistas en TIC (20-64, %, 2015), datos nacionales no disponibles</b>	En la UE, el 21% de las mujeres y el 23% de los hombres determinaron su horario laboral de forma autónoma, comparado con el 13% de mujeres y el 18% de hombres en otras ocupaciones.			
<b>Brecha de género en los sueldos (% , 2014)</b>	64%		11,10%	

s = estimación Eurostat.

Fuentes: Eurostat (Estadísticas de educación, estadísticas de la economía y sociedad digitales, European Union Labour Force Survey, Structure of Earnings Survey), Eurofound (European Working Conditions Survey).

En el caso de las mujeres mayores, la exclusión digital agrava o puede agravar su situación de dependencia. Dadas las oportunidades que la digitalización y el acceso a nuevas tecnologías representan para fomentar un envejecimiento saludable, es fundamental integrar la perspectiva de género en las políticas públicas sociosanitarias y de alfabetización digital dirigidas a las personas de más edad, en su mayoría mujeres.

Además, la literatura y la investigación en los últimos años muestran que el mero acceso a las TIC no significa inclusión digital, pues la actualización permanente de los dispositivos tecnológicos, de la conectividad, y el acceso a nuevas aplicaciones y programas avanzados, vuelve a situar la brecha digital de acceso en el punto de mira, pues se ha de tener cada vez más en cuenta los dispositivos a través de los cuales se accede en

términos de potencialidades y límites de uso. Esta brecha digital, al igual que las otras dos, se agravan si al sexo se unen otros ejes de desigualdad social, como el nivel socioeconómico, el nivel educativo, el origen inmigrante o el lugar de residencia. Así, por ejemplo, a la agudización de las múltiples brechas digitales existentes en el medio rural, como la peor accesibilidad desde las zonas rurales o menores competencias de la población en edad de trabajar, se une la presencia predominante de las mujeres en los segmentos de población más envejecidos que son, a su vez, los menos competentes digitalmente<sup>143</sup>. En este sentido, el papel corrector del sistema educativo y del aprendizaje a lo largo de la vida es esencial para subsanar estas desigualdades sociales y de género.

Tal y como se ha puesto de manifiesto durante la pandemia, el segundo nivel de desigualdades se refiere a las competencias digitales y usos de Internet, dada la interrelación entre el nivel de competencias y tipos de usos a la hora de determinar la posición de las personas en las redes digitales, su potencial de acceso a la información y comunicación, a los servicios públicos, pero también a mejores oportunidades laborales y profesionales, a contacto sociales, etc., pues un mayor nivel de competencias TIC adquiridas y usos más avanzados conlleva una mayor igualdad. Estas oportunidades también están socialmente estratificadas, y el género nuevamente constituye una de las variables que influyen en este ámbito. A pesar de que las mujeres de todas las edades cada vez hacen un uso más frecuente de las tecnologías digitales, los estudios confirman las diferencias en el nivel de competencias digitales, así como en los usos de estas tecnologías, que se mantienen a lo largo de las distintas etapas de la vida. Estas divergencias son mayores cuando se consideran competencias informáticas y menores respecto a las competencias de navegación en Internet.

Por otro lado, respecto al tipo de actividades realizadas en Internet, hay más mujeres involucradas en actividades relativas a la educación y la salud, y más hombres en actividades relacionadas con la banca o el comercio electrónico, diferencia que se ha intensificado durante la pandemia<sup>144</sup>. La brecha de género en competencias se acrecienta en las edades más avanzadas, incluso en personas con niveles educativos elevados. Además, esta brecha es mayor en los niveles de competencia más altos, se mantiene entre las personas con mayor nivel de formación, e incluso entre las mujeres más jóvenes con formación superior, especialmente cuando se trata de tecnología de más reciente creación y difusión, o de habilidades más especializadas. Asimismo, las diferencias por sexo de las expectativas laborales e intereses expresados por las y los estudiantes de secundaria se mantienen<sup>145</sup>,

---

*La brecha respecto a las competencias digitales y usos de Internet se mantiene a lo largo de la vida*

---

143 Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*.

144 Véase INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares de los años 2020 y 2021.

145 Según el Informe PISA de la OCDE, los chicos desarrollan más actividades de ocio y entretenimiento entorno las TIC, además de un mayor interés por las profesiones relacionadas. Por el contrario, las chicas muestran un menor interés por las carreras TIC, una dedicación menos frecuente a tareas informáticas y un menor entusiasmo con las novedades en aparatos digitales, a pesar de realizar un uso bastante intensivo de los mismos.

por lo que es preciso reforzar las políticas, estrategias y programas educativos que acerquen a las niñas y jóvenes a las ciencias y las tecnologías.

Las disparidades de género observadas en la segunda brecha digital tienen su correlato en el retorno que las personas obtienen del uso de las TIC. La existencia de brechas

---

*Los beneficios derivados de la digitalización se reparten de manera desigual*

---

digitales hace que los beneficios derivados de la digitalización se repartan de manera desigual. Así por ejemplo, las mujeres con escasos recursos socioeconómicos, de áreas rurales, de edad avanzada, o pertenecientes a grupos desfavore-

cidos se enfrentan a una falta de igualdad de oportunidades para acceder a diferentes servicios y derechos. Por ello, las diferentes Administraciones públicas y poderes locales deben activar las medidas necesarias con el fin de corregir los déficits y barreras que dificultan la igualdad en el acceso y en el reparto de los beneficios de la digitalización. Más allá del acceso a dichos servicios, la participación social de las mujeres a través de Internet y de las redes sociales y/o profesionales, ha favorecido el empoderamiento de las mujeres en diversos ámbitos (como las movilizaciones contra el acoso sexual o, con carácter general, contra la violencia de género), pero también constituye un entorno en el que se reflejan muchos de los problemas sociales de género persistentes. En este sentido, en algunas ocasiones el uso que hacen determinadas personas jóvenes de Internet y las redes sociales, está asociado con trastornos de la imagen corporal y de la autoestima, o con el auge del ciberacoso entre pares (*cibersexting*), que han aumentado durante la pandemia.

Las brechas digitales de género determinan un aprovechamiento desigual de los beneficios de la digitalización, y de los múltiples servicios que esta ofrece, aunque son escasos los estudios al respecto. La rápida digitalización de las Administraciones públicas a raíz de la pandemia implica más barreras de acceso, pues según datos del INE correspondientes al 2021<sup>146</sup>, y a pesar de la importante evolución positiva registrada, menos mujeres de 16 a 74 años (70,8 por 100) que varones (74,6 por 100) han contactado o interactuado con las Administraciones o servicios públicos por Internet, por motivos particulares, tanto para obtener información de páginas web de la Administración, como descargar formularios oficiales o enviar formularios cumplimentados. Además, y a pesar del descenso registrado respecto al año 2020, un 9,6 por 100 de los varones y un 10,6 por 100 de las mujeres declaran que no enviaron formularios cumplimentados a las Administraciones públicas a través de Internet, teniendo necesidad de presentar tales documentos, siendo la falta de habilidades y/o conocimientos la causa para para el 38,6 de los varones, y el 40,1 por 100 en el caso de las mujeres.

La inmadurez de la digitalización en sectores muy feminizados además del educativo, como en otras ramas de la Administración y la atención a la dependencia, ha dificultado

<sup>146</sup> INE, Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, 2020. Usuarios/as de Internet en los últimos 12 meses.

la gestión integrada y coordinada de la pandemia. Dada la elevada presencia de mujeres en estos sectores, al igual que del círculo de personas potencialmente beneficiarias de las ayudas aprobadas para supuestos de vulnerabilidad a raíz del COVID (como por ejemplo el IMV, las ayudas en materia de vivienda...) se puede decir que esta brecha ha tenido un claro impacto de género. Por tanto, la mejora de la capacitación digital de las trabajadoras en estos sectores, y de la población potencialmente usuaria de las ayudas o servicios revertiría en una mayor eficacia de las mismas.

La creación de empleo vinculado al sector TIC es una de las principales tendencias del mercado de trabajo para los próximos años. Estos nuevos puestos de trabajo requerirán un nivel de formación elevado tanto desde la perspectiva técnica, como en términos humanísticos y sociales. La tendencia de un mayor nivel cualificación de las mujeres puede convertirse en una oportunidad para una mayor igualdad. Sin embargo, son numerosos los estudios que identifican la persistencia de la segregación horizontal en el ámbito académico y laboral que limita dichas oportunidades. Su presencia es escasa en la educación y el empleo vinculado al sector tecnológico y digital (habitualmente conocidas como disciplinas STEM) y no ha variado mucho en los últimos años, a excepción de las especialidades de nanotecnología y biotecnología. Con todo, la demanda de competencias digitales va más allá del sector TIC, ya que la digitalización permea a todos los sectores de actividad económica, por lo que las competencias digitales adquieren especial relevancia para la empleabilidad. De hecho, durante la pandemia muchas trabajadoras de sectores altamente feminizados, como la educación, la sanidad, o la Administración pública se han tenido que enfrentar a nuevos requerimientos digitales sin una preparación previa.

---

*Efectos de la digitalización  
en la empleabilidad de  
las mujeres*

---

El panorama profesional ofrecerá múltiples oportunidades a las personas que posean competencias digitales avanzadas, provengan o no de disciplinas estrictamente tecnológicas, y donde las mujeres pueden tener un papel decisivo (como por ejemplo lingüística computacional). De hecho, la colaboración entre disciplinas en la creación y diseño de tecnologías se consideran cada vez más imprescindibles para lograr un mayor humanismo tecnológico, de forma que se empieza a reivindicar el papel que las artes, las humanidades y las ciencias Sociales (STEAM), y no solamente de las disciplinas STEM. Todo ello, hace necesario fomentar la adquisición de competencias digitales avanzadas por parte de las mujeres, tanto en edades tempranas como a lo largo de la vida, y aprovechar en este sentido la mayor participación de las mujeres en el aprendizaje permanente (12 por 100 frente al 9,9 por 100 en el año 2020)<sup>147</sup>. También acreditar y valorar las competencias no cognitivas o *soft skills*, en las que las mujeres están mejor posicionadas, son relevantes en el futuro del trabajo.

Por otro lado, y sin ánimo de exhaustividad, los estudios sobre el efecto de la digitalización y la automatización en el empleo femenino muestran que esta afecta más a las ocupaciones donde hay más mujeres (como por ejemplo los puestos administrativos), mientras que

147 Eurostat, *Database*.

otras también muy feminizadas como las vinculadas a los cuidados y la salud, experimentarán un crecimiento de entorno al 20 por 100 de nuevos empleos. Sin embargo, es importante identificar el efecto de género sobre los diferentes puestos de trabajo en cada sector.

Actualmente, hay un contexto institucional y social favorable para llevar a cabo actuaciones dirigidas a aumentar la participación femenina en el mundo digital y tecnológico,

---

*La escasa presencia de las mujeres en los estudios STEM y en el ámbito digital y tecnológico*

---

pues la brecha de género en el ámbito educativo y laboral a este respecto supone un problema de equidad y eficiencia que conllevan la pérdida de talento, productividad y crecimiento. Además, la escasa presencia de mujeres en el diseño, producción de tecnologías y contenidos digitales

contribuye a que las mismas no contemplen las necesidades, intereses, prioridades, y opiniones de las mujeres, a que haya escasos referentes femeninos, y a que muchas de las nuevas tecnologías reproduzcan los sesgos y discriminaciones de género.

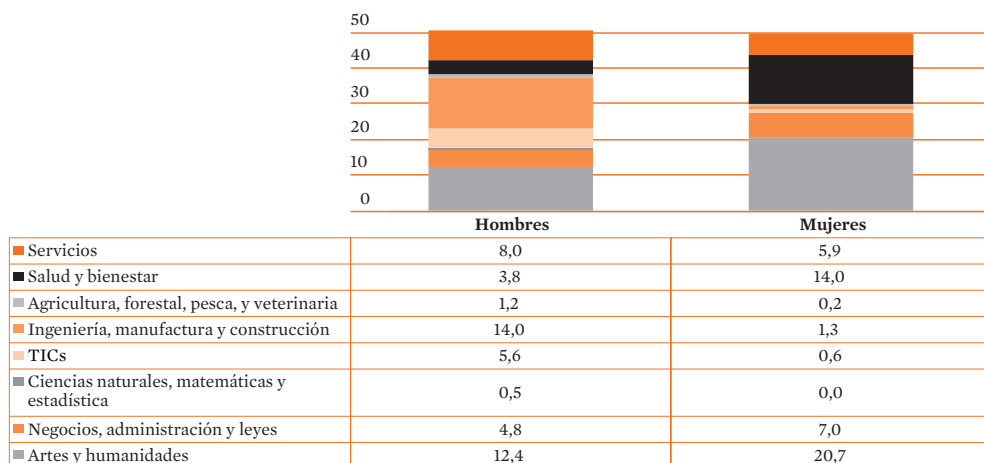
Todavía es complicado realizar un diagnóstico ajustado para medir la situación de las mujeres en el sector tecnológico y digital, pues el mismo debería orientarse a la obtención de datos tanto respecto al sector, lo que supone definir qué son los trabajos digitales, así como los ecosistemas digitales, pero también respecto a la posición de las mujeres dentro del ecosistema digital y de las propias empresas del sector (distribución de la plantilla por áreas, puestos, etc.)<sup>148</sup>. Sin embargo, algunos estudios muestran que la situación de infrarrepresentación femenina es especialmente visible por ejemplo en los ámbitos vinculados a la ciberseguridad, la industria de videojuegos, la creación de contenidos digitales (Wikipedia) y los servicios digitales<sup>149</sup>.

Los resultados de múltiples estudios de evaluación educativa señalan repetidamente que durante la educación obligatoria (primaria y ESO) los chicos normalmente tienen un rendimiento educativo mejor en matemáticas que las chicas. Esta brecha de género, cuyas diversas causas se abordan a continuación, puede explicar la menor representación de las mujeres en los estudios STEM, que se produce tanto en la formación profesional (gráfico 30) como en los estudios universitarios. En España, hay 11,9 mujeres jóvenes (20 a 29 años) graduadas en STEM por cada mil graduadas de esa edad en estudios terciarios frente a 29,7 por mil varones. Se trata de una brecha superior a la media de la Unión Europea (13,7 y 27,9 por 1.000, respectivamente)<sup>150</sup>. Por ello, aumentar su presencia en estas áreas de conocimiento es necesario tanto para promover una mayor participación de las mujeres en la economía digital y tecnológica, como para su futuro laboral.

148 S. Mateos Sillero, C. Gómez Hernández, *Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico*, Secretaría de Estado para el Avance Digital Ministerio de Economía y Empresa, marzo 2019.

149 Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Igualdad, *Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos*, 2020.

150 Eurostat, *Database*.

**GRÁFICO 30.** DISTRIBUCIÓN DE LOS/AS GRADUADOS/AS DE FP POR CAMPO DE ESTUDIO Y SEXO, 2019


Fuente: Eurostat, *Database*.

Los principales estudios internacionales para educación primaria (TIMSS) y secundaria (PISA) muestran, tanto para España como para la Unión Europea, una importante disminución a lo largo de los últimos años en los rendimientos medios en ciencias. Sin embargo, la brecha de género respecto a las matemáticas ha aumentado entre el alumnado de primaria, aunque se ha reducido en el caso del alumnado de 15 años.

*La menor presencia femenina en STEM y su relación con el rendimiento en matemáticas en la escuela*

Los factores que afectan a la brecha de rendimiento en matemáticas y ciencias son múltiples y muy interrelacionados: el autoconcepto, la competitividad, el interés y satisfacción en el estudio de la materia, la fortaleza relativa respecto a otras asignaturas, o las aspiraciones. Todos estos factores, según los estudios más recientes, se encuentran atravesados por el impacto de los estereotipos de género, los roles y creencias sexistas, y por tanto son esenciales a la hora de descifrar la brecha en el rendimiento que no pueden ser explicadas por otras características observables.

Durante la educación primaria (4.º) el estudio TIMSS 2019<sup>151</sup> muestra que en España, el rendimiento medio en matemáticas de los niños es 15 puntos superior al de sus compañeras, significativamente por encima del promedio de la Unión Europea (11 puntos). En ciencias, sin embargo, en veintiséis de los sistemas educativos analizados (entre los que figura España) no se encuentran diferencias significativas en el rendimiento. En este sentido, hay que señalar que las alumnas de 4.º de primaria manifiestan una gran seguridad a la hora de aprender ciencias (el 36 por 100 se siente muy segura frente al 34,4 por

151 Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Estudio internacional de tendencias en matemáticas y ciencias. 4.º de primaria. Informe español*, TIMSS 2019.

100), y en cuanto al gusto por el aprendizaje de ciencias, no hay diferencias significativas por sexo entre el alumnado (el 48,5 por 100 de las chicas manifiesta que le gustan mucho frente al 47,3 por 100). En cambio, las diferencias en el gusto por las matemáticas sí son significativas (un 31 por 100 de alumnas en España afirman que le gustan mucho, frente a un 42,7 por 100 de alumnos), y lo mismo ocurre con la seguridad a la hora de estudiar esta asignatura (el 21,3 por 100 de las alumnas españolas manifiestan mucha seguridad, frente al 32,5 por 100 de los alumnos).

La brecha de género en el rendimiento en matemáticas (6 puntos en España y 7 en la Unión Europea) se mantiene para el alumnado de 15 años (4.º de la ESO) según los datos de PISA 2018<sup>152</sup>, a pesar de que se ha ido reduciendo con el tiempo. También a esta edad, el rendimiento medio en ciencias es similar, aunque en ambas materias, los chicos son mayoría en los niveles de rendimiento alto.

Además, en la mayoría de países, los chicos obtuvieron una puntuación más alta en ciencias y matemáticas en comparación con el promedio de todas sus asignaturas, mientras que las chicas obtuvieron una puntuación más alta en lectura. Esta mayor fortaleza relativa<sup>153</sup> podrían explicar por qué los chicos son más propensos que las chicas a elegir carreras en campos STEM, pese a que el rendimiento general de ambos es similar, pues el alumnado suele elegir su campo de estudio basándose en sus puntos fuertes comparativos, en lugar de en sus puntos fuertes absolutos. Las chicas pueden ser tan buenas como los chicos en ciencias, pero, en promedio, es probable que sean aún mejores en lectura. Las diferencias a favor de los varones en cuanto a la fortaleza académica relativa, pero también su mayor autoeficacia (confianza), interés y disfrute en las ciencias, se asocian con tasas de titulación más bajas entre las mujeres en los campos STEM<sup>154</sup>.

### *Los factores intrínsecos y extrínsecos vinculados a esta brecha de rendimiento*

Las causas que diversas investigaciones han propuesto como explicación a esta brecha de género comprenden factores intrínsecos del individuo, como el autoconcepto o la competitividad, así como factores extrínsecos, como las

expectativas que el entorno social, escolar y familiar deposita en cada persona. Entre los primeros, los datos de PISA<sup>155</sup> ponen de manifiesto que, en España así como en otros países de la Unión Europea, las chicas informaron con mayor frecuencia que los chicos, y en

152 Ministerio de Educación y Formación Profesional, PISA 2018. *Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes. Informe español*.

153 El rendimiento relativo o la fortaleza académica en PISA 2015 mide el rendimiento de un estudiante en una materia dada (matemáticas, ciencias o lectura) en relación con su rendimiento medio en las tres materias. Los estudiantes fuertes en ciencias tendrán un rendimiento relativo positivo en esta materia (es decir, el rendimiento en ciencias supera al rendimiento medio en las tres materias). Todas las puntuaciones de rendimiento se estandarizaron previamente por países, lo que significa que se expresan en unidades que se corresponden con la variación global (desviación típica) observada en cada uno.

154 OCDE, PISA in Focus núm. 93, *¿Por qué no hay más chicas que decidan emprender carreras profesionales de ciencias?*, 2019.

155 OCDE, PISA in Focus núm. 105, *¿Tienen los chicos y las chicas actitudes similares hacia la competitividad y el fracaso?*

mayor medida, que temen al fracaso. Además, las chicas manifiestan actitudes positivas hacia la competitividad con menos frecuencia que los chicos. Ambas cuestiones, junto a las diferencias respecto a sus fortalezas relativas, podrían tener un impacto significativo en la decisión de seguir diferentes itinerarios educativos.

Por otro lado, los datos de PISA revelan que aunque las chicas y chicos tienen la misma probabilidad de aspirar a trabajar en un campo relacionado con la ciencia, tienen intereses e ideas diferentes sobre su área de especialización científica. Los chicos se ven a sí mismos como futuros profesionales de las TIC, científicos o ingenieros en mayor medida que las chicas, mientras que ellas se ven más trabajando en especialidades relacionadas con la salud, arquitectas o diseñadoras. Estas diferencias en las aspiraciones reflejan el mayor interés de los chicos hacia temas relacionados con la física y la química, y el de las chicas por campos relacionados con la salud. Además, estas divergencias se mantienen entre los chicos y chicas que están igualmente interesados en la ciencia, y que tienen la misma capacidad de rendir a niveles altos en PISA<sup>156</sup>. Finalmente, hay que señalar que las diferencias entre las aspiraciones a esta edad coinciden mucho con los patrones de matrícula tanto en la formación profesional como en la universidad, y que muchos de estos factores que afectan a la brecha de rendimiento se encuentran atravesados por el impacto de los estereotipos, roles y creencias sexistas.

La pertenencia a uno u otro sexo no solo contribuye a configurar intereses sino que tiene un impacto en las propias habilidades, así como en la autopercepción de estas. La literatura más reciente se centra en los estereotipos de género para descifrar la brecha en el rendimiento en matemáticas que no pueden ser explicadas por otras características observables. Así, por ejemplo, un reciente estudio muestra que la falta de confianza y el mayor estrés pueden estar detrás de los peores rendimientos de las chicas en matemáticas, pues el tiempo dedicado a la preparación de la prueba y el esfuerzo realizado son superiores<sup>157</sup>. De esta forma, se confirma la denominada “amenaza del estereotipo” que hace alusión al miedo y la ansiedad que se desencadena entre las niñas y en las mujeres, por el temor de que sus propias acciones terminen confirmando los estereotipos negativos existentes respecto a su escasa competencia matemática o tecnológica.

---

*El género no solo contribuye a configurar intereses sino que tiene un impacto en las propias habilidades*

---

La amenaza del estereotipo afecta al rendimiento y tiene un efecto en la manera en que se aproximan niños y niñas a las matemáticas y ciencias<sup>158</sup>. Por ello, es necesario investigar más en cómo se consolidan y transmiten esas amenazas en los procesos de socialización a edades tempranas, pues aunque las elecciones sobre los itinerarios educativos se producen

156 OCDE, PISA in Focus núm. 69, ¿A qué tipo de carrera científica aspiran los jóvenes de quince años?

157 Fundación Ramón Areces, y Fundación Europea Sociedad y Educación, Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2021, Última evidencia sobre la brecha de género en el rendimiento en matemáticas derivada de la intersección entre la psicología Social y la economía.

158 El análisis de los resultados de PISA sugiere que la brecha de género en matemáticas desaparece o es más pequeña países con más cultura de igualdad de género.

posteriormente, es durante la educación primaria donde se configurarán los intereses y preferencias, que empiezan a plasmarse durante la educación secundaria y el bachillerato, y que se intensifican en los estudios de formación profesional y universitarios.

En el surgimiento de vocaciones científicas intervienen diversos factores. Así, juega un papel fundamental la socialización diferencial por sexo que aún se produce tanto en la educación formal (a través del profesorado y de los contenidos) como en los ámbitos informales, esencialmente vinculados al entorno familiar y al grupo de pares. No menos importante es el papel de los diferentes medios de información y comunicación, así como la existencia de referentes de ambos sexos en todos los ámbitos. Las prácticas e instrumentos pedagógicos empleados para la transmisión del conocimiento también parecen ser relevantes. En este sentido, por ejemplo algunos estudios<sup>159</sup> muestran que la brecha en autosuficiencia también se refleja entre los profesores de matemáticas y ciencias, y que la menor autopercepción de eficacia de las profesoras, posiblemente porque el profesorado femenino no ha estado exento de la influencia de los estereotipos de género durante su formación, puede afectar al rendimiento de las chicas en estas materias y a la elección de carreras STEM. Asimismo, algunas prácticas de enseñanza de las ciencias están positivamente relacionadas con las expectativas del alumnado de dedicarse profesionalmente a este ámbito, especialmente las prácticas basadas en la investigación en el caso de las chicas<sup>160</sup>. Finalmente, hay que señalar que la realización de actividades matemáticas sencillas durante la educación infantil en el hogar estimula el interés y las primeras habilidades en esta competencia, aunque en menor medida en el caso de las niñas<sup>161</sup>. Estos resultados preliminares, desvelan la importancia de seguir investigando para proponer intervenciones que ayuden a reducir el sesgo existente, máxime si se considera que los resultados de los estudios a largo plazo muestran que la calificación en matemáticas y ciencias en la educación obligatoria tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de tener un título STEM. Además, algunas de las razones que se han expuesto para explicar la brecha de género en matemáticas y ciencias, tales como la autoconfianza, competitividad y estereotipos de género sobre las capacidades o preferencias potenciadas por los roles de género tradicionales, se han encontrado también relevantes para explicar la baja participación femenina en los trabajos relacionados con las materias STEM.

La pandemia ha dado lugar a un impulso a la investigación sin precedentes, al tiempo que a una revalorización de la importancia de la ciencia para la sociedad. En el ecosistema de la ciencia las mujeres son agentes decisivos precisamente en campos, como la investigación biomédica y far-

---

### *Los referentes: las mujeres en el sistema de ciencia e investigación*

---

que a una revalorización de la importancia de la ciencia para la sociedad. En el ecosistema de la ciencia las mujeres son agentes decisivos precisamente en campos, como la investigación biomédica y far-

159 IEA, Compass brief in education núm.13, *Profesores de ciencias y matemáticas: ¿son mejores de lo que se creen?*, 2021.

160 PISA in Focus núm. 90, *¿Cómo enseñan las ciencias los docentes y qué importancia tiene?*

161 J. G. Clavel y R. de la Banda, *Indicadores comentados sobre el estado del sistema educativo español 2021. Como suplir, con pocos medios, la falta de recursos digitales*, Fundación Ramón Areces, y Fundación europea Sociedad y Educación, Universidad de Murcia.

**RECUADRO 4.** BRECHAS DE GÉNERO QUE PERSISTEN EN EL SISTEMA DE I+D

- A pesar del incremento de mujeres en ciencia, no todas continúan en la carrera investigadora y tampoco progresan a igual ritmo que sus compañeros.
- 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.
- Las mujeres no participan de forma plena e igualitaria en la toma de decisiones en el sistema de ciencia.
- 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.
- 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.
- 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.
- No todos los OPIs 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.
- 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 OPIs.

Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación, Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación, *Científicas en Cifras*, 2021.

macológica, que están siendo cruciales en la respuesta a la enfermedad. El resurgir de la ciencia, propiciado por el COVID-19 ha favorecido distintas iniciativas para fomentar las vocaciones científicas entre la juventud<sup>162</sup>, lo que representa una oportunidad para poner en valor el trabajo de muchas mujeres e impulsar la igualdad efectiva en este campo.

Según el Informe Científicas en cifras 2021 la proporción de investigadoras en España (41 por 100), en aumento a lo largo de los últimos años, se sitúa varios puntos por encima de la media de la UE-28 (34 por 100) e incluso su presencia es ya equilibrada en la investigación en el ámbito de la Administración pública (52 por 100) y en la enseñanza superior (43 por 100). En el sector empresarial se sitúa en el 31 por 100. También se ha producido un aumento de la presencia de mujeres según se avanza en el escalafón de la carrera investigadora en las universidades y organismos públicos de investigación (OPIs), pero sigue destacando la escasa representación de mujeres en las categorías de mayor rango, lo que indica una clara segregación vertical de género, también conocida como techo de cristal. Las universidades públicas españolas siguen contando con solo un 24,1

<sup>162</sup> Entre otras, la Alianza STEAM por el talento femenino “Niñas en pie de ciencia” a partir del protocolo de intenciones entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y empresas, entidades, empresas e instituciones. Se trata de un instrumento para promocionar proyectos en el ámbito educativo y formativo que eliminen los estereotipos de géneros asociados a determinadas vocaciones y profesiones, que impulsen el empoderamiento femenino en las disciplinas STEAM desde estadios tempranos de la educación y que contribuyan a eliminar la brecha de género en el acceso a estas disciplinas.

por 100 de mujeres entre su profesorado catedrático de universidad y con un 24 por 100 de investigadoras en el grado A de los OPIs. Finalmente, también se observan mejoras en la presencia de mujeres en los puestos de toma de decisiones en el sistema de ciencia y universidad. Sin embargo, aunque el informe refleja un progreso lento pero estable, que atribuye al impacto positivo de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, especialmente en I+D+i, se necesitan más medidas para acabar con las brechas de género que persisten en este ámbito.

Por otro lado, el análisis de los datos en los últimos años permite afirmar que a pesar de que la presencia de mujeres jóvenes en la carrera académica y científica es cada vez mayor (actualmente suponen el 48 por 100 del personal investigador joven en España)<sup>163</sup>, sus posibilidades de promoción siguen siendo diferentes y peores que las de sus homólogos varones, especialmente en las áreas STEM, produciéndose el efecto tijera o pinza. Por tanto, acabar con la pérdida de talento femenino en el sistema de ciencia está lejos de ser una cuestión de tiempo. Los factores que explican estas brechas son complejos y multicausales. Existen problemas de sesgos y estereotipos de género, discriminaciones, y en ocasiones, redes de poder masculinizadas, todavía arraigadas en la comunidad académica y científica, por lo que únicamente un abordaje integral de estos obstáculos por parte de todos los actores relevantes en el sistema de ciencia, tendrá un impacto real y duradero en favor de la igualdad entre mujeres y hombres en este ámbito.

**RECUADRO 5.** FACTORES QUE EXPLICAN LAS BRECHAS DE GÉNERO EN LAS JÓVENES INVESTIGADORAS EN ESPAÑA

- Los roles que se establecen en los equipos de trabajo influyen en la percepción que las investigadoras tienen sobre su pertenencia a los mismos: las investigadoras no siempre se identifican con los estereotipos vigentes, tienen mayores barreras para establecer redes de contactos y, en muchas ocasiones, están en ambientes altamente masculinizados.
- Exigencias de dedicación, movilidad y competitividad, dificultades de financiación y la conciliación con la vida personal o familiar pueden hacer de la carrera investigadora una carrera de obstáculos para las mujeres jóvenes.
- Entre las investigadoras hay una percepción mayor de escasez o falta de claridad en la información debido a falta de acceso a la misma o de orientación por personas de referencia.
- Algunos de los sesgos de género detrás de las desigualdades entre mujeres y hombres en la investigación se producen en la valoración, la financiación y la contratación.
- Las publicaciones y citas son clave para la carrera investigadora, pero en la obtención de estos méritos influyen factores ajenos a la excelencia, como los sesgos de género, la falta de tiempo o de financiación.
- La conciliación es uno de los obstáculos fundamentales de la carrera científica para muchas jóvenes, porque esta carrera se concibe de manera lineal, sin interrupciones respecto al número de publicaciones por año, ajeno a las etapas del curso de la vida de las mujeres.

Fuente: Ministerio de Ciencia e Innovación. Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación. *Situación de las jóvenes investigadoras en España, 2021.*

163 Ministerio de Ciencia e Innovación, Observatorio Mujeres, Ciencia e Innovación, *Situación de las jóvenes investigadoras en España, 2021.*

Finalmente hay que señalar que aún es pronto para saber con exactitud si la pandemia ha afectado significativamente a la actividad científica de las mujeres, pues si bien algunas encuestas realizadas entre al personal del CSIC<sup>164</sup>, y la UCM<sup>165</sup> ponen de manifiesto que los problemas de conciliación han recaído en mayor medida en las mujeres y han reforzado las desigualdades existentes, en el caso del personal del CSIC estas mayores dificultades no se ha visto reflejadas en las estadísticas de producción científica del año 2020, pero en el caso de la UCM sí.

La pandemia ha puesto de relieve la importancia de la digitalización y la conectividad para mantener la vida personal, social y profesional de la población, y de la vida económica, y también ha acelerado el ritmo del cambio y la velocidad de esta transformación digital, que posiblemente se va a reforzar en los próximos años. La inteligencia artificial se ha convertido en una tecnología fundamental para la transformación digital, y a raíz de la pandemia sus beneficios se han hecho más patentes para los individuos, las empresas y las Administraciones públicas. El análisis de datos, el aprendizaje automático, y la tecnología basada en inteligencia artificial (IA), han sido herramientas fundamentales para hacer frente a los efectos de la pandemia y su utilización se ha visto potenciada por la misma. Ejemplo de ello, ha sido el importante auge del comercio electrónico y de la consumerización, su utilización en el sector financiero y bancario, en la movilidad, en la digitalización de los principales servicios públicos y en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones públicas, e incluso en la lucha sanitaria contra la pandemia. En el mundo laboral, el uso de estas herramientas también se ha visto reforzado, tanto para monitorear la eficiencia, la productividad y el bienestar de las personas que teletrabajan, como en su utilización en diferentes ámbitos profesionales (abogados, economistas, etc.) y sectores de actividad (agricultura, medioambiente, educación, construcción, etc.). Por tanto, la IA tiene un impacto importante en la vida profesional, laboral y privada de las personas, pues cada vez más se utiliza en muchas de las actividades cotidianas<sup>166</sup>.

---

*La emergencia de la inteligencia artificial como herramienta fundamental contra la pandemia*

---

Una de las perspectivas más importantes respecto a la IA y el *big data* es la realización de predicciones orientadas a mejorar la calidad de vida de las personas. De hecho la inteligencia artificial puede mejorar el diagnóstico y tratamiento de enfermedades, o mejorar la eficacia de servicios públicos (hacienda, transporte, educación...) o privados (como por ejemplo la concesión de créditos por parte de las entidades financieras, consumo...). La inteligencia artificial y los diferentes entornos ligados

---

*La inteligencia artificial genera nuevos desafíos desde la perspectiva de género*

---

164 CSIC, *Informe mujeres investigadoras*, 2021.

165 Proyecto SUPERA, M. Bustelo, P. de Dios y L. Pajares, *Desigualdades al descubierto en la universidad por la crisis de la COVID-19. Impacto de género en las condiciones de trabajo, uso del tiempo y desempeño académico en la UCM*, 2021.

166 Como por ejemplo los asistentes virtuales o *chatbots*, las actualizaciones y notificaciones de las redes sociales y profesionales, los buscadores de determinados servicios (viajes), selección y promoción de personal, sistemas de *streaming* de música y cine.

a la misma pueden convertirse en una herramienta muy útil en la defensa y protección de los derechos humanos pero para ello debe ser diseñada, desarrollada y aplicada con perspectiva de género, y aumentar la presencia de las mujeres en este ámbito, pues de lo contrario, es probable que se mantengan y refuercen los estereotipos de género y prácticas sociales discriminatorias existentes.

Actualmente, y a pesar de las medidas que tanto desde el ámbito internacional, europeo<sup>167</sup>, como nacional<sup>168</sup> se han venido desplegando en los entornos ligados a la inteligencia artificial, los sesgos de género en el diseño y creación de estas tecnologías replican y son un reflejo de los existentes en nuestras sociedades. El diseño, producción y aplicación de las TIC vinculados a la inteligencia artificial, el *big data* y el aprendizaje automático los reproducen en muchas ocasiones. De hecho, según la reciente publicación del Ministerio de Igualdad sobre “las mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos” actualmente los sesgos de género están presentes en los sistemas de reconocimiento de imagen y voz, en algunos de los principales buscadores de Internet, en el reconocimiento biométrico de caras, en algunos sistemas de selección y promoción de personal, etc.<sup>169</sup>.

Las técnicas de inteligencia artificial están basadas fundamentalmente en algoritmos (conjunto instrucciones secuenciales que a nivel matemático permita resolver problemas), a través de los cuales se entrena a diferentes sistemas tecnológicos para que simulen y predigan acciones humanas de diversa índole. El sesgo en los datos puede producirse en la definición del problema cuando se seleccionan los atributos que se desea que el algoritmo tenga en cuenta y de esta forma se crean modelos de aprendizaje profundo<sup>170</sup>. En estos sistemas resulta fácil medir su impacto en la precisión de la predicción del modelo, pero medir sus sesgos es un proceso factible aunque más complicado. En cuanto a la recolección de datos, los sesgos se pueden dar porque, o los datos recopilados no son

---

*Necesidad de evitar cualquier forma de sesgo y discriminación por razón de sexo en la IA*

---

representativos de la realidad, o contienen prejuicios en sí mismos<sup>171</sup>.

La velocidad de implantación de nuevas herramientas basadas en la inteligencia artificial, así como la enorme diversidad de las mismas, en cuanto

167 En este sentido, el Parlamento Europeo acaba de regular uso policial de herramientas apoyadas en la inteligencia artificial, especialmente el reconocimiento facial o los algoritmos predictivos, puede generar grandes desigualdades entre los ciudadanos, o la demanda de que las tecnologías de inteligencia artificial en la educación, la cultura y el sector audiovisual se diseñen de manera que prevén a los prejuicios de género, sociales o culturales y protejan a diversidad.

168 Carta de derechos digitales en España específica que se fomentará 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.

169 Véase el apartado 4 “Participación de las mujeres en el diseño, producción y aplicación de las TIC para la vida” de *Mujeres y digitalización. De las brechas a los algoritmos*, Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades, Ministerio de Igualdad, 2020.

170 Por ejemplo: en el caso de modelar la solvencia crediticia, un “atributo” podría ser la edad del cliente, los ingresos o la cantidad de préstamos pagados.

171 Por ejemplo, determinadas herramientas de selección de personal pueden descartar a candidatas, porque el algoritmo se ha entrenado a partir de decisiones históricas de contratación que favorecían a los hombres sobre las mujeres, y el *software* aprendió a hacer lo mismo.

a su diseño o repercusión sobre las personas, junto a su carácter global y a una aplicación a veces indiscriminada en diferentes contextos, exige no solo una gran celeridad en su regulación con el objeto de garantizar la seguridad, la transparencia y la responsabilidad para evitar cualquier forma de sesgo y discriminación, sino sobre todo que se sea especialmente vigilantes en el diseño, la aplicación y el uso de estas tecnologías, que en última instancia siempre deberán tener supervisión humana.

En este sentido, algunos puntos de mejora<sup>172</sup>, especialmente en los sistemas de IA de alto riesgo, pasan por aumentar la comprensibilidad técnica de los algoritmos utilizados por parte de la ciudadanía preservando siempre los derechos asociados a la propiedad intelectual de los mismos, dotarlos de mayor transparencia, prever su evaluación *ex ante*, durante y *ex post*. Para que dichas evaluaciones sean efectivas, los ecosistemas de control y de diseño deben estar compuestos por equipos multidisciplinares, dar cabida a las personas o grupos implicados a los que se aplica, así como registrar la actividad de estos algoritmos con el objeto de garantizar la trazabilidad de sus resultados. Con ello, posiblemente se podría disminuir la impugnabilidad, mejorar la atribución de responsabilidades (personas creadoras, proveedoras y usuarias), y evitar cualquier forma de sesgo y discriminación por razón de sexo. En cualquier caso, los sistemas de IA, deben estar centrados, creados y controlados por seres humanos, de forma que en cualquier fase de la cadena decisoria su juicio esté por encima de los resultados de una máquina.

Como precedente positivo en el ámbito de la regulación de estas cuestiones en España hay que mencionar el acuerdo alcanzado en el marco de la mesa de diálogo social sobre plataformas digitales<sup>173</sup>, que incorpora el derecho de información por la empresa a la representación legal de las personas trabajadoras sobre los parámetros, reglas e instrucciones en los que se basan los algoritmos o sistemas de inteligencia artificial que afectan a la toma de decisiones con incidencia laboral.

## 5. La violencia contra las mujeres durante la pandemia

La violencia contra las mujeres constituye un grave problema estructural de alcance mundial<sup>174</sup>, así como la manifestación más extrema de la desigualdad de género. Durante la crisis ocasionada por el COVID-19, este tipo de violencia ha aumentado de forma alarmante. Así, se ha observado que la declaración de cuarentena generó un impacto negativo, teniendo en cuenta que el confinamiento, entre otros factores, potenció los comporta-

172 Ministerio de Igualdad, Instituto de las Mujeres, *Seminario Justicia algorítmica en clave de género*, 2021.

173 Acuerdo alcanzado el 10 de marzo de 2021 por el Gobierno y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, y las sindicales CCOO y UGT. Este Acuerdo fue incorporado en la Ley 12/2021, de 28 de septiembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales.

174 Las cifras globales muestran que el 35 por 100 de las mujeres ha experimentado alguna vez violencia física o sexual por parte de una pareja íntima, o violencia sexual perpetrada por una persona distinta de su pareja. Según los datos mundiales disponibles correspondientes a 2017, de las 87.000 mujeres asesinadas intencionadamente, más de la mitad murieron a manos de sus familiares o parejas íntimas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Global Study on Homicide 2019", pág. 10, 2019.

mientos de control de los maltratadores, a lo que se unieron situaciones de aislamiento social y familiar.

Según la definición contenida en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, la violencia contra la mujer constituye “una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada”<sup>175</sup>.

Los datos que ofrece la última Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, correspondientes a 2019<sup>176</sup>, muestran que 1 de cada 2 mujeres (57,3 por 100) residentes en España de

---

### *Una de cada dos mujeres ha sufrido violencia en España*

---

16 o más años ha sufrido violencia a lo largo de su vida por el hecho de ser mujer. Las mujeres jóvenes son quienes sufren las violencias en mayor medida: el 71,2 por 100 de las mujeres de 16 a 24 años y el 68,3 por 100 de las mujeres de 25 a 34 años han sufrido algún tipo de violencia a lo largo de sus vidas frente al 42,1 por 100 de las que tienen 65 o más años.

Asimismo, la incidencia de la violencia en la pareja es superior entre las mujeres nacidas en el extranjero (el 28,6 por 100) que entre las nacidas en España (20 por 100), e igualmente sucede con la violencia sexual fuera de la pareja, casi un 10 por 100 de las denunciadas han nacido en el extranjero, frente al 6 por 100 en el caso de las nacidas en España.

Sin embargo, solo el 8 por 100 de las mujeres que han sufrido violencia sexual fuera de la pareja ha denunciado alguna de estas agresiones en la Policía, la Guardia Civil o el Juzgado. Este porcentaje se eleva al 11,1 por 100 si se tienen en cuenta también las denuncias interpuestas por otra persona o institución. El motivo más citado para no hacerlo es el relativo a “era menor, era una niña”, mencionado por el 35,4 por 100 de las mujeres. Le siguen: no conceder importancia a lo sucedido (30,5 por 100), la vergüenza (25,9 por 100), que la agresión haya sucedido “en otros tiempos en los que no se hablaba de estas cosas” (22,1 por 100) y el temor a no ser creída (20,8 por 100).

---

### *Indicadores del aumento de violencia contra las mujeres durante la pandemia*

---

Desde que en marzo de 2020 se declarara el estado de alarma, junto con la situación de confinamiento y por tanto, de convivencia, se produjo un aumento de la dificultad de acceso a los sistemas de protección, seguridad y apoyo, como muestra la sobrecarga motivada por la pandemia para acceder a los servicios de

175 Artículo 3 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

176 Se trata de la operación estadística más relevante que se realiza en España sobre este tipo de violencia. Además, es la única estadística oficial para medir la prevalencia de la violencia contra la mujer. Su principal objetivo es conocer el porcentaje de mujeres de 16 o más años residentes en España que han sufrido o que sufren actualmente algún tipo de violencia por el hecho de ser mujeres.

salud que, con frecuencia, son la primera vía de salida para las mujeres o de detección precoz de la violencia contra ellas. Por tanto, debido a las restricciones impuestas por el COVID-19, la vía sanitaria<sup>177</sup> que, tal y como establece la Ley de Violencia de género<sup>178</sup> es una de las principales formas de prevención e intervención para las víctimas, no pudo desplegar toda su efectividad.

En este contexto, se observó un incremento en el acceso a otras vías que sirven para alertar del empeoramiento de la “pandemia” que supone la violencia contra las mujeres, como son las llamadas al 016 (teléfono de información y de asesoramiento en violencia de género), que registraron un aumento en 2020 de un 10,5 por 100. De hecho, se observa que el mayor registro histórico de los últimos años se produce en el segundo trimestre de 2020: en total, 25.352 llamadas al 016 frente a la siguiente cifra más alta, que corresponde a 2017, con 20.628 llamadas. Aunque lo que llama especialmente la atención, fueron las consultas *online*, cuyo incremento fue de un 182,9 por 100 con respecto al mes de marzo del año 2019. Estos datos<sup>179</sup> tienen especial relevancia, teniendo en cuenta que la práctica muestra que las mujeres víctimas de violencia de género, en la mayoría de casos, aprovechan para denunciar o llamar al 016 cuando el agresor está fuera de casa, tal y como se desprende de diversos estudios como el análisis temporal de denuncias y llamadas al 016 entre 2008 y 2016 donde se concluía que las llamadas al 016 “aumentaban los lunes y martes y disminuían los fines de semana”. Así, se afirmaba que el uso de este servicio, que en cierto modo funciona como teléfono de información, aumentaba una vez ha pasado el fin de semana, “cuando la mujer podía tener más espacio o más intimidad para llamar porque se queda sola en casa”.

Una vez finalizado el primer estado de alarma, es decir, a partir del tercer trimestre, se revirtió la tendencia: disminuyeron las llamadas al 016 y aumentaron las denuncias y las agresiones.

A pesar del aumento de llamadas y consultas realizadas en el contexto de las circunstancias de convivencia descritas previamente, el número de denuncias por violencia de género disminuyó. Los datos del Ministerio del Interior indican una caída del 40 por 100 en este tipo de denuncias desde el inicio del confinamiento, reflejando las mayores dificultades a las que se enfrentaron las mujeres para interponer una denuncia en una situación de convivencia intensiva con el maltratador. Al cierre de este informe, los datos disponibles para 2021 confirman el aumento en el número de denuncias (gráfico 31). Del mismo modo, el

---

*Descenso excepcional de denuncias durante el confinamiento*

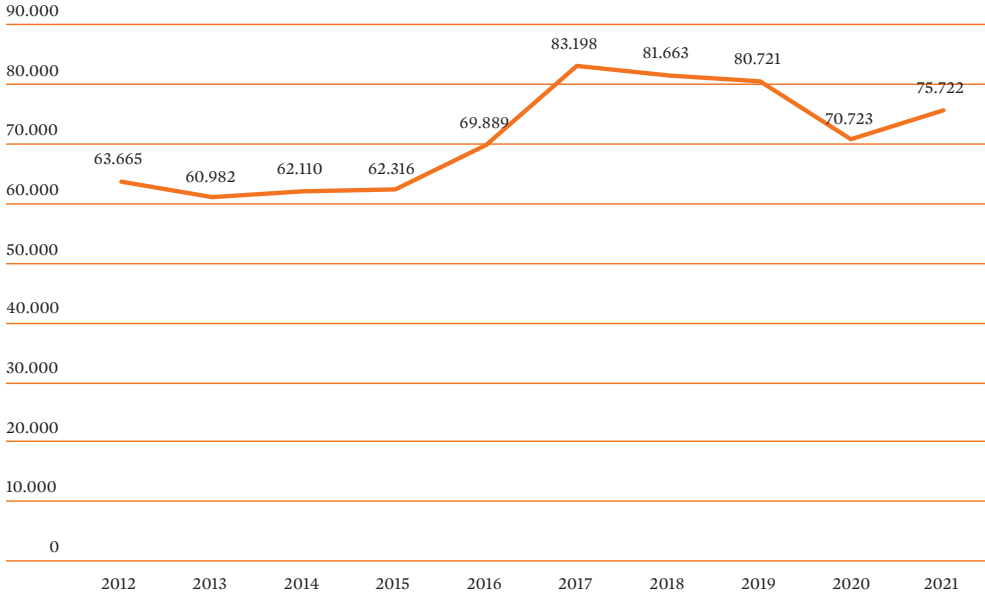
---

177 Los médicos de familia tienen protocolos para detectar posibles casos de malos tratos. Pero también se puede detectar en especialidades como ginecología y pediatría, a cuyas consultas las mujeres suelen acudir solas.

178 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

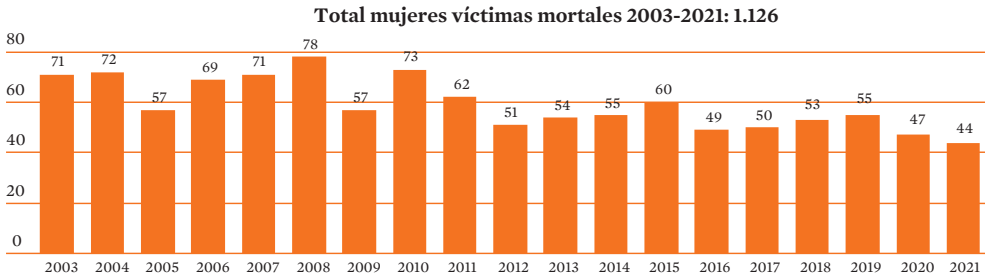
179 Cabe destacar como novedad en la recogida de datos que el cuestionario se ha ampliado y mejorado permitiendo cumplir con todos los requerimientos estadísticos del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) dando respuesta a varias medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Asimismo, se miden por primera vez en España el acoso sexual y el acoso reiterado *stalking*.

**GRÁFICO 31.** DENUNCIAS ANTE LOS JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER, 2012-2021



Fuente: Observatorio contra la violencia doméstica y de género.

**GRÁFICO 32.** EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE MUJERES VÍCTIMAS MORTALES POR VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA, 2003-2021



Fuente: Ministerio de Igualdad, Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, noviembre de 2021.

número de personas enjuiciadas por estos delitos durante el primer semestre de 2021 en relación al de 2020 ha aumentado (de 17.097 a 28.284) mientras que las órdenes y medidas de protección adoptadas han descendido (de 14.924 a 14.538).

Analizando ahora la forma más grave de violencia contra la mujer, el asesinato, se observa, en primer lugar, que la ya citada convivencia con el agresor es uno de los factores que incrementan el riesgo para la vida de las víctimas. Así lo muestra el análisis estadístico de los casos de mujeres asesinadas en España entre 2003, primer año en que se empezaron a contabilizar estos datos, y 2019, donde se evidencia que el 60,5 por 100 de las mujeres asesinadas mantenían la convivencia con su agresor en el momento de su muerte. Asimismo, el domicilio es el lugar en el que se producen el 75 por 100 de los crímenes, y tal y como

advierte la jurisprudencia del Tribunal Supremo el riesgo aumenta cuando victimario y víctima siguen conviviendo, situación que incrementa en intensidad, especialmente, en aquellos casos en los que se ha tomado la decisión de romper la relación. Cabría plantearse si la pandemia y el confinamiento, junto con la inseguridad económica generada, han influido en la decisión de romper la relación de pareja, incluso posponiendo tal opción y manteniendo la convivencia durante el periodo de crisis.

Según la Delegación del Gobierno para la Violencia de género, desde 2003 a 31 de diciembre de 2021 se han registrado 1.126 mujeres víctimas mortales por violencia de género<sup>180</sup>. En 2020 se produjo un descenso del número de víctimas mortales, especialmente durante el primer semestre, tendencia que ha continuado en 2021.

Otra de las formas de ejercer la violencia sobre las mujeres es el acoso, en cualquiera de sus modalidades (recuadro 6), un problema que las mujeres pueden experimentar en numerosos ámbitos de su vida cotidiana, especialmente preocupante cuando se trata de niñas y jóvenes, si bien resulta llamativa la ausencia de datos estadísticos que recojan las distintas tipología de acoso, los ámbitos en que se produce y la desagregación por sexo de las víctimas. Respecto al acoso sexual, los datos del último estudio realizado por la Delegación de Gobierno de Violencia de Género, indican que el 40 por 100 de las mujeres con más de 16 años residentes en España lo han sufrido en algún momento de su vida y que, de ellas, 1 de cada 5 lo ha sufrido en el ámbito laboral<sup>181</sup>.

---

*El acoso sexual y el acoso por razón de sexo como formas de violencia*

---

#### RECUADRO 6. ALGUNAS DEFINICIONES

**Acoso sexual:** cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo (art. 7.1).

**Acoso por razón de sexo:** cualquier comportamiento realizado en función del sexo de una persona, con el propósito o el efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo (art. 7.2).

**Medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo.** Las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo. Con esta finalidad se podrán establecer medidas que deberán negociarse con los representantes de los trabajadores, tales como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o acciones de formación.

Los representantes de los trabajadores deberán contribuir a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo mediante la sensibilización de los trabajadores y trabajadoras frente al mismo y la información a la dirección de la empresa de las conductas o comportamientos de que tuvieran conocimiento y que pudieran propiciarlos (art.48)

Fuente: Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

180 Ministerio de Igualdad, Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, Ficha estadística de víctimas mortales de la violencia de género, datos a 31 de diciembre de 2021.

181 Ministerio de Igualdad, *Acoso sexual y acoso por razón de sexo en el ámbito laboral en España*, 2021.

Como ya se ha visto, en los últimos años las TIC han modificado las formas de relación social en un amplio conjunto de esferas, incluyendo la del trabajo, convirtiéndose en una de las formas más empleadas para ejercer el acoso. De ahí que, ya con anterioridad a la pandemia, en septiembre de 2019 se firmara el Protocolo general de actuación entre el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad social y la Agencia Española de Protección de Datos para la atención a personas cuyos datos se hayan difundido ilegítimamente en el entorno laboral<sup>182</sup>, con el objetivo de dar a conocer y difundir entre organizaciones empresariales y sindicales las responsabilidades penales, civiles, laborales y de Seguridad Social, y administrativas de este tipo de comportamientos, con el objetivo último de mejorar el grado de concienciación de todos –empleados, empleadores y representantes de los trabajadores– sobre este grave problema, cuya efectividad no se puede valorar aún por falta de datos.

Según el citado estudio, realizado por la Delegación de Gobierno de Violencia de Género cualquier mujer, por el hecho de serlo, puede ser víctima de acoso. Las mujeres jóvenes, sin pareja estable, trabajando en entornos muy masculinizados o con una cultura de grupo marcadamente sexista, en situación de precariedad o migrantes, son los grupos que más riesgo tienen de sufrirlo, lo que provoca un efecto devastador para la integridad, física, psíquica y moral de las víctimas. Por ello, en octubre de 2021 el Instituto de las Mujeres publicó un modelo de Protocolo para la prevención y actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo en el ámbito laboral, que responde a la necesidad de prevenir, sensibilizar y, en su caso, atajar con todas las garantías estas formas de violencia y discriminación en el ámbito laboral, así como de cumplir con la legalidad vigente<sup>183</sup>. Al igual que se exige en el ámbito de las Administraciones Públicas, toda empresa, tanto en el ámbito público como privado, independientemente de su número de personas trabajadoras, tiene la obligación de adoptar, previa negociación con la representación legal de las personas trabajadoras, un procedimiento o protocolo para prevenir y actuar frente al acoso sexual y/o por razón de sexo, así como las medidas para evitar el acoso y arbitrar procedimientos para su prevención y para dar cauce a las denuncias. El periodo de vigencia o duración del protocolo, así como los plazos para su revisión, serán los determinados en el plan de igualdad en el que se integre, en los términos previstos en el artículo 9 del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre<sup>184</sup>. Esta medida procede del Pacto de Estado contra la violencia de género acordado en 2017 y recientemente renovado.

182 Cabe recordar que en determinadas circunstancias, la difusión de datos personales, de realizarse en un entorno laboral, podrían constituir además una infracción de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales o de otras leyes sectoriales, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, y en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre otros.

183 Especialmente con el artículo 48 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres y 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, así como con el artículo 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales.

184 Véase también apartado 7 del Anexo del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre.

El CES<sup>185</sup> ha señalado no hace mucho la necesidad de un tratamiento de las cuestiones relacionadas con la violencia sexual en el ámbito laboral, de forma coherente y respetuosa con las atribuciones de las organizaciones sindicales y empresariales y, en particular, con el derecho a la autonomía colectiva. Cabe recordar que, en cumplimiento de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo, así como del tratamiento de estas cuestiones en los sucesivos Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva, se vienen generando ya instrumentos valiosos, acordados entre representantes de las personas trabajadoras y empresas, para identificar y hacer frente a las distintas formas de violencia en el trabajo, incluida la de carácter sexual. Así, hay que mencionar los contenidos en esta materia incorporados en los propios convenios colectivos, así como en los planes de igualdad de las empresas o en los protocolos específicos frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo, junto con otras acciones que se vienen desarrollando, como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o acciones de formación, entre otros.

También las Administraciones públicas están obligadas a negociar un protocolo de actuación frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo en su ámbito de actuación, bajo los principios de prevención y no tolerancia hacia estas conductas; promoción del deber de respeto a la dignidad, la intimidad y la igualdad de trato entre mujeres y hombres; el tratamiento reservado de las denuncias y la identificación de las personas responsables de atender a quienes formulen una queja o denuncia<sup>186</sup>.

La juventud se identifica como una etapa especialmente vulnerable en la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, y es donde el trabajo preventivo resulta esencial para desarrollar la igualdad entre hombres y mujeres. De hecho, durante la pandemia ha aumentado de forma preocupante la proporción de jóvenes varones de 15 a 29 años que niegan la existencia de la violencia de género y creen que es solo un “invento ideológico”, habiendo pasado del 12 por 100 en 2019 al 20 por 100 en 2020. También aumentó la opinión de que la violencia es inevitable, habitual y que, si es de poca intensidad, no supone un problema<sup>187</sup>.

---

*El auge del ciberacoso  
como canal habitual:  
la juventud, más afectada*

---

Todo ello, marca el contexto que configura el ciberacoso como un fenómeno heterogéneo que se concreta en una pluralidad de formas de acoso digital que afecta especialmente a la juventud, destacando como forma específica el ciberacoso entre las formas de ejer-

185 Dictamen CES 4/2020, sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía integral de la libertad sexual.

186 Enmarcado en el Pacto de Estado contra la violencia de género en 2017, y en la obligatoriedad emanada de la Ley Orgánica 3/2007 (art. 14).

187 Según los datos del Barómetro “Juventud y Género. Identidades, representaciones y experiencias en una realidad social compleja”, una investigación del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud de Fad, que realizada a través de 1.200 entrevistas a jóvenes entre 15 y 29 años. Presentado en septiembre de 2021.

cer la violencia de género<sup>188</sup>. Este tipo de violencia abarca desde la recepción de correos electrónicos o mensajes SMS no deseados, ofensivos y sexualmente explícitos, así como contactos ofensivos o inapropiados en redes sociales, a casos de prácticas de robo (o intento) de contraseñas para acceder a información personal, de falsificación de la identidad para actuar desde el anonimato, de presión para actuar conforme a las solicitudes de la pareja, de críticas y revelación de intimidades de la pareja tras extinguirse la relación, de localización de direcciones para un posterior acoso físico y, muy especialmente, prácticas de *sexting*, es decir, de envío de fotos íntimas de contenido erótico.

Esta forma de ejercer la violencia de género es especialmente significativa y dañina puesto que, dada la forma viral de transmisión de la información en el mundo digital, en un breve lapso de tiempo se expande vertiginosamente y alcanza el infinito universo de Internet y de las distintas redes sociales<sup>189</sup>. De hecho, los datos disponibles alertan sobre la importancia de este problema global, así, en la Unión Europea, una de cada diez mujeres denuncia haber experimentado ciberacoso desde los 15 años de edad, detectando que el riesgo más elevado se registra entre las jóvenes de 18 a 29 años<sup>190</sup>. Estos datos, ya en sí dramáticos, han empeorado como consecuencia de la pandemia de COVID-19, ya que las restricciones de movimiento, el aislamiento social y la inseguridad económica han elevado la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia en el ámbito privado en todo el mundo<sup>191</sup>.

A raíz de las circunstancias descritas durante la pandemia, se han puesto en marcha una serie de medidas a nivel global encaminadas a paliar en lo posible el impacto que el COVID-19 ha tenido sobre la violencia de género. Así, hasta septiembre de 2020, 48 países habían integrado la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres y niñas en sus planes de reacción a la pandemia, y 121 países habían adoptado medidas para fortalecer los servicios prestados a las mujeres supervivientes de violencia durante la crisis global<sup>192</sup>. Alrededor de 140 países cuentan con legislación sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo, sin embargo, la existencia de este tipo de leyes no implica que estas se ajusten siempre a las normas y recomendaciones internacionales, ni que se apliquen y se hagan cumplir<sup>193</sup>.

188 La falta de un marco legal de la Unión Europea para combatir la ciberviolencia de género, así como la falta de mecanismos efectivos de protección y apoyo a las víctimas, ha propiciado el debate para aprobar una nueva directiva que establezca una definición de derecho penal común de la ciberviolencia de género y que armonice las sanciones contra los infractores.

189 Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, *El ciberacoso como forma de ejercer la violencia de género en la juventud: un riesgo en la sociedad de la información y del conocimiento*.

190 Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2014). "Violence against women: an EU-wide survey".

191 ONU Mujeres, Intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas: Informe del Secretario General, 2020.

192 ONU Mujeres y PNUD, "COVID-19 Global Gender Response Tracker, 2020.

193 Grupo del Banco Mundial, *Mujer, empresa y el Derecho*, 2020.

**RECUADRO 7.** PRINCIPALES MEDIDAS ADOPTADAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LA PANDEMIA

- Declaración de servicio esencial la asistencia integral a las víctimas de violencia de género, garantizando el normal funcionamiento de los dispositivos de información de 24 horas, la respuesta de emergencia y acogida a las mujeres en situación de riesgo, y la asistencia psicológica, jurídica y social de manera no presencial (telefónica o por otros canales).
- Activación de un nuevo recurso de emergencia para las mujeres en situación de violencia de género mediante un mensaje de alerta por mensajería instantánea con geolocalización que recibirán las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Campaña institucional para la concienciación contra la violencia de género durante el periodo de confinamiento. Hay dos líneas de materiales: una dirigida a víctimas, con el lema “Estamos contigo, la violencia de género la paramos unidas”, con el objetivo de informar de los servicios disponibles y ampliados en el contexto de COVID-19, y otra dirigida a implicar a la sociedad en la denuncia de la violencia y el apoyo a las mujeres que lo necesiten, con el lema “La violencia de género la paramos unidas, estamos contigo”.
- Elaboración de una guía de actuación para mujeres que estén sufriendo violencia de género en situación de permanencia domiciliar derivada del estado de alarma por COVID-19.
- Servicio psicológico inmediato vía *WhatsApp* a través de los teléfonos facilitados por el Ministerio de Igualdad.
- Uso de los establecimientos de alojamiento turístico en caso de que no haya plazas disponibles durante el estado de alarma en los centros designados para ello y sea necesario para garantizar la seguridad de las víctimas.
- Inclusión del “Botón SOS” en la *App AlertCops*, que permite tanto al personal sanitario como a las víctimas de violencia de género requerir de manera discreta la asistencia inmediata de las Fuerzas de Seguridad del Estado.
- Resolución de 28 de julio de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2021, por el que se aprueba el Catálogo de Medidas Urgentes del Plan de Mejora y Modernización contra la Violencia de Género.

Fuente: elaboración propia.

Considerando las medidas implantadas en España, cabe destacar como primera medida lanzada por el Ministerio de Igualdad un Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis del coronavirus<sup>194</sup>, que incluía diversas acciones para adaptar y garantizar el adecuado funcionamiento de los servicios destinados a la protección de las víctimas de violencia de género en las circunstancias excepcionales. Poco después, el 31 de marzo, se aprobó un Real Decreto-ley de medidas urgentes para proteger asistir a las víctimas de violencia machista durante la crisis de COVID-19<sup>195</sup> (recuadro 7).

Por último, cabe destacar entre los principales avances recientes en esta materia, la elaboración y el inicio de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley Integral de protección de la libertad sexual y contra las violencias sexuales, sobre el que el CES tuvo oportunidad de pronunciarse<sup>196</sup>. Por lo que hace específicamente a la protección de las

194 Ministerio de Igualdad, Gobierno de España, Plan de contingencia contra la violencia de género ante la crisis del coronavirus 2020.

195 Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, 2020.

196 Véase el Dictamen CES 4/2020, sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía integral de la libertad sexual.

mujeres LGTBI contra todo tipo de violencia, hay que destacar asimismo. Además, se está trabajando en el Plan de acción urgente contra la trata y la explotación sexual (así como en el borrador de la ley) donde se incluye el programa de inserción socio laboral para víctimas de este tipo de violencia.

A su vez, se ha alcanzado un acuerdo para renovar el Pacto de Estado contra la Violencia de Género y se ha iniciado la consulta pública de la reforma de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, para ampliar su ámbito de aplicación a todas las formas de violencia cubiertas por el Convenio de Estambul. En este contexto, se ha lanzado una nueva campaña de sensibilización contra las violencias sexuales, y se han iniciado los trabajos para la elaboración de la próxima Estrategia Estatal para combatir las violencias machistas, que no se circunscribirá exclusivamente a violencia en la pareja o expareja<sup>197</sup>.

Igualmente, se alcanzó un acuerdo con las comunidades autónomas para la acreditación de situaciones de violencia de género a través de más organismos acreditadores, el llamado título habilitante, que servirá para que todas las víctimas de violencia de género, con independencia del lugar donde residan, accedan a todos sus derechos.

Asimismo, el Plan de Mejora y Modernización contra la Violencia de Género, aprobado el 27 de julio de 2021, ha planteado una serie de medidas para atajar este tipo de violencia en los ámbitos que se ha identificado como fundamentales: la implicación del entorno de la víctima y del conjunto de la sociedad, la detección temprana en servicios públicos de proximidad, el apoyo a la autonomía de las mujeres para que rompan con la violencia, la protección de los niños y las niñas frente a la violencia vicaria<sup>198</sup>, el refuerzo de la protección y seguridad de las víctimas, y la mejora de los protocolos de coordinación interinstitucional.

Por otro lado, en septiembre de 2021, el Consejo de Ministros aprobó la ratificación del Convenio 190 contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo de la OIT<sup>199</sup>, así como del Convenio 177 (sobre los derechos de los trabajadores a domicilio). Asimismo, cabe recordar la importancia de la ratificación por España del Convenio 189 de la OIT<sup>200</sup>, sobre el trabajo doméstico decente, considerando que según el último informe de la OIT, las trabajadoras domésticas están expuestas en mayor medida a la violencia y el acoso, más aún si son internas o inmigrantes.

Del mismo modo, se han logrado otros avances en 2021 que se contextualizan en el marco de las medidas adoptadas como consecuencia de la puesta en marcha del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (recuadro 8).

197 La próxima Encuesta Europea de Violencia de Género incluirá diferentes formas de medida de la violencia contra las mujeres, en aplicación del Convenio de Estambul.

198 Cabe destacar la aprobación de la Ley Orgánica 2/2022, de 21 de marzo, de Mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género.

199 A la espera de autorización por las Cortes, y complementado por la Recomendación sobre la violencia y el acoso, (núm. 206), constituye la primera norma internacional que tiene por objetivo poner fin a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

200 El 5 de abril de 2022, el Consejo de Ministros ha aprobado remitirlo a las Cortes Generales para su ratificación.

**RECUADRO 8.** AVANCES EN MATERIA DE VIOLENCIA MACHISTA PROCEDENTES DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

**Plan España te protege contra la violencia machista**

- Autorización de la distribución territorial de 20 M€ para crear centros de asistencia integral 24 horas a víctimas de violencia sexual.
- Formalización del contrato “Servicio integral del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas cautelares y penas de prohibición de aproximación en materia de violencia de género”. Importe de 32 M€ para la modernización y ampliación de los dispositivos de atención y protección a las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres.
- Entrada en vigor del Real Decreto por el que se regula la concesión directa a la FEMP de subvenciones por valor de 12 M€ para la modernización y ampliación de los dispositivos de atención y protección a las víctimas de violencia machista.

**Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo**

- Publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, así como en el Boletín Oficial del Estado (BOE 27 de septiembre de 2021) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE 27 de septiembre de 2021) de la licitación para la contratación de un servicio para desarrollar el programa de formación con compromiso de contratación e inserción para mujeres víctimas de violencia de género o trata y explotación sexual (Expediente PA19/21). Estado de la licitación: en evaluación.

Fuente: elaboración propia a partir del Informe sobre los avances del PRTR.

Para finalizar, cabe citar que el Instituto de igualdad de género europeo ha publicado un estudio<sup>201</sup> sobre el impacto de la pandemia en la violencia de género en que analiza las medidas adoptadas en los distintos países, poniendo de ejemplo las aprobadas en España entre las más prometedoras. Sin embargo, es preciso continuar observando la evolución y las características de este grave problema y mejorando el conocimiento de sus diferentes dimensiones a fin de encontrar respuestas eficaces al mismo desde todos los ámbitos de la sociedad y desde todas las políticas, en un escenario de transformación social como el que se aventura tras la pandemia.

201 European Institute for Gender Equality, *The COVID-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU*, 2021.

## CAPÍTULO III

### EL ESCENARIO POSTCOVID: HACIA UNA RECUPERACIÓN IGUALITARIA

## 1. La perspectiva de género en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

La igualdad entre mujeres y hombres aparece recogida de forma explícita, junto con la transformación digital, la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social y territorial, como uno de los vectores centrales sobre los que deben pivotar las actuaciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

El impacto particularmente negativo que la crisis del COVID-19 está teniendo sobre las mujeres y que se une, a pesar de los avances registrados, a la brecha de género que todavía persiste, hacía necesaria una actuación decidida en favor de la igualdad entre mujeres y hombres. El Plan señala de forma explícita que es preciso reducir las barreras estructurales que lastran el acceso de las mujeres al mercado laboral en igualdad de condiciones, elevar la tasa de ocupación femenina, facilitar el empleo y el emprendimiento de mujeres en áreas urbanas y, con mayor intensidad, rurales, mejorar el sistema de cuidados y elevar el potencial educativo. Con ello, se contribuye al crecimiento futuro, al aprovechar el talento del conjunto de la sociedad (el crecimiento potencial resultante del cierre de la brecha de género se estimaba en más del 15 por 100 del PIB para España)<sup>202</sup>.

De ahí que constituya un eje central del Plan, cuyo fin inmediato es compensar el efecto diferencial de la pandemia y lograr un crecimiento más inclusivo y sostenible desde la perspectiva social. A medio plazo, supone la plena asunción de la perspectiva de género en el diseño y la implementación de las políticas públicas a partir de las vinculadas al PRTR.

La atención a la perspectiva de género, además, requiere un enfoque interseccional en determinadas actuaciones destinadas a las personas más desfavorecidas y vulnerables, donde confluye en muchos casos una doble desigualdad derivada de la condición de mujer y la de especial vulnerabilidad.

Asimismo, dado que el Plan tiene también entre sus ejes de actuación la cohesión social y territorial, se debe prestar especial atención a esta dimensión territorial desde la perspectiva de género, considerando las diferencias más acusadas respecto a los hombres y la mayor vulnerabilidad (con menores tasas de empleo y mayores de paro) que experimentan las mujeres rurales respecto a las del resto de territorios<sup>203</sup>.

202 Véase Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España puede, 2021.

203 Véase a este respecto Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*.

Con estos objetivos, el PRTR aborda la incorporación de la dimensión de género de forma integral con una doble perspectiva, atendiendo tanto a su incorporación en las distintas medidas contempladas como con una perspectiva transversal aplicando pautas de actuación en el diseño y despliegue de todas ellas.

---

### *La igualdad entre mujeres y hombres en los componentes del PRTR...*

---

Como recoge el propio Plan, la incorporación del objetivo de igualdad entre mujeres y hombres no se ha realizado de modo uniforme (cuadro 7). Más allá de la octava palanca, relativa a la nueva economía de los cuidados y políticas de empleo (componentes 22 y 23) y cuya concepción en sí misma atiende a la reducción de la brecha de género, hay pocas medidas que también tengan un impacto directo en esta. Son, principalmente, las contenidas en el plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana (componente 2) y las vinculadas a la educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades (componentes 19 a 21). Frente a estas inversiones, que suponen apenas una cuarta parte del plan (27 por 100), el resto de actuaciones contempladas tienen de forma indirecta capacidad potencial para contribuir a la igualdad entre mujeres y hombres (19 por 100) o bien por la propia transformación de los sectores productivos (54 por 100).

En este sentido, el esfuerzo por lograr una mayor presencia femenina en el conjunto de actividades productivas se suma al papel que las mujeres vienen ejerciendo como agentes del cambio y la transformación en muchos ámbitos relevantes y que resultan decisivos de cara a la recuperación económica, contribuyendo a lograr la igualdad efectiva.

---

### *... y su concreción en reformas e inversiones*

---

Para valorar la incorporación de la dimensión de género en el PRTR es necesario recurrir al enfoque sectorial con el objetivo de identificar actuaciones concretas cuyo resultado se espera tendrá un impacto potencial en la reducción de la brecha de género.

Del análisis por componentes se desprende que solo algunas medidas de las recogidas en el Plan, tanto reformas como inversiones específicas, tendrán un gran impacto en la lucha contra la desigualdad (cuadro 8).

Asimismo, atendiendo a la dimensión territorial de la perspectiva de género, la Inversión 2 del componente 23 incluye una línea de actuación específica dirigida a la atención a la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres en pequeños municipios y áreas rurales<sup>204</sup>, que debería favorecer la incorporación de mujeres jóvenes a la actividad agraria y articular un conjunto de actuaciones que permitan superar las brechas de género en el ámbito laboral y en el emprendimiento.

Pero junto a ellas, hay otras cuyo impacto también puede ser relevante, como algunas medidas orientadas a determinados grupos en los que las mujeres tienen una presencia importante. Es el caso de las inversiones en movilidad y mejora del transporte público (componente 1), siendo el gasto en transporte en las familias de menores ingresos y familias monoparentales (encabezadas en su mayor parte por mujeres) superior a la media. Lo

<sup>204</sup> Contemplada asimismo entre las medidas frente al reto demográfico.

mismo ocurre con el fomento del alquiler social, cuyo impacto sobre las personas jóvenes puede beneficiar especialmente a esas mismas familias (componente 2).

**CUADRO 7.** CONTRIBUCIÓN DE LOS COMPONENTES A LA REDUCCIÓN DE LA BRECHA DE GÉNERO

Ejes	Componentes	
I. Agenda urbana y rural. Lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura	C. 01. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	
	C. 02. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	
	C. 03. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	
II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	C. 04. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	
	C. 05. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	
	C. 06. Movilidad sostenible, segura y conectada	
III. Transición energética justa e inclusiva	C. 07. Despliegue e integración de energías renovables	
	C. 08. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	
	C. 09. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	
IV. Una Administración para el siglo XXI	C. 10. Estrategia de Transición Justa	
	C. 11. Modernización de las Administraciones públicas	
V. Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme. Recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora	C. 12. Política Industrial España 2030	
	C. 13. Impulso a la pyme	
	C. 14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	
VI. Pacto por la ciencia e innovación. Refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	C. 15. Conectividad digital, impulso a la ciberseguridad y despliegue del 5G	
	C. 16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	
	C. 17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación	
VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades	C. 18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	
	C. 19. Plan Nacional de Competencias Digitales ( <i>digital skills</i> )	
	C. 20. Plan Estratégico de Impulso de la Formación Profesional	
VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo	C. 21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años	
	C. 22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de activación	
	C. 23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	
IX. Impulso de la industria de la cultura y el deporte	C. 24. Revalorización de la industria cultural	
	C. 25. España <i>hub</i> audiovisual de Europa	
	C. 26. Plan de Fomento del Sector del Deporte	
X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible	C. 27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	
	C. 28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	
	C. 29. Mejora de la eficiencia del gasto público	
	C. 30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	

 Medidas con impacto directo

 Medidas transformadoras de sectores productivos

 Impacto indirecto

Fuente: Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España puede, 2021.

## CUADRO 8. MEDIDAS CON IMPACTO DIRECTO EN LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES

Componentes	Actuación	Objetivo
C02 Rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	Lucha contra la pobreza energética	R2 Atiende directamente a la realidad económica y social de los hogares. Afecta en mayor medida a mujeres que encabezan hogares monomarentales con bajos ingresos o mujeres mayores con mayor esperanza de vida y pensiones más bajas
	Mejora de la accesibilidad desde una perspectiva integral	I1 Inversiones de mejora de entorno urbano y accesibilidad universal incluida mejor iluminación
C19 Plan Nacional de Capacidades digitales	Inclusión digital de niños, niñas y personas jóvenes	I2 Programas de capacidades digitales educativos con contenidos que abordan el cierre de la brecha de género
	Brecha digital de género	I3 Fomento de vocaciones STEM en niñas y mujeres y formación en competencias digitales para la mejora de la empleabilidad femenina que impulsen el emprendimiento, el desarrollo rural y cierren la brecha de género
C20 Plan estratégico de impulso de la FP	Impulso de la FP	I2 Implantar una oferta modular con itinerarios formativos adaptados a las necesidades específicas de las personas trabajadoras, ocupadas y desempleadas para que adquieran las competencias propias de perfiles individualizados a la carta, teniendo en cuenta el balance de género en los beneficiarios de las acciones. La flexibilidad de la formación tendrá impacto positivo sobre las mujeres por la mayor facilidad para conciliar.
		I3 Aulas Mentor priorizando a las mujeres entre los colectivos beneficiarios.
C21 Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0-3 años	Modernización y digitalización del sistema educativo	I1 Escolarización gratuita de 0 a 3 años, que redundará en una mayor tasa de participación laboral de las mujeres y contribuirá directamente a la reducción de la brecha de género.
	Acceso a la educación superior	R1 Actuaciones para atraer vocaciones de niñas y jóvenes a disciplinas STEM. Alianza STEAM por el talento femenino. Niñas en pie de ciencia.
C22 Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	Sector de los cuidados	R1 Impulsar el cambio en el modelo de cuidados de larga duración, promoviendo servicios que refuercen una atención centrada en la persona e impulsando la desinstitucionalización
		I1 Reducción de las barreras estructurales que lastran el acceso de las mujeres al mercado laboral. Inversión en formación que permita elevar la cualificación y profesionalización, lo que redundará en la mejora de las condiciones laborales y la reducción de la precariedad y la economía sumergida. Aumentará también la capacidad de elección de las mujeres sobre la edad para ser madre y el número de hijos y la decisión de residencia efectiva en el territorio.
	Mejora de los servicios sociales y prestaciones	R5 La modernización y mejora del sistema de prestaciones no contributivas y la puesta en marcha del IMV contribuirá a la igualdad de género tanto ante riesgos ligados al ciclo de vida (desempleo o viudez que afectan mayoritariamente a las mujeres), riesgos asociados a la maternidad o la mayor tasa de monoparentalidad entre las mujeres y mayor vulnerabilidad y mayores tasas de pobreza.
	Mejora del sistema de acogida	R4 Ajustar la capacidad y características del sistema al tamaño de la demanda adoptando un enfoque de género en la identificación de vulnerabilidades y atención recibida
		I5 Aumento de plazas de acogida y centros de titularidad pública, reservando centros o secciones que tengan en cuenta el género y la situación familiar con atención a familias monomarentales.
Políticas de igualdad	I4 Nuevo servicio personalizado de orientación sociolaboral y de acompañamiento para víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres.	
C23 Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	Brecha de género en el acceso al mercado laboral	I2 Planes específicos para mejorar la capacitación de las mujeres en el ámbito urbano y rural y su participación en actividades económicas de la zona, así como programas integrales específicos de formación e inserción para mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual.
	Brecha salarial	R2 Aprobación de reales Decretos 902/2020 para la igualdad retributiva entre hombres y mujeres y 901/2020 sobre planes de igualdad y su registro.
	Feminización del empleo parcial	Principalmente, en el sector de cuidados. Abordado en el contexto de la reforma planteada en el sector (R1) del componente 22.
	Precarización del mercado laboral	R9 Simplificación de las modalidades de contratación laboral con especial impacto en los colectivos más vulnerables, entre ellos, las mujeres.
	Transversalidad de género en todas las políticas activas de empleo	R7 Reforzar el elemento de igualdad en todas las políticas activas.
	Ingreso mínimo vital	I7 Implantación de un nuevo modelo de inclusión con itinerarios ad hoc que contribuirá a la reducción de la brecha de género por la protección especial a familias con hijos y, especialmente, monoparentales, encabezadas mayoritariamente por mujeres.

Fuente: Gobierno de España, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España puede. Anexo 4, 2021.

Asimismo, la transformación de algunos sistemas o sectores productivos que prevé el PRTR puede ser la vía para incorporar de forma efectiva la igualdad entre mujeres y hombres en estos. De hecho, esta transformación concentra más de la mitad de las actuaciones del Plan y representa una oportunidad para incorporar la perspectiva de género de forma efectiva. Es el caso del sector de la movilidad, el sector primario, el sector energético, la Administración pública, la industria y el turismo, la economía digital, el sistema de cuidados, el deporte o el sistema público de pensiones.

Finalmente, estarían otras medidas cuyo potencial impacto sobre las mujeres es indirecto como las medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, la mejora en la eficacia del gasto público o los planes de conectividad digital, la ciberseguridad y el despliegue del 5G, que benefician al conjunto de la población.

Más allá de la incorporación de la perspectiva de género en los distintos componentes del Plan, el enfoque integral supone incluir esta de forma transversal en todos los procedimientos administrativos necesarios para materializar las reformas e inversiones. De ahí que el propio Plan incluya un análisis general sobre la igualdad de género y de oportunidades y el impacto que puede suponer en su conjunto y, al mismo tiempo, sugiera actuaciones específicas de carácter horizontal tanto en el diseño, planteamiento y elección de proyectos como en los procedimientos de selección, seguimiento y evaluación.

---

*Un enfoque transversal  
para la perspectiva de  
género en el PRTR*

---

La desagregación de los datos por sexo en los sistemas de recogida y análisis de información y diagnósticos que justifican la actuación, la incorporación de criterios con perspectiva de género en el diseño de las convocatorias de ayudas, subvenciones y concursos públicos, el cumplimiento de cláusulas en los procedimientos administrativos de selección y ejecución para una contratación pública socialmente responsable o la participación de personas expertas en igualdad en los foros, comités y órganos responsables del desarrollo y seguimiento del plan, pueden contribuir a visibilizar y hacer realidad esta visión integral de la perspectiva de género en el conjunto del Plan.

No obstante, se constata que existen dificultades para incorporar esta perspectiva en proyectos genéricos no dirigidos específicamente a reducir la brecha de género. De ahí que, más allá de la contribución más o menos directa que puedan tener las medidas concretas que se prevea desarrollar, sería necesario contar con pautas orientativas que ayudasen a incorporar en los proyectos cuya financiación pueda proceder del PRTR esta prioridad transversal.

Desde el Instituto de las Mujeres del Ministerio de Igualdad se han elaborado unas guías a este respecto<sup>205</sup> (cuadro 9), a fin de que estas pautas formen parte de las prácticas habituales tanto de los órganos de la Administración correspondientes en cada momento, en todos los niveles territoriales, como de las entidades privadas participantes en los pro-

<sup>205</sup> Ministerio de Igualdad, Instituto de las Mujeres, Guías para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiables en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, julio 2021.

yectos. Se trataría de que las Administraciones públicas establecieran objetivos y criterios relativos a la igualdad tanto en las convocatorias, como en la selección del proyecto y en el seguimiento y evaluación e independientemente del instrumento de gestión pública elegido: inversión directa, subvenciones, contratación pública, compra innovadora, ayudas públicas o colaboración público-privada. Por su parte, las entidades privadas, tomando estos objetivos y criterios como referencia y mejorándolos de acuerdo a sus propios intereses, los incluirían en el diseño de los proyectos a fin de aplicarlos en su implementación.

#### CUADRO 9. PAUTAS PARA LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN

##### LAS ACTUACIONES DEL PRTR

Fases del proyecto	Competencias	Objetivo	Recomendaciones
Preparación y lanzamiento del proyecto	AAPP	Realizar un diagnóstico e identificar el problema a resolver con perspectiva de género. Explicitar las desigualdades de género en la convocatoria. Explicitar la igualdad de género entre los objetivos de la convocatoria. Incluir indicadores de reducción de la brecha de género.	Consulta pública previa para identificar las desigualdades de género en el marco de la actuación concreta. Contar en los equipos con personal técnico especializado en igualdad entre hombres y mujeres. Explicitar en la convocatoria el objetivo de contribuir a reducir la brecha de género. Sistema de valoración que prime el potencial transformador de los proyectos en términos de igualdad de género. Inclusión de evaluaciones de impacto esperado diferenciado entre mujeres y hombres. Redacción de cláusulas y criterios teniendo en cuenta la perspectiva de género y representación. Usar las cláusulas sociales para incorporar la perspectiva de género entre los criterios de selección. Inclusión de cláusulas de control o verificación del cumplimiento de los criterios relacionados con la igualdad. Solicitud de indicadores de seguimiento y evaluación desagregados por sexo. Inclusión de cláusulas de solvencia técnica en materia de igualdad (formación, trayectoria o experiencia).
Diseño y presentación del proyecto	Entidades privadas	Detectar necesidades y expectativas de las mujeres en el contexto del proyecto. Identificar y dar respuesta a las brechas de género existentes. Recopilación, análisis y presentación de información desagregada por sexo. Potencial transformador del proyecto a la reducción de brechas de género. Compromiso con la igualdad entre mujeres y hombres. Iniciativas para mejorar el impacto de género.	Diagnóstico del contexto y actividad en la que se desarrolla el proyecto con perspectiva de género. Identificación del papel de las mujeres y hombres en el contexto del proyecto. Recopilación de información desagregada por sexo. Explicitar la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo uno de los objetivos generales del proyecto. Establecer objetivos cualitativos y cuantitativos y compromisos explícitos. Formular actuaciones teniendo en cuenta necesidades específicas y diferenciadas de mujeres y hombres. Participación y responsabilidad de los equipos de trabajo en condiciones de igualdad. Contar con asistencia y asesoramiento especializado en materia de igualdad. Instrumentos de seguimiento y evaluación (indicadores de realización, resultado e impacto) con perspectiva de género. Uso de lenguaje e imagen inclusivo y no sexista en los materiales del proyecto.
Selección de proyectos	AAPP	Asegurar el cumplimiento de los criterios y cláusulas predefinidas en términos de igualdad entre hombres y mujeres y valoración positiva entre los criterios de adjudicación de otras no obligatorias pero incluidas como mejoras.	Garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres con las competencias y cualificación adecuada en los órganos de selección y promover la participación en aquellos entornos donde las mujeres estén infrarepresentadas. Verificar el cumplimiento de las cláusulas relacionadas con la igualdad. Evaluar con mayor atención las cláusulas referidas a criterios subjetivos -calidad, coherencia y análisis de impacto de género-.
Implementación y seguimiento	Entidades privadas	Garantizar la perspectiva de género en el desarrollo del proyecto (contratación, formación, procedimientos, realización de investigaciones y uso de herramientas y elaboración de materiales).	Participación equilibrada y en igualdad de los equipos. Contar con asesoramiento especializado en caso necesario garantizar que mujeres y hombres pueden acceder por igual a los recursos/servicios que ofrecen las actividades incluidas en el proyecto y que pueden participar en igualdad a lo largo de la implementación de los mismos.
Seguimiento y evaluación de los proyectos	AAPP	Asegurar la transformación social en términos de igualdad de género perseguida, el cumplimiento de objetivos y en caso contrario promover cambios.	Promover evaluación de impacto diferenciado entre mujeres y hombres atendiendo a las medidas puestas en marcha y no solo al gasto ejecutado. Contar con personal experto en evaluación de impacto de género. Identificar buenas prácticas y lecciones en relación con la igualdad de género.

Fuente: elaboración propia a partir de Instituto de las Mujeres, Guías para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones financiables en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021.

## 2. Transformación en clave de igualdad

La consideración de la igualdad entre mujeres y hombres como uno de los ejes del PRTR ofrece la oportunidad de aplicar de forma efectiva el principio de transversalidad en todo su planteamiento, incluidos los otros ejes (digitalización, transición ecológica, así como cohesión territorial y cohesión social), reconsiderando áreas de las políticas públicas en las que las desigualdades entre mujeres y hombres habían pasado desapercibidas o no se habían considerado relevantes hasta ahora. El principal desafío es implementar la perspectiva de género tanto en las reformas como en las inversiones financiadas del PRTR, sobre todo en aquellas que no van específicamente dirigidas a reducir las brechas de género. Por ello, es importante hacer visibles las necesidades de las mujeres en todos los campos, en clave de igualdad, así como las posibilidades reales de alcanzarlas. Muchas veces, el problema no radica tanto en la falta de voluntad transformadora como en el desconocimiento sobre la manera de implementar nuevas soluciones más igualitarias, que ni siquiera tienen por qué implicar costes o inversiones específicas sino a veces tan solo un cambio de enfoque. Una buena herramienta para ello es la difusión de las guías puestas a disposición tanto para las Administraciones que convocan y evalúan los proyectos como para las entidades privadas o público privadas que los presentan, a las que se ha hecho alusión con anterioridad.

A partir de la estructura del PRTR por componentes, la inclusión dentro de cada uno de ellos de retos, objetivos e impactos esperados, así como dotaciones financieras asignadas (tanto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia como de otras fuentes complementarias como los Presupuestos Generales del Estado), y detalle de cada reforma e inversión planteada incluido el colectivo objetivo de las actuaciones, debería permitir aproximar la atención otorgada a la perspectiva de género en el plan y en el conjunto de las políticas públicas. A este respecto, si bien el Plan incluye un Anexo que recoge el análisis sectorial de aspectos de igualdad de género y oportunidades, no se ha incorporado un análisis más detenido en cada componente que permitiese inducir el impacto de género específico en cada actuación, máxime cuando la igualdad entre mujeres y hombres constituye uno de los cuatro ejes de actuación del plan español y cuando en todos los componentes se detalla específicamente su contribución a otros dos ejes centrales –transición ecológica y transición digital–.

Además, si bien el análisis sectorial que incluye el Plan señala distintas actuaciones en las que directamente se induce un impacto positivo para las mujeres, hay muchas otras que también podrían contribuir a dichos objetivos de forma directa reforzando su orientación hacia la igualdad de género. Por otra parte, el potencial transformador del plan en sectores concretos (agrario y pesquero, industrial, turismo, tecnológico, industria cultural o audiovisual, entre otros) representa una oportunidad para avanzar en una mayor presencia de las mujeres en igualdad en ellos que, sin embargo, tampoco aparece claramente recogida en el detalle del mismo.

Cabe señalar también el papel que en este objetivo de transformación, específicamente con perspectiva de género, pueden representar los proyectos estratégicos para la recuperación y transformación económica (PERTE), que pretenden abordar, con una gestión ágil y eficiente, proyectos prioritarios que contribuyan claramente a la transformación de la economía española. A este respecto, por ejemplo, a finales de noviembre se aprobó el PERTE para la salud de vanguardia, orientado a la digitalización y modernización de sectores muy feminizados, como el sanitario y el farmacéutico, con una presencia importante de empleo cualificado de mujeres que participan tanto en la vertiente de la atención a la salud como en la de ciencia e investigación.

De ahí que se haya optado por realizar un análisis de componentes específicos del plan que deberían tratar de dar respuesta a las principales desigualdades que persisten en la situación económica, laboral y social de las mujeres, agudizadas muchas de ellas durante la pandemia, como se ha visto anteriormente, a fin de contribuir a una mejor integración real y efectiva de la perspectiva de género en las intervenciones cofinanciadas.

## 2.1. TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y COHESIÓN TERRITORIAL

### *Las mujeres como agentes de cambio*

A nivel mundial, han sido mujeres, sobre todo las jóvenes, quienes han liderado las importantes movilizaciones por el clima de los últimos años. En el caso de España, las mujeres resultan mostrar mayor conciencia ecológica que los hombres y mayor compromiso en su implicación en decisiones de la vida cotidiana con repercusiones en la sostenibilidad ambiental, como las relacionadas con el consumo o el reciclaje<sup>206</sup>. Sin embargo, son demasiado bajas tanto su participación en los puestos de decisión en materias relacionadas con la sostenibilidad ambiental, como en la mayoría de los estudios, sectores y ocupaciones vinculados al desarrollo de la transición ecológica, como se ha visto en el apartado de empleo. Ello resulta preocupante, en un escenario en que buena parte de la recuperación de la actividad en los próximos años se fía al impulso de este eje.

También resultan más perjudicadas por algunas consecuencias del cambio climático, como el aumento de las temperaturas extremas, el deterioro del medioambiente y las catástrofes naturales<sup>207</sup>, en especial las mujeres mayores que viven solas y/o en municipios aislados o entornos rurales así como los hogares monomarentales (recuadro 9).

Diversas iniciativas políticas adoptadas en años recientes trasladan el compromiso de impulsar el empoderamiento de las mujeres en el ámbito de la lucha contra el cambio climático y la transición ecológica, especialmente en aquellos sectores en los que están tradicionalmente infrarrepresentadas, como el energético o el de gestión de recursos hí-

<sup>206</sup> Instituto de las Mujeres, *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, 2020.

<sup>207</sup> *Ibidem*.

**RECUADRO 9. MUJERES Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL**

**Impacto del cambio climático en las mujeres a nivel mundial.** La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible señala la existencia de un compromiso internacional respecto a los migrantes, refugiados y desplazados por crisis climáticas o desastres naturales. En 2020 se alcanzó la cifra de 40,5 millones de nuevos desplazamientos en 149 países y territorios, de los que el 75 por 100 (30,7 millones) se debieron a fenómenos relacionados con eventos meteorológicos y climáticos y geofísicos. En este contexto, las mujeres y las niñas se ven especialmente afectadas debido a una situación previa de desigualdad estructural (CEAR 2021, Huir del Clima).

**Poder y participación política:** en 2013, en la Unión Europea las mujeres ocupaban tan solo una cuarta parte de los puestos de alto nivel relacionados con la toma de decisiones en sectores asociados al cambio climático (25,6 por 100) (European Institute for Gender Equality, Review of the implementation in the EU of area K of the Beijing Platform for Action: Women and Environment. Report”, 2013). El Informe Beijing +25 (2020) corrobora la infrarrepresentación femenina en la elaboración, planificación e implementación de políticas ambientales.

**Baja participación en los Consejos de Administración:** en los sectores de actividad relacionados con el cuidado del medio ambiente, frente a la media del 40 por 100 para el conjunto de las empresas, en el sector agricultura alcanzan el 11,9 por 100, el 11,4 por 100 en el sector industria, el 11,1 por 100 en el sector energético y el 6,4 por 100 en el sector de industria extractiva (Presencia de las mujeres en la empresa española”, Informe 2018).

**Impacto en salud de problemas ambientales:** la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE, refleja una tendencia ligeramente positiva respecto a la población que sufre problemas de contaminación en España (de 2008 a 2018), registrando una mayor incidencia en las mujeres, excepto en los 3 últimos años en que ambos sexos presentan valores coincidentes. Otras investigaciones aprecian una mayor vulnerabilidad de las mujeres en relación a las temperaturas extremas registradas entre 1980 y 2016 (estudio de The Lancet Planetary Health, en Isglobal, 2019).

**Pobreza energética:** en 2020 (ECV, INE), los hogares monoparentales (que en el 81,4 por 100 de los casos encabezan mujeres) y los hogares unipersonales de persona de 65 o más años son los grupos más aquejados por el gasto desproporcionado en energía: el 20,8 por 100 en un caso y el 20,76 por otro (frente a media del 16,8 por 100). No pueden mantener la temperatura adecuada en invierno el 18 por 100 de los hogares monoparentales, muy por encima de la media de la población (10,9 por 100).

**Hábitos respetuosos con el medioambiente:** según el Barómetro Social Ipsos de 2019, las mujeres están más de acuerdo que los hombres en la recuperación de las zonas rurales, más concienciadas con el problema del aire que se respira en las ciudades, reciclan más y separan todo tipo de residuos. Además, un 86,2 por 100 de las mujeres considera importante la sostenibilidad de los productos adquiridos frente al 17,1 por 100 de los hombres.

**Movilidad sostenible:** existen diferencias significativas en la forma en que mujeres y hombres se desplazan, especialmente asociadas al uso diferenciado de medios de transporte, apuntándose a una mayor tendencia de las mujeres hacia los medios públicos y compartidos de transporte (Closing Gap 2019). Ya la EHMA de 2008 señalaba que las mujeres se desplazaban en mayor proporción en transporte público (autobús 18,6 por 100 frente a 10,6 por 100 de hombres) o a pie (37 por 100 frente a 26,3 por 100 de hombres), mientras ellos optaban prioritariamente por desplazarse en su coche particular (53,6 por 100 de hombres frente a 33 por 100 de mujeres).

Fuente: Instituto de la Mujer, *Género y cambio climático. Un diagnóstico de situación*, 2020.

dricos. Así, varias de ellas han incorporado entre sus enunciados la necesidad de aumentar la aplicación del enfoque de género, como es el caso de la Declaración de Emergencia Climática y Ambiental, el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, la Estrategia Española de Economía Circular 2030, la Ley 7/2021 de Cambio climático y transición energética, y la

Estrategia de Transición Justa, así como los instrumentos de aplicación y desarrollo de esta última. Y aun cuando no contengan una mención explícita a la perspectiva de género, es evidente que tanto la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (EECCCL) como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030 contemplan acciones que representan grandes oportunidades para la igualdad efectiva en el desarrollo de sectores donde, como se ha visto<sup>208</sup>, queda mucho camino por andar para incorporar a las mujeres y aprovechar su talento.

En esa dirección, en junio de 2021 el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Instituto de las Mujeres (INMUJERES) suscribieron un protocolo de colaboración orientado a fortalecer el enfoque de género transversal en las políticas públicas y ámbitos de competencia del MITECO, que se une al adoptado con el Ministerio de Educación y Formación Profesional en el marco de la Alianza STEAM (“Niñas en pie de ciencia”), y que persiguen consolidar el papel de la mujer como agente de cambio en todos los niveles de la transición ecológica abordada por el Gobierno.

Hay que destacar asimismo la importancia de la visibilización de las mujeres emprendedoras en distintas áreas de la economía verde, en el marco del PRTR, así como de los mecanismos para avanzar en ese emprendimiento, con especial atención al medio rural, donde el papel de las mujeres es especialmente relevante para garantizar un modelo más sostenible, igualitario e inclusivo<sup>209</sup>.

También en el sector pesquero y acuícola sería deseable incentivar el emprendimiento femenino en ámbitos con potencial para generar riqueza y empleos, verdes y azules, estables y de calidad, garantizando la sostenibilidad del mar y sus recursos y contribuyendo a divulgar y mantener el patrimonio cultural y ambiental vinculado al mar<sup>210</sup>.

El PRTR enlaza con estas estrategias y canaliza recursos para darles un impulso efectivo. Las tres primeras palancas del Plan que van ligadas a la transición ecológica, en el contexto de la adaptación y respuesta al cambio climático, conllevan una serie de retos específicos importantes desde la perspectiva de género en conexión con el objetivo de que esa transición sea justa para todas y todos.

Hay varias áreas de interés en este ámbito que conectan con diversos componentes y medidas del Plan, sin que con ellas se agote el abanico de posibilidades de visibilizar y mejorar la participación de las mujeres en el proceso de “reverdecimiento” de la economía. Como se ha visto, los ejes más directamente relacionados con la transición ecológica, I. Agenda Urbana y Rural, II. Infraestructuras y Ecosistemas Resilientes, y III. Transición energética, reúnen 10 de esos 30 componentes, representando más del 30 por 100 sobre el total de aquellas identificadas como contribuidoras a la reducción de la brecha de género por el propio Plan. Estas medidas están clasificadas en su mayor parte como transformadoras o de impacto indirecto, considerándose solo una de ellas,

208 Véase apartado 2 del capítulo II de este informe, *Trabajos y cuidados*.

209 MITECO, Jornadas “Avanzando en el emprendimiento verde de las mujeres”, 11 de mayo de 2021.

210 MAPyA, *Plan para la Igualdad de Género en el sector pesquero y acuícola 2021-2027*.

el Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana, de impacto directo, con dos líneas de actuación (sobre la pobreza energética y la mejora de entornos urbanos y accesibilidad universal). Aunque no se consideren explícitamente por el Plan, también es importante identificar otras líneas de actuación que contribuyan a la igualdad y que sean merecedoras de reformas y/o financiación, dado el carácter de la perspectiva de género como uno de los ejes centrales del Plan.

### 2.1.1. La Nueva Agenda Urbana

A pesar de estar contempladas como campo de intervención por la Ley de Igualdad (art. 31)<sup>211</sup>, no hace mucho que las políticas de vivienda y urbanismo han comenzado a ser objeto de un incipiente interés desde la perspectiva de las desigualdades entre mujeres y hombres. Las numerosas menciones a las mujeres y al género en la Nueva Agenda Urbana apuntan a posibilidades de actuación más concretas para impulsar la igualdad en el desarrollo urbano. Y aunque no lo contemple específicamente en todos los casos, el PRTR abre la puerta a la aplicación de medidas más eficaces por parte de los órganos competentes en urbanismo y vivienda en diversos ámbitos, como por ejemplo la movilidad urbana o la regeneración y rehabilitación en perspectiva de género.

Mujeres y hombres tienen necesidades y hábitos diferentes en materia de desplazamientos, en función de factores como los ingresos, cargas familiares, horarios de trabajo y otras circunstancias. Distintos estudios<sup>212</sup>, que analizan los viajes diarios asociados con las tareas del cuidado y el mantenimiento del hogar, demuestran que son llevados a cabo por mujeres, en la mayoría de los casos como trabajo no remunerado.

---

*La movilidad urbana en perspectiva de género*

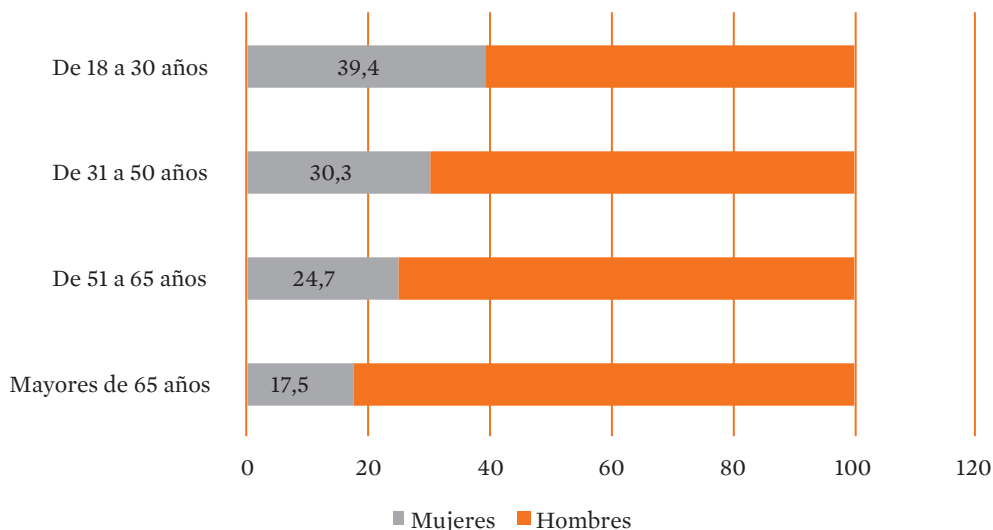
---

Los viajes asociados a estas tareas no están considerados de manera adecuada en las estadísticas, ni suelen ser contemplados en el diseño de las políticas de transporte urbano, a pesar de que las posibilidades de medición de la movilidad han mejorado extraordinariamente gracias a la digitalización y los nuevos sistemas de información geográfica.

211 El artículo 31 de la LOI sobre políticas urbanas, de ordenación territorial y vivienda, emplaza a las Administraciones públicas a incluir medidas para hacer efectivo en principio de igualdad en las políticas y planes de acceso a la vivienda, así como en las políticas urbanas y de ordenación del territorio, tomando en consideración las necesidades de los distintos grupos sociales y de los diversos tipos de estructuras familiares, y favoreciendo el acceso en condiciones de igualdad a los distintos servicios e infraestructuras urbanas; el acceso a la vivienda de las mujeres en riesgo de exclusión y víctimas de violencia de género. Las Administraciones públicas deberán tener en cuenta la perspectiva de género en el diseño de la ciudad, en las políticas urbanas y en la definición y ejecución del planeamiento urbanístico.

212 Entre otras, I. Sánchez de Madariaga y L. Zuchini, “Midiendo la movilidad del cuidado en Madrid. Un reto para las políticas de transporte”, en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, vol. LII, núm. 203, primavera 2020; Closing Gap 2019, Informe “La mujer, motor de la transformación hacia la movilidad del futuro”, sobre movilidad en España con enfoque de género o Greenpeace, “Análisis de movilidad en ciudades: Las ciudades como motor para un transporte más limpio, seguro y socialmente equitativo”.

**GRÁFICO 33.** PERSONAS CONDUCTORAS DE COCHES CON MOTORES DISTINTOS DEL DE COMBUSTIÓN POR SEXO Y TRAMOS DE EDAD, 2019  
(Persona conductora principal del vehículo)



Fuente: UNESPA, 2022.

El tráfico es un elemento importante de la sostenibilidad urbana que ha sufrido cambios a lo largo de la pandemia y que también admite un análisis en perspectiva de género, puesto que los hábitos y pautas de circulación de mujeres y hombres difieren. Con anterioridad a su irrupción, la conducción de vehículos parecía estar todavía en buena medida masculinizada: en 2019 los hombres representaban el 70 por 100 de las personas conductoras, preponderancia que, con variaciones según la edad, se mantiene para todos los tipos de motor, ya sea de combustión (diésel y gasolina) o eléctrico/híbrido. Estos últimos eran también conducidos mayoritariamente por hombres de mediana edad (56 a 60 años), si bien la distribución era más equilibrada entre las generaciones más jóvenes, donde la proporción de mujeres alcanza casi el 40 por 100 (gráfico 33) aunque el peso de la juventud en este segmento de vehículos era todavía muy poco representativo.

No se sabe aún en qué medida estas pautas se habrán visto alteradas a lo largo de la pandemia y en qué medida confluyen con otras tendencias ya imperantes con anterioridad, como la profundización del proceso de periurbanización de las ciudades o el traslado de cada vez más población –incluyendo muchas mujeres– a núcleos más alejados del centro, con el consiguiente aumento tanto del tráfico en su conjunto como de la participación de las mujeres en el conjunto de desplazamientos en coche. Dentro del PRTR, se incorpora el Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos. En este capítulo, el impulso al vehículo eléctrico es una de las principales apuestas del capítulo de movilidad sostenible del PRTR, siendo el dedicado al coche

eléctrico y conectado el primero de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE-VEC), presentado en julio de 2021. En todo caso, se espera que su contribución a la igualdad de género, según la memoria descriptiva, se concrete en un aumento del empleo de mujeres en el sector de la automoción, en la actualidad una cuarta parte del total de personas ocupadas en el sector. Además, para establecer la Hoja de ruta del vehículo eléctrico en España se prevé elaborar estudios que entre otras cuestiones abordarán las implicaciones de género relativas a la movilidad eléctrica a fin de contribuir a la definición de sucesivas líneas de actuación.

En cualquier caso, el papel de las mujeres en el sistema de transporte, tanto como usuarias como trabajadoras, requiere ser impulsado. A ello pretende contribuir la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada (EMSSC), “Aspectos sociales y laborales” que, en su eje 8, incorpora una línea de actuación “Las Mujeres en el Sector del Transporte y la Movilidad” orientada a garantizar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el sector del transporte y a lograr atraer a más mujeres trabajadoras al mismo.

Las mujeres no solo utilizan menos el vehículo privado y utilizan más el transporte público, sino que realizan más frecuentemente desplazamientos complejos (llevar y recoger niños y niñas a la escuela, trabajo, compras, atención a otras personas dependientes, trámites etc.), que combinan varios trayectos y una mayor diversidad de modos de transporte. También pueden ser más a menudo personas de movilidad reducida (PMR) o acompañar a PMR, como bebés o personas en situación de dependencia. Y no menos frecuente es que las mujeres sientan amenazada su seguridad y perciban riesgo de violencia de distintos tipos al transitar por la ciudad en algunos lugares, momentos y medios de transporte. Aunque la mayoría de los planes urbanos de movilidad sostenible recogen a nivel retórico la asunción de la perspectiva de género en movilidad, todavía son pocas las ciudades en España que incorporan medidas específicamente dirigidas a implantarla. A nivel europeo se han identificado una serie de buenas prácticas<sup>213</sup> básicamente en tres niveles:

- El desarrollo de metodologías y estadísticas de monitorización de la movilidad en las ciudades que tengan en cuenta las diferencias de necesidades y expectativas para un diseño de los planes de movilidad y urbanismo más inclusivo.
- El diseño de medidas que tenga específicamente en cuenta dichas necesidades mediante un enfoque participativo de las propias mujeres (por ejemplo, facilitando la accesibilidad para PMR o mejorar aspectos que afectan a la seguridad de las mujeres especialmente en los trayectos nocturnos, según sus demandas).
- Integrar las medidas de movilidad en un enfoque más amplio e inclusivo de la planificación de las ciudades (ciudades de proximidad o *smart cities*).

213 Civitas, *Smart choices for cities. Gender equality and mobility: mind the gap!*, 2020.

## *Regeneración urbana y rehabilitación de vivienda*

La aplicación de la perspectiva de género al urbanismo y la arquitectura constituye un elemento esencial del paradigma de sostenibilidad en las ciudades.

En los últimos años, se han publicado numerosas guías prácticas como orientación para la adopción de políticas urbanísticas con perspectiva de género. Se trataría de fomentar infraestructuras, servicios y equipamientos económicos, físicos y sociales que permiten una mejor organización de la vida cotidiana orientándose hacia el modelo de “ciudad de proximidad”, también conocido como “ciudades 15” o *smart cities*. Este modelo se apoya en la idea de la mezcla de usos y las distancias cortas que puedan recorrerse a pie, recuperando la noción de barrio frente al modelo de ciudad extensa basado en la “movilidad obligada” concebida esta únicamente como la que une la vivienda con el trabajo remunerado y viceversa, es decir, ignorando los desplazamientos más variados (la “movilidad del cuidado”) que mayoritariamente hacen las mujeres debido a la persistencia del desigual reparto del trabajo doméstico y de cuidados en los hogares. El desarrollo del teletrabajo a partir de la irrupción de la pandemia abre nuevas oportunidades, por un lado, de organización más sostenible de las ciudades (reducción de emisiones y ahorro de tiempo), si bien, por otro lado, pone en evidencia importantes desigualdades entre las mujeres trabajadoras, en función de si sus puestos son “teletrabajables” o no. Y se da la circunstancia de que muchas mujeres trabajadoras se concentran, como se ha visto, en sectores de atención directa al público (servicios sanitarios y sociales, hostelería, comercio, limpieza) donde es difícil la implantación de esta modalidad.

Para hacer ciudades más habitables e inclusivas se requiere en todo caso un buen sistema de transporte público, suficientes equipamientos y comercio en los barrios accesibles a pie, junto con la garantía de acceso en transporte público a grandes equipamientos, como hospitales o universidades, que por su propia naturaleza no pueden encontrarse en todos los barrios. Las medidas contra la gentrificación del centro de las ciudades tienen también una insoslayable perspectiva de género puesto que este tipo de procesos suele tener entre sus principales damnificadas a mujeres mayores o con pocos recursos mientras que el encarecimiento de los barrios a que suele dar lugar también las afecta más a ellas, debido a la brecha de género en los ingresos. Dentro del componente del Plan de Rehabilitación de Vivienda y Regeneración Urbana, el PRTR incorpora el Plan de Viviendas para el Alquiler Asequible con una clara perspectiva de género, buscando dar una solución estructural al problema de un parque de vivienda social amplio y digno y para ello prevé medidas de movilización de suelo y cambio de usos para la densificación y regeneración urbana, que pueden mejorar la percepción de seguridad de espacios ante el acoso y la violencia de género. En su conjunto, este y otros componentes del Plan representan una oportunidad propicia para repensar las ciudades y hacerlas más inclusivas para todas las personas que las habitan, por lo que los proyectos de construcción, infraestructuras y servicios que se desarrollen en ejecución de su primera política palanca revisten un enorme interés desde la perspectiva de género.

Las posibles acciones giran alrededor de cuestiones como la ubicación de los equipamientos, la vivienda, accesibilidad, movilidad, la percepción de seguridad (iluminación, sustitución de túneles o pasadizos por puentes, cambio de ubicación de paradas de autobús o posibilidad de parar a demanda, etc.) así como la visibilización o representación urbana de las mujeres (fomentando la presencia de referentes de sexo femenino en los elementos simbólicos de la ciudad o evitando la exhibición de publicidad sexista, por ejemplo). Este enfoque, que se ha abierto paso ya en diversas ciudades europeas, se está poniendo en práctica también en España en algunas experiencias a nivel autonómico y municipal (recuadro 10).

**RECUADRO 10.** CIUDADES INCLUSIVAS EN PERSPECTIVA DE GÉNERO: ALGUNAS EXPERIENCIAS

**Viena:** el Consejo de la Ciudad estableció una Unidad de las Mujeres en el Departamento de Planificación Urbana en la década de los 90. La planificación urbana aborda el diseño de parques públicos desde una perspectiva de género desde 2007, destacando el diseño de redes de senderos claramente estructurados, visibilidad adecuada de los ejes estableciendo enlaces con zonas frecuentadas, e iluminación eficiente (3).

**Montreal** ha desarrollado nuevos principios, partiendo de un enfoque de prevención del crimen a través de determinadas formas de ordenación urbana e integrando la experiencia de las mujeres como expertas en seguridad (3).

**País Vasco:** la Asociación de Municipios Vascos publicó en 2012 el programa Basqueskola Virginia Woolf, orientado a incentivar y apoyar la incorporación de mujeres en la política local. Incluye formación, capacitación y apoyo a las mujeres, con la publicación de “Manual de bienvenida a las mujeres elegidas” (4).

**Bilbao:** recoge información estadística relacionada con la movilidad de hombres y mujeres en la revisión de su PMUS, que le han servido para plantear medidas con perspectiva de género. Además, realiza encuestas de movilidad en todo el País Vasco (4).

**Barcelona:** la agencia local de desarrollo Barcelona Activa, miembro de la red europea URBACT, lanzó en 2016 la iniciativa LIDERA, programa en apoyo de la creación de negocios liderados por mujeres y la promoción de mujeres a puestos senior. Se orienta también a reducir la brecha empresarial y salarial fomentando la presencia de mujeres en sectores científicos y tecnológicos (2).

**Madrid:** la perspectiva de género en el proyecto Madrid Nuevo Norte se incorpora al planeamiento de manera transversal, desde sus primeras fases y a lo largo del desarrollo de la actuación. Gracias al área de Compromiso Social del Distrito Castellana Norte, muchas mujeres han podido formar parte de los procesos de análisis y diagnóstico de la realidad actual de sus barrios, extrayendo conclusiones representativas (6).

**España-C. Valenciana:** ha publicado un “Set para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano” (marzo 2017), al objeto de impulsar la obligación de integrar el enfoque de género en todas las fases del proceso urbanístico, desde el diseño, la participación, la planificación y la ejecución, hasta la evaluación y el seguimiento (5).

**Francia-París:** en octubre de 2016 el Consejo de la Ciudad publicó la guía “Género y Espacios Públicos” para elevar la conciencia al respecto, abordando, entre los principales aspectos, la débil representación de las mujeres en los procesos locales de toma de decisión, co-construcción de espacios públicos y violencia de género en el transporte (1).

**Rumanía-Ramicu Sarat:** la institución Deportes para Mujeres en Zonas Urbanas en partenariatado con la Asociación Europea para Democracia Local, han abordado la forma de hacer más inclusivas las instalaciones deportivas públicas, proponiendo iniciativas inclusivas para mejorar la sensación de seguridad y bienestar de las mujeres (1).

**Reino Unido:** el proyecto “Lugares más seguros” (Making Safer Places), desarrolla auditorías de seguridad comunitaria con mujeres teniendo en cuenta otros aspectos como la edad, condición física y etnia, diversidad de factores que permite dar respuesta a diferentes necesidades e incrementan tanto la sensación de seguridad en el entorno urbano local como la calidad de vida de las mujeres (3).

**Suecia-Umea:** el programa Europeo de Cooperación Territorial, URBACT, financiado conjuntamente por la Unión Europea y ayuntamientos, lanzó la iniciativa Ciudades en Igualdad de Género, orientada al cambio hacia un diseño urbano en perspectiva de género, incluyendo el desarrollo de nuevos principios de ordenación urbana para una ciudad segura. La ciudad de Umea dispone desde 2009 de una guía de recorridos de autobús en clave de género (1).

Fuentes: (1) Verzola, A., Gender-sensitive cities. A review at some of the good ideas around Europe <https://www.makingeuropeagain.eu/gender-sensitive-urban-planning/>. (2) URBACT III, Gender Equal Cities (march 2019) <https://urbact.eu/sites/default/files/urbact-genderequalcities-edition-pages-web.pdf> y (3) Cirem, Guía práctica para la inclusión de la perspectiva de género en los contenidos de la investigación. (4) Informe “La mujer, motor de la transformación hacia la movilidad del futuro”, sobre movilidad en España con enfoque de género Closing Gap 2019. (5) Set para introducir la perspectiva de género en el proceso urbano” (Generalitat Valenciana, C. Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio, marzo 2017). (6) Un kit de herramientas para divulgar la perspectiva de género en el Urbanismo” (Distrito Castellana Norte, 15 abril 2021).

### 2.1.2. La agenda rural y la lucha contra la despoblación

Los desequilibrios estructurales del modelo territorial español no son ajenos a las desigualdades entre mujeres y hombres en el medio rural. La pandemia evidenció con crudeza estos desequilibrios, mostrando los obstáculos y las carencias para la prestación de servicios básicos en muchos municipios. La gestión sostenible del territorio es un elemento clave de la transición ecológica, de la que depende la calidad de la alimentación, la producción de las energías renovables, la conservación de los bosques, la biodiversidad o la gestión del ciclo del agua. De ahí la importancia de aprovechar el potencial impacto de género y sobre la cohesión territorial de componentes del PRTR como el 4 (Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad) o el 5 (Preservación del litoral y recursos hídricos).

Uno de los problemas más serios para la sostenibilidad del medio rural es la masculinización de la población rural<sup>214</sup>, debido el éxodo de mujeres jóvenes y de edades intermedias hacia las ciudades, más pronunciado aún que el de los hombres y estrechamente vinculado a la pérdida de población de este entorno, tal y como puso de relieve el Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*. En cambio, la presencia de las mujeres predomina en los segmentos más envejecidos debido a su mayor esperanza de vida. Otras conclusiones del informe arrojaban no menos importantes retos que conectan con objetivos o acciones financiables por el PRTR:

- *Atención a la dependencia:* la escasez de mujeres en un entorno visiblemente masculinizado, sobre todo en los tramos de edad más propicios para afrontar los cuidados a las personas en situación de dependencia (crisis de la “generación soporte”), tanto formales como informales, parece abocar a una reconsideración de los modos de acometer uno de los desafíos más acuciantes de los sistemas de provisión de servicios en el medio rural. En este sentido, el Informe del CES apuntaba a la necesidad de implementar sistemas para el reconocimiento y acreditación de las cualificaciones

<sup>214</sup> Según el INE, el índice de masculinidad en los municipios rurales era en 2019 de 103,4 hombres por cada 100 mujeres. En sentido inverso, en los municipios urbanos la presencia de hombres muestra una relación de 94,7 por cada 100 mujeres.

profesionales adquiridas través de la práctica en sectores relacionados con los cuidados a personas.

- *Empleo en áreas rurales*: las mujeres rurales, además de mostrar en prácticamente todos los grupos de edad menores tasas de empleo y mayores tasas de paro que en el resto de áreas, arrojan mayores diferenciales negativos respecto a las tasas de los hombres del medio rural. En 2019 la tasa de empleo de las mujeres rurales se situaba en el 54,3 por 100, frente al 60 por 100 de las mujeres de las áreas urbanas, y con un diferencial de género de 14 puntos porcentuales (9 puntos en las urbanas), mientras la tasa de paro alcanzaba el 16,7 por 100, frente al 11,8 por 100 de los hombres rurales el 15,2 por 100 de las mujeres urbanas.
- *Escaso acceso a la titularidad de explotaciones agrarias por parte de las mujeres*, que representan un tercio de las personas titulares y un 26 por 100 de quienes ostentan la jefatura de la explotación, manteniendo una participación subordinada como cónyuge del titular de la explotación, con un trabajo menos visible y sin retribución económica directa.
- *Brecha digital*: persiste en el medio rural una carencia de infraestructuras de comunicaciones análogas en calidad, capacidad y velocidad a las existentes en las áreas urbanas, como se ha hecho patente durante la pandemia. Esto supone un importante obstáculo para la cohesión territorial siendo necesario impulsar programas formativos en habilidades digitales y competencias informáticas, que contribuyan a mejorar la empleabilidad de las mujeres y con ello su incorporación al mercado laboral.

El informe concluye que pese a las actuaciones puestas en marcha para cerrar la brecha de género en el medio rural, los datos siguen mostrando importantes desigualdades respecto al trabajo productivo, además del reproductivo, que explicarían la importante emigración femenina, especialmente entre las mujeres jóvenes, y los consiguientes procesos de masculinización, envejecimiento y despoblamiento del medio rural. En este sentido, el CES apuesta por visibilizar, reconocer y valorar la contribución de las mujeres rurales a la actividad económica, tanto agraria como no agraria, además de lograr su incorporación no solo al empleo asalariado, sino también a los órganos de dirección dentro de empresas y cooperativas. Ello pasa por 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, promoviendo simultáneamente el relevo generacional.

Conectando con estas necesidades, el PRTR sitúa la cohesión territorial entre sus principales ejes transversales, con el objetivo, a corto plazo, de que la crisis económica generada por el COVID-19 no profundice en las brechas existentes, y a medio plazo, una

vez superada la pandemia, impulsar la reactivación económica de las zonas que se enfrentan a la despoblación y el envejecimiento. Enlaza así con el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico, cuyas 130 medidas articulan las líneas de acción para la recuperación del medio rural en clave de sostenibilidad, en coherencia muchas de ellas con las conclusiones de los informes del CES<sup>215</sup>. El eje 5 del Plan se dedica a la igualdad de oportunidades, contemplando 12 medidas bajo la premisa que las mujeres y los jóvenes pueden desempeñar un papel esencial en la revitalización de los pequeños municipios y áreas rurales. La atracción y la fijación del talento de las mujeres y los jóvenes, su capacitación, y la creación de oportunidades para el emprendimiento, abren nuevas perspectivas y contribuyen al desarrollo económico y social en estos territorios. Las medidas persiguen asimismo reforzar la igualdad de derechos de las mujeres en el territorio, avanzando en conciliación y corresponsabilidad, así como garantizando la seguridad y atención a las víctimas de violencia de género (recuadro 11).

**RECUADRO 11.** LAS MUJERES EN EL PLAN DE MEDIDAS ANTE EL RETO DEMOGRÁFICO (EJE 5)

**5.1. Líneas de apoyo financiero (préstamo participativo) al emprendimiento y al crecimiento de la pyme innovadora:** persigue impulsar el lanzamiento de nuevos productos y servicios por parte de empresas innovadoras y de alto contenido tecnológico lideradas por mujeres en el ámbito rural, contribuyendo a la generación de empleo en un sector de alto potencial y futuro en los próximos años, reduciendo la brecha de género.

**5.2. Proyectos piloto de inserción laboral a través de cooperativas y empresas de inserción:** fomento de proyectos piloto de inserción laboral en el sector textil y agroalimentario destinado a jóvenes, mujeres y a mujeres jóvenes.

**5.3. Apoyo al relevo generacional en la actividad agraria:** jóvenes y mujeres rurales: se propone una línea de apoyo para el desarrollo de proyectos empresariales de mujeres rurales.

**5.4. Impulso a las actuaciones de conciliación y corresponsabilidad en el medio rural 2021-2024:** desarrollo e impulso de programas de apoyo en el medio rural para aumentar la corresponsabilidad entre mujeres y hombres, mejorar la distribución equitativa de la responsabilidad en los cuidados, y la empleabilidad y oportunidades laborales de las mujeres.

**5.5. Apoyo al emprendimiento de las mujeres para lograr el empoderamiento y la igualdad de género en el ámbito rural:** se pretende impulsar un proceso de empoderamiento y capacitación de las mujeres en el ámbito rural en materia de emprendimiento, lucha contra la despoblación, desarrollo sostenible y transición ecológica, así como apoyar aquellas asociaciones reconocidas que trabajan en dichas líneas de actuación.

**5.6. Seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres:** se orienta a fortalecer la seguridad y la atención a las víctimas de violencia contra las mujeres en el ámbito rural mediante el impulso de las medidas contempladas, entre otros, en el Plan de Acción de la Guardia Civil contra la Violencia sobre la Mujer.

**5.7. Garantía de recursos asistenciales y de apoyo a las víctimas de violencia contra las mujeres en el ámbito rural:** pretende garantizar recursos destinados a la prevención y lucha contra la violencia machista en el ámbito rural, favoreciendo la difusión de recursos asistenciales y de apoyo, y la mejor dotación y formación de los agentes implicados.

**5.8. Proyectos de capacitación digital:** incluye el objetivo de fomentar el empleo femenino en las zonas rurales y promover la inclusión de estas personas trabajadoras, así como reducir las dificultades en el acceso al universo digital de grupos con dificultades (trabajadoras agrarias), mejorar su perspectiva profesional y acortar la brecha tecnológica del mundo rural.

**5.12. Incremento de la presencia de mujeres en los ámbitos de tomas de decisiones de las cooperativas agroalimentarias:** orientado a promover el liderazgo de las mujeres que trabajan en las cooperativas, para facilitar su visibilización y eliminar sesgos inconscientes de género que les impidan promocionar a puestos de toma de decisiones.

215 Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial* e Informe CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible*.

Dentro de ese conjunto de 130 medidas frente el reto demográfico, una línea de acción específica atiende a la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres en pequeños municipios y áreas rurales, pero prácticamente todas ellas pueden repercutir beneficiosamente a tal fin, en la medida en que el PRTR se propone propiciar el desarrollo de procedimientos que incorporen la dimensión de género y de igualdad de oportunidades en todos los procedimientos administrativos.

Asimismo, dentro del componente 2 del PRTR, la Inversión 2 contempla medidas centradas en la reducción de la brecha laboral, incluyendo acciones específicas para las mujeres en el ámbito rural, cuya incorporación al empleo continúa rezagada respecto a la media europea por causas sociodemográficas estructurales que las alejan del tejido productivo. Reviste gran interés la previsión que hace de puesta en marcha de planes específicos orientados a mejorar la capacitación de las mujeres en estas áreas, que permita aumentar su participación en las actividades económicas ofreciendo oportunidades de formación y asesoramiento en los ámbitos digital, tecnológico, emprendimiento y economía social, vinculados al aprovechamiento forestal y agrario, actividades comerciales online y apoyo a la dependencia. Además, se impulsarán acciones destinadas a mujeres víctimas de violencia de género o trata y explotación sexual, programas específicos de formación e inserción con compromiso de contratación, con participación de los servicios sociales, de refuerzo de las habilidades sociales y competencias profesionales básicas, de formación en alternancia y de mecanismos para incentivar la contratación estable.

### 2.1.3. Transición energética justa

El marco de acción de la transición energética justa, propuesto por la OIT y la Convención de Naciones Unidas contra el cambio climático, se orienta a maximizar los beneficios en la actividad y el empleo y minimizar los impactos negativos de la transición ecológica y la descarbonización. La Estrategia Española de Transición Justa<sup>216</sup> prevé que la transición energética se saldrá con una creación neta de empleo en la mayoría de los sectores económicos, destacando por sus pérdidas netas las industrias extractivas. Más allá de la destrucción de empleo, la transición energética conllevará un cambio en la naturaleza de muchas ocupaciones, que requerirá de importantes inversiones en recualificación y medidas de acompañamiento. El componente 10 del PRTR, dedicado a la transición justa, persigue precisamente “integrar a trabajadores y territorios afectados por los cierres en una economía más ecológica, baja en carbono, desde un enfoque concertado entre todos los agentes para un tratamiento equitativo y solidario, minimizando los impactos negativos sobre el empleo, el medioambiente y la despoblación de estos territorios”.

Los sectores más afectados por esta reconversión (centrales térmicas de carbón, minería y nucleares pero también construcción, industria del automóvil, transporte...) son actividades muy masculinizadas, lo que no quiere decir que las mujeres no se puedan ver

<sup>216</sup> Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, *Estrategia de transición justa*, noviembre 2020.

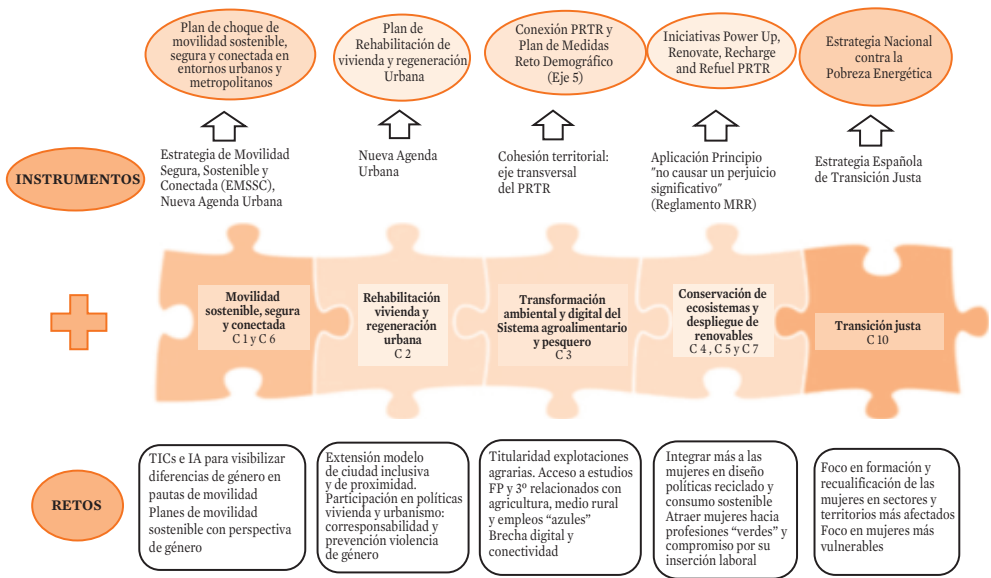
perjudicadas indirectamente, a través del impacto territorial o en comunidades locales fuertemente dependientes de sectores en transformación, como ocurrió en la reconversión industrial de los años ochenta. Para afrontar estos riesgos y procurar que la transición energética se acompañe de una corrección del desequilibrio de género, el PRTR se propone utilizar este componente para mejorar la empleabilidad y condiciones laborales de las mujeres, en el marco de los convenios de transición justa. Así, se contempla realizar reorientación y acompañamiento para fomentar la realización de acciones formativas por mujeres en las familias profesionales de energía, agua, seguridad y medioambiente, así como de instalación y mantenimiento en energías renovables (eólica y fotovoltaica), restauración y gestión medioambiental y rehabilitación integral y energética de viviendas dirigidos a la obtención de certificaciones reconocidas, que faciliten su inserción laboral en estos sectores también muy masculinizados. Además, se prevé incluir cláusulas específicas sobre género en el acuerdo marco para la asistencia técnica de proyectos de infraestructuras y en las convocatorias de ayudas para la ejecución de los proyectos por empresas de las zonas si fuera posible.

Una visión amplia de la transición justa remite a la necesidad de no dejar a nadie atrás en el proceso de transformación. Desde esta perspectiva, hay que tener en cuenta que muchas mujeres, por sus más desfavorables circunstancias socioeconómicas (menores ingresos) y el tipo de hogar (a menudo hogares unipersonales o monoparentales, sobre todo en el caso de mujeres de edad avanzada) pueden verse particularmente afectadas por los costes de la transición energética y ser más vulnerables al riesgo de pobreza energética. La Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética es la herramienta con la que se aborda este problema, integrada también en el PRTR. Aunque estos grupos puedan beneficiarse de medidas paliativas como el bono social eléctrico, como elemento central de dicha estrategia, y las medidas urgentes adoptadas a lo largo de la pandemia para evitar la pérdida de vivienda o favorecer su mantenimiento (con especial consideración de algunos grupos, como las víctimas de violencia de género o los hogares con una única persona progenitora)<sup>217</sup>, la precariedad de ingresos hace que permanezcan prácticamente al margen de otro tipo de ayudas e incentivos impulsados en buena medida gracias a la financiación del PRTR (subvenciones a la rehabilitación energética de edificios y acceso a energías renovables; ayudas a la movilidad sostenible y al coche eléctrico, etc.), que requieren una inversión importante aunque esta se vea aminorada por las ayudas.

En resumen, existe cierta falta de coherencia entre la importancia del rol de las mujeres para abordar eficazmente la agenda de sostenibilidad y su todavía escasa representatividad en los sectores punteros en este ámbito, así como en puestos de toma de decisiones tanto en el ámbito público como en el privado. La relevancia de la aportación de las mujeres al ecosistema urbano y rural, en forma de trabajos remunerados, de cuidados y de participación social, contrasta también con el escaso interés que se ha prestado a sus necesidades desde el punto de vista del diseño de las infraestructuras, el urbanismo y las

217 Sobre el detalle de estas ayudas, véase Memoria CES 2020, capítulo III, *Vivienda*.

GRÁFICO 34. GÉNERO, TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y COHESIÓN TERRITORIAL EN EL PRTR



Fuente: elaboración propia.

políticas de vivienda o el acceso a medidas de impulso a la sostenibilidad medioambiental. Además de injusta, esta situación resulta ineficiente para el propio sistema productivo. La plena incorporación de las mujeres a la transformación-país que supone la transición ecológica y energética que impulsa el PRTR representa un desafío lleno de oportunidades para aprovechar el talento de las mujeres e implementar una nueva agenda urbana y rural más inclusiva y vertebradora de la cohesión social y territorial.

## 2.2. SISTEMA DE CONOCIMIENTO, DIGITALIZACIÓN Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

El principio de igualdad entre mujeres y hombres en el marco del sistema de conocimiento en su conjunto, tanto en el ámbito educativo como en el sistema de ciencia, investigación e innovación, es un objetivo ampliamente reconocido y así se ha venido incorporando en el diseño del marco existente a lo largo de los años. Sin embargo, su insuficiente cumplimiento es un factor más en el hecho de que todavía no se haya logrado una igualdad real, planteando retos al sistema de conocimiento como punto de partida para el desarrollo de la persona en sociedad. A ello se suma en un contexto de desarrollos más recientes del conocimiento basados en la digitalización y otras tecnologías avanzadas como la IA, el potencial que estos pueden suponer para la reducción de las desigualdades de género existentes.

Así, desde una perspectiva de género, los problemas detectados previamente<sup>218</sup> sobre estas cuestiones –insuficiente escolarización infantil, desequilibrio segregado por sexo y persistencia de los estereotipos de género en las enseñanzas STEM y consiguiente elec-

218 Véase el apartado 4 del capítulo II de este informe.

ción y desarrollo profesional, limitaciones a la carrera investigadora, brecha digital o sesgo en los algoritmos– deben formar parte de las prioridades de las políticas públicas y de ahí que se hayan incluido en los distintos componentes y medidas del PRTR. De hecho, tal y como reconoce el propio plan, las medidas vinculadas al sistema de conocimiento tienen un impacto directo en la igualdad entre mujeres y hombres.

### 2.2.1. El sistema de educación formal: clave para la igualdad

El impulso a la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la sociedad, siendo uno de los ejes de la recuperación económica y social en que se asienta el PRTR, pasa necesariamente por su asunción en el esquema de valores de las generaciones más jóvenes. En ello juegan un papel fundamental las familias, el entorno y los referentes de las niñas y los niños pero, sobre todo, el sistema educativo en su función de transmisión del respeto a los derechos humanos y a los principios democráticos en que se asienta la vida en común, entre los que la igualdad efectiva entre mujeres y hombres ocupa un lugar central. De ahí que, en mayor o menor medida, las últimas reformas educativas se dirigieran a reforzar este objetivo, en el que convergen con la orientación de la hoja de ruta del escenario de la recuperación económica y social marcada en el PRTR. Los fondos europeos pueden contribuir, por tanto, a dar impulso y efectividad a los principios enunciados en la normativa de educación.

Con el fin de modernizar y hacer frente a los déficit y desafíos del sistema educativo, ampliamente diagnosticados por diferentes instituciones especializadas tanto nacionales como internacionales, recogidos por el CES en diferentes trabajos<sup>219</sup>, España está afrontando importantes reformas legislativas en todos sus niveles educativos. Recientemente, se ha aprobado la que será octava Ley de Educación no universitaria de la democracia en 40 años (LOMLOE) y la Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional, cuyo Anteproyecto el CES tuvo la oportunidad de dictaminar<sup>220</sup>. En los niveles universitarios, se está trabajando con los diversos sectores implicados en el Anteproyecto de Ley Orgánica del Sistema universitario.

En consonancia con la normativa internacional y nacional vigente<sup>221</sup>, en las tres normas se identifican tanto objetivos como articulado vinculado con el principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, y la prevención de la violencia de género.

219 En el epígrafe de *Educación*, capítulo III de las sucesivas Memorias del CES, así como en los Informes CES 2/2020, *Jóvenes y mercado de trabajo en España*; Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad* e Informe CES 1/2009, *Sistema educativo y capital humano*.

220 Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el CES, Dictamen 5/2021, sobre el Anteproyecto de Ley de Ordenación e integración de la formación profesional.

221 Estos principios y objetivos forman parte del Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, de las Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020), de la Constitución Española, de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de las Medidas de protección integral contra la violencia de género y del II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad 2017-2023.

Sin embargo, la eficacia y efectividad de estas leyes en términos generales, y específicamente respecto a la previsión de resultados en términos de género requiere una mínima estabilidad a medio y largo plazo, y un amplio consenso político y de la comunidad educativa tanto en la tramitación de las mismas como en los aspectos necesitados de desarrollo para su implementación en las comunidades autónomas. A este respecto, cabe señalar la falta de consenso político y social que ha caracterizado la tramitación de la LOMLOE, ante la incapacidad de llegar a un Pacto de Estado en educación, y de ahondar en la participación de toda la comunidad educativa para aportar soluciones consensuadas<sup>222</sup>.

En este contexto, el PRTR supone un impulso a estas reformas, pues dos componentes del mismo (20 y 21) están referidos a la FP y al sistema educativo en su conjunto. Sin embargo, la atención de muchos de los problemas detectados en el diagnóstico exceden tanto de las reformas legislativas como de las inversiones contempladas en ambos componentes del PRTR, pues como se ha visto anteriormente, tanto la mejora de las actitudes y valores del alumnado respecto a la igualdad, así como las actuaciones sobre los factores intrínsecos y extrínsecos vinculados a la insuficiencia de mujeres en los ámbitos STEM o los relativos a la brecha digital, requieren involucrar a toda la comunidad educativa, y actuar no solo sobre la educación formal (a través de la preparación, formación y motivación del profesorado y de los cambios previstos en los currículos), sino sobre todo a través del trabajo que se realiza en las aulas. Por tanto, las prácticas e instrumentos pedagógicos, y los materiales que se utilicen para la aplicación de los nuevos currículos que establece la LOMLOE serán esenciales en la superación de estos déficit. Así mismo, cabe recordar que es muy necesario actuar en los ámbitos informales, esencialmente vinculados al entorno familiar y al grupo de pares, como el papel de los diferentes medios de información y comunicación, o de la presencia de referentes de ambos sexos en todos los ámbitos, y especialmente en los que las mujeres están infrarrepresentadas.

El componente 21 del PRTR incorpora las principales reformas que se están produciendo actualmente en el sistema educativo, a excepción de la reforma de la FP que se detalla posteriormente; es decir, la nueva Ley Orgánica de Educación<sup>223</sup> (LOMLOE), un nuevo modelo curricular por competencias clave en educación infantil, primaria, secundaria obligatoria, y bachillerato, y una reforma integral del sistema universitario. Estas normas tienen el objeto de modernizar y digitalizar el sistema educativo para dar una enseñanza personalizada, inclusiva y flexible, que se adapte a las necesidades de cada alumno, que aumente las oportunidades educativas y formativas de toda la población, que contribuya a la mejora de los resultados educativos y que satisfaga las demandas de calidad de toda la sociedad.

---

*Modernización  
y digitalización del sistema  
educativo, incluida  
la educación temprana  
de 0-3 años*

---

222 Véase Memoria CES 2020.

223 La Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Con la puesta en marcha de la LOMLOE se busca que las diversas medidas<sup>224</sup> para el fomento de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres tengan un impacto positivo en la prevención de la violencia de género y en la convivencia en el centro educativo, impulsen el respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, contribuyan a la consolidación del principio de coeducación y formación compartida, mejoren la formación y especialización de personas docentes y formadoras a este respecto, y propicien un avance hacia el equilibrio de ambos sexos en el porcentaje de alumnado en los ámbitos STEM. No obstante, como en anteriores leyes, se requiere un esfuerzo, compromiso e implicación real de toda la comunidad educativa para que el logro de la igualdad sea realmente efectiva.

El impulso a la escolarización en el primer ciclo de educación infantil es la inversión mejor dotada del componente 21 del PRTR, y con más impacto sobre la igualdad de este componente. Tal como señala el análisis sectorial de aspectos de igualdad de género y oportunidades del PRTR, la escolarización gratuita de 0 a 3 años redundará en un aumento de tasa de actividad de las mujeres, así como un elemento básico o clave para mejorar la corresponsabilidad y conciliación personal, familiar y laboral de las personas ocupadas, y con ello facilitar una mayor promoción de las mujeres en sus carreras laborales y profesionales. Además, la generalización de la escolarización infantil tiene un impacto positivo tanto en los resultados educativos, como en la asimilación de los valores igualitarios a una edad temprana. Se trata, por tanto de una inversión necesaria, aunque tiene el riesgo de convertirse en gasto estructural, y no incluye calendario de implantación.

---

*El nuevo modelo curricular,  
una oportunidad para  
la igualdad*

---

Tras la promulgación de la LOMLOE, se ha abordado el diseño de un nuevo modelo curricular por competencias clave, priorizando aprendizajes fundamentales, y la regulación de una ordenación académica inclusiva. Tras un periodo de consulta pública, han sido publicados los Reales Decretos de enseñanzas mínimas de educación infantil, de educación primaria, de la ESO, y bachillerato<sup>225</sup>.

La perspectiva de género aparece claramente en este nuevo modelo curricular, pues los perfiles de salida del alumnado al término de la educación primaria, ESO y bachillerato, que es la herramienta clave de la nueva construcción curricular, no solo identifica las ocho competencias clave<sup>226</sup> que todo el alumnado debe haber adquirido y desarrollado

224 Impulso de los estudios, perspectiva de género y valores coeducativos en los planes de acción tutorial y de convivencia. Incluyendo la educación para la prevención de la violencia de género, en la formación inicial del profesorado en el currículo y en los libros de texto. Los centros sostenidos parcial o totalmente con fondos públicos no podrán separar al alumnado por sexos.

225 Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación infantil, Real Decreto 157/2022, de 1 de marzo, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación primaria, Real Decreto 217/2022, de 29 de marzo, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación secundaria obligatoria y Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establecen la ordenación y las enseñanzas mínimas del bachillerato.

226 Competencia en comunicación lingüística, competencia plurilingüe, competencia matemática y competencia en ciencia y tecnología (STEM), competencia digital, competencia personal, social y de aprender a aprender, competencia ciudadana, competencia emprendedora y competencia en conciencia y expresión culturales.

al término de cada nivel educativo, sino que también concreta los principios y fines del sistema educativo español respecto a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, el desarrollo capacidades y actitudes contrarias a los estereotipos sexistas, y a la violencia de género<sup>227</sup>.

Estos perfiles de salida se concretan para cada etapa educativa en la formulación para cada competencia clave de un conjunto de descriptores operativos –marco referencial a partir del cual se concretan las competencias específicas<sup>228</sup> de cada área o materia–. De las ocho competencias clave, la competencia ciudadana es la que más incide sobre la igualdad, los estereotipos sexistas, la discriminación y la violencia de género; sin embargo, el resto de competencias clave pueden contener descriptores que incluyan la perspectiva de género de forma más concreta. Por su parte, solo en algunos casos, las competencias específicas (que constituyen un elemento de conexión entre, por un lado, el perfil de salida del alumnado, y por otro, los saberes básicos<sup>229</sup> de cada área y los criterios de evaluación) incorporan la perspectiva de género en alguna materia<sup>230</sup>. Por todo ello, una revisión de ambas desde una perspectiva de género sería importante para superar los desequilibrios existentes en los estudios STEM, y en los ámbitos digitales y tecnológicos.

Además, por primera vez se define el currículo del primer ciclo de la Educación Infantil, concebido como una única etapa. Aunque la perspectiva de género se encuentra presente en los diferentes elementos del currículo, sería aún si cabe más necesaria la revisión señalada anteriormente, dado que en esta primera etapa de escolarización es cuando comienza la socialización diferencial.

En todo caso, el enfoque competencial y la adopción de la perspectiva de género ya estaban presentes en la LOE<sup>231</sup>. Sin embargo, es ampliamente reconocido que se han encontrado serias dificultades para hacerse realidad en los centros y las aulas<sup>232</sup>. Está previsto implantar los nuevos planes de estudio en el curso 2022-2023 y para ello, se incluirá la preparación de material de apoyo, didáctico y de orientación, así como la formación de equipos docentes<sup>233</sup>. Desde una perspectiva de género, en el éxito de esta reforma es importante dotar e incrementar las competencias de todas las personas integrantes de la comunidad educativa a este respecto, pues son las Administraciones educativas de las

227 Según el Documento base del Ministerio de Educación y FP “Perfil de salida del alumnado al término de la educación básica. Marco curricular de la LOMLOE”, aunque la transversalidad de la perspectiva de género es una condición inherente al perfil de salida, hay determinadas competencias que en mayor medida contribuyen a alcanzar los objetivos que la Ley Orgánica prevé para la educación básica respecto a la igualdad entre mujeres y hombres (art. 23, letras c y d de la LOMLOE).

228 Desempeños que el alumnado debe poder desplegar en actividades o en situaciones cuyo abordaje requieren de los saberes básicos de cada área o ámbito.

229 Conocimientos, destrezas y actitudes que constituyen los contenidos propios de un área o ámbito cuyo aprendizaje es necesario para la adquisición de las competencias específicas.

230 Como por ejemplo la competencia específica 8 en el área de conocimiento del medio natural, social y cultural del Real Decreto 157/2022 por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la educación primaria.

231 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

232 Como por ejemplo, la importante incidencia de la violencia de género entre los adolescentes.

233 Comisión Europea, *Monitor de la Educación y la Formación 2021*, España.

comunidades autónomas las que completarán los currículos en sus respectivos ámbitos de competencia, y serán los centros y el profesorado quienes realmente hagan realidad este nuevo enfoque.

Por otro lado, las inversiones que contempla el PRTR para los niveles obligatorios del sistema educativo no están directamente relacionados con los problemas detectados como los menores rendimientos del alumnado femenino en determinadas materias o el inicio de la segregación por sexo de los itinerarios educativos. Así, las inversiones del Programa #PROA+ están destinadas a reducir el fracaso escolar y abandono escolar temprano. Aunque entre el alumnado femenino la incidencia de estos problemas es menor que entre sus coetáneos masculinos, su reducción es igualmente deseable. En el mismo sentido, la integración del alumnado educativamente vulnerable en el sistema público a través de la creación de Unidades de Acompañamiento y Orientación Personal y Familiar, tendrá un efecto deseable en el conjunto del alumnado, aunque en la implementación de estas unidades se debería tener en cuenta que el alumnado femenino con necesidades educativas especiales está generalmente infradiagnosticado.

Recientemente se ha procedido a algunas reformas del sistema universitario para adecuar la ordenación de las instituciones<sup>234</sup> y enseñanzas universitarias<sup>235</sup> a las trans-

---

### *La transformación y la brecha digital de género en el sistema universitario*

---

formaciones sociales, económicas y tecnológicas acaecidas en la última década, reformas que se han incluido también en el PRTR (componente 21). La primera de ellas, busca una organización de las enseñanzas adaptada a estos cambios disruptivos, y

más flexible en sus componentes y estructuras. La segunda persigue una mejor gestión, ordenación y planificación de la creación de universidades o centros universitarios, como de las nuevas modalidades de universidad que están emergiendo relacionadas con la docencia virtual o no presencial. Ambas reformas dotan de mayor flexibilidad a la oferta educativa por lo que, en un principio, dichos cambios permitirían una mejor adaptación a las necesidades de compatibilización de las mujeres, y con ello aumentar su participación en los estudios universitarios. Además, el artículo diez de la nueva norma que regula las instituciones universitarias, en cumplimiento de la legislación vigente, establece que los estatutos y normas de organización y funcionamiento de las universidades deberán “disponer de un plan de igualdad de mujeres y hombres, un protocolo contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, y un registro salarial”.

Estas medidas se complementarán con la futura Ley Orgánica del Sistema universitario, al cierre de este informe aún en tramitación en busca de un amplio consenso, que persigue tanto garantizar la buena gobernanza de las instituciones universitarias, como fomentar la investigación, la transferencia y la movilidad del personal docente e investi-

<sup>234</sup> Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad.

<sup>235</sup> Real Decreto 640/2021, de 27 de julio, de creación, reconocimiento y autorización de universidades y centros universitarios, y acreditación institucional de centros universitarios.

gador. Estos objetivos son coherentes con la reforma del sistema de ciencia, tecnología e innovación, que se abordan posteriormente.

Finalmente, para promover el acceso a la educación superior, en el año 2020 se produjo una reforma al sistema de becas y ayudas al estudio, y un aumento sustancial de la cuantía<sup>236</sup> y reducción de los precios universitarios, al eliminarse el anterior sistema de horquillas y establecer un precio máximo para crédito universitario<sup>237</sup>. En este sentido, dichos cambios permitirán avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades en el acceso a los estudios universitarios de las mujeres con menores recursos económicos.

La inversión en formación y capacitación del personal docente e investigador que contempla el PRTR, debería tener unos objetivos desglosados por género, dadas las brechas de género que persisten en el sistema de I+D. Además, el presupuesto asignado parece escaso para el tamaño del sistema universitario, y para los objetivos de las diferentes ayudas puestas en marcha.

Por otro lado, la mayoría de las actuaciones de la inversión digital en el ámbito universitario van destinadas a infraestructuras, equipamiento y desarrollos tecnológicos para mejorar los recursos académicos digitales de docencia y evaluación. No obstante, se incluye también el programa de impulso a la formación y a la captación de talento digital, con programas de capacitación y formación para el profesorado con el objeto de actualizar sus competencias digitales, en línea con el refuerzo de las competencias digitales (componente 19). En la justificación de esta inversión, el PRTR tiene en cuenta la brecha digital de género en las especialidades TIC, pero no en los objetivos e implementación. Tampoco la inversión dedicada a promover proyectos de innovación digital e interuniversitarios de carácter estratégico y transversal que contempla, entre otros, proyectos en el ámbito de la formación digital y de incentivos al profesorado de adaptación a la docencia digital, tiene en cuenta de manera específica a las mujeres.

En todo caso, hay que señalar en cuanto al conjunto de inversiones contempladas en el PRTR en este componente que se le dedica una cantidad relativamente escasa (1.648 millones de euros), lo que supone apenas un 2,37 por 100 del total de los fondos del PRTR. Sin embargo, no hay que obviar que estos fondos suponen una oportunidad para llevar a buen término el Plan de Modernización y Digitalización del Sistema Educativo.

La transformación y modernización del sistema de FP es uno de los ejes vertebradores de un nuevo modelo económico basado en el conocimiento. En España, destaca la menor proporción de personas en relación a la media europea que eligen y terminan estas enseñanzas pues, como se ha mencionado ya en el

---

*Impulso de la formación profesional*

---

236 Real Decreto 688/2020, de 21 de julio, por el que se establecen los umbrales de renta y patrimonio familiar y las cuantías de las becas y ayudas al estudio para el curso 2020-2021 y se modifica parcialmente el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas.

237 Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019.

apartado 4 del capítulo II previo, en parte esta situación se debe a que menos mujeres optan por los estudios profesionales. Además, persiste en España una concentración y segmentación de género en torno a determinadas familias profesionales, que aunque no es exclusivo de nuestro país, repercute en una falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo. Como ya dijo el CES en su Informe 3/2015<sup>238</sup>, tanto la concentración como la segmentación según género son muy relevantes pues suponen el inicio de la segregación ocupacional y tienen importantes y desventajosos efectos sobre el mercado de trabajo, y especialmente sobre las mujeres, al entrañar un importante desaprovechamiento del capital formativo y humano. Dentro del análisis de elección de contenidos profesionalizadores, los estudios pertenecientes a los campos STEM presentan una singular relevancia, pues la demanda actual de estos, especialmente por las mujeres, no se corresponde con las oportunidades que estas ofrecen. Sin embargo, esta situación como se ha señalado anteriormente en el diagnóstico, se arrastra desde niveles educativos previos, aunque tiene su continuación en los niveles postobligatorios y una clara incidencia en el interés y en la elección de los estudios. Por tanto, es en estas etapas donde se deberían investigar tanto las causas de estos menores rendimientos como las diferencias por género, y también diseñar fórmulas para atraer a las personas jóvenes hacia estas materias desde edades tempranas.

Por ello, el PRTR en su componente 20 señala, de forma explícita, que con las medidas adoptadas se pretenden corregir los desequilibrios entre profesiones y sexo. A este respecto, los indicadores de ejecución y de resultado de las actuaciones contempladas en este componente estarán desglosados por sexo y grupos de edad, aunque ni los principales retos y objetivos, ni el impacto esperado lo tienen en cuenta.

---

*La nueva ley de FP  
¿una oportunidad para  
la eliminación de la  
segregación formativa  
existente?*

---

Este componente incorpora parte de las importantes transformaciones que España está acometiendo en materia de FP, con dos reformas concretas: la Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional y el Plan de Modernización de la Formación Profesional.

La Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional<sup>239</sup> (LOFP) es una pieza clave dentro del sistema de educación y formación para la transición hacia un nuevo modelo productivo más digital y más verde, y para ofrecer el acceso a una formación de calidad con garantías de empleabilidad y progreso profesional. Esta ley, tanto en sus principios generales como en sus objetivos, aboga por el fomento de la igualdad efectiva de oportunidades entre mujeres y hombres en el acceso, por el desarrollo del proceso de la formación profesional para todo tipo de opciones profesionales, y la eliminación de la segregación formativa existente. Velar por esta igualdad se convierte así en una obligación que debe regir el funcionamiento tanto de los centros educativos como de las empresas u organismos equiparados, así como de las tutorías encargadas de los diferentes procesos

238 Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

239 Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de Ordenación e integración de la formación profesional.

formativos. Además, respecto a las personas destinatarias de las ofertas de formación, establece la necesidad de promover la participación equilibrada por sexo en todas las ofertas formativas para la eliminación de sesgos y estereotipos de género.

Sin embargo, tal y como señaló el CES en su Dictamen 5/2021<sup>240</sup>, la eficacia y efectividad de esta futura ley respecto a la previsión de resultados igualitarios en perspectiva de género dependerá, entre otras cuestiones, de su desarrollo reglamentario, de que se garantice una suficiente financiación del sistema y de que se vele por la implementación de criterios básicos análogos en el conjunto del Estado que permitan armonizar la gestión y la impartición de formaciones que se desarrollen en las comunidades autónomas. Por ello, es aconsejable que el consenso social y político amplio entorno a estas cuestiones se mantenga más allá de los tiempos políticos parlamentarios.

Por su parte, el Plan para la formación profesional, el crecimiento económico y social, y la empleabilidad, está diseñado tanto para el ámbito del sistema educativo como para la formación profesional para el empleo. Este Plan enmarcado en la Agenda 2030, y que pretende ser uno de los motores de crecimiento económico y social tras la crisis provocada por la pandemia, se incorpora parcialmente al PRTR en forma de inversiones para facilitar su ejecución. Hay que señalar que el Plan desarrollado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional apenas contempla explícitamente a las mujeres, pues ni en el análisis de la situación formativa y laboral de la población en España, ni en el estudio de la situación de la formación profesional, se apuntan las múltiples brechas de género existentes, señaladas en numerosas ocasiones por el CES. Tampoco la perspectiva de género está presente en la misión, principios y en los análisis de situación de los once ámbitos estratégicos del plan, a excepción del ámbito relacionado con la digitalización y la formación profesional (eje 3), y el de orientación profesional (eje 10) que, en sus diagnósticos, recalcan la importancia de la reducción de la brecha de género respecto a los especialistas en TIC y el acceso de las mujeres a determinados perfiles profesionales. Sin embargo, hay que señalar que también las actuaciones de otros ejes estratégicos, como por ejemplo el relacionado con la flexibilización y accesibilidad de la formación para un sistema único de FP (eje 2), tendrán un especial impacto positivo sobre las mujeres con más dificultad para conciliar sus distintas responsabilidades profesionales y familiares. Incluso el ámbito relativo al reconocimiento y acreditación de competencias básicas y profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral, puede tener un impacto de género decisivo si en el proceso de implementación se priorizan sectores en los que las mujeres tienen una presencia importante. Tampoco en las líneas de actuación, donde se han establecido objetivos concretos en términos de personas beneficiarias como de actuaciones, se han tenido en cuenta el sexo de los participantes, o la perspectiva de género.

---

*Modernización de la FP:  
necesidad de perspectiva  
de género*

---

240 Dictamen 5/2021 sobre Anteproyecto de Ley Orgánica de Ordenación e integración de la formación profesional.

Por otro lado, con el objetivo de mejorar la eficacia y eficiencia en la ejecución de este Plan sería necesario establecer unos procedimientos más detallados de implementación, gestión y evaluación, pues su desarrollo exige una importante gobernanza multinivel, tanto territorialmente como por los diferentes agentes implicados en su desarrollo (interlocutores sociales, sector educativo, comunidad educativa, etc.).

Además de las reformas, el Plan Estratégico de Impulso de la FP contempla tres inversiones que, a su vez, forman parte del ambicioso Plan de Modernización de la FP. Estas inversiones del componente 20 establecen el colectivo objetivo de la inversión y las características de su implementación (incluidos costes, y el tamaño y naturaleza de la inversión), pero solo en la primera inversión dirigida al “*reskilling* y *upskilling* de la población activa ligado a cualificaciones profesionales” se menciona de forma explícita la prioridad de atención a las mujeres entre otros grupos de población. Con esta orientación, los esfuerzos de cualificación y recualificación profesional de la población activa, en el marco de la formación profesional para el empleo, persiguen también cerrar las brechas de género en profesiones que requieran altos niveles de habilidades digitales y conocimiento de competencias emergentes, pero también en sectores de rápida evolución y generadores de empleo futuro como el cuidado a las personas o los empleos verdes. También en la oferta modular de competencias digitales y en la creación de las Aulas Mentor, se explicita que se atenderá a una distribución equilibrada por sexo de la población en su implementación. Por el contrario, muchas de las acciones contempladas en las otras dos inversiones del componente tienen un impacto de género directo o indirecto que, sin embargo, no se ha explicitado y que se podría conocer si durante su implementación se recogiese información desglosada por sexo.

### **2.2.2. Reducir la brecha de género en ciencia y tecnología**

La incorporación plena de las mujeres al sistema de conocimiento, ciencia e innovación abre oportunidades para la igualdad ya que, como se ha señalado anteriormente, existe una importante brecha de género, no tanto en la presencia creciente de mujeres en el sistema de ciencia y tecnología, como reflejan los datos crecientes sobre el número de mujeres investigadoras, sino en su participación plena en todos los ámbitos del mismo. Se constata, de hecho, una segregación vertical de género con una menor presencia en los puestos de mayor rango y toma de decisiones (el 24 por 100 son funcionarias catedráticas de universidad y el 23 por 100 son rectoras o directoras de institutos de investigación). De forma más concreta, el objetivo específico es superar el techo de cristal existente en el mundo universitario e investigador, impulsando la carrera profesional de las mujeres de forma que les permita posicionarse en puestos de responsabilidad en los organismos investigadores y universidades. El PRTR supone, en este sentido, una oportunidad para actuar de forma decidida en favor de dicha participación en igualdad.

Este es uno de los objetivos centrales de la reforma del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, contemplada en el componente 17 del PRTR, y materializada

con una nueva Ley de la Ciencia, la tecnología y la innovación que actualizará la vigente de 2011, y cuyo objetivo genérico es afrontar los retos y carencias detectadas en el Sistema fortaleciendo las capacidades del mismo. Lograr una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en todos los ámbitos y niveles de la ciencia, la tecnología y la innovación, aprovechando y reteniendo el talento y sin dejar a nadie atrás, e integrar la dimensión de género en las políticas, programas y proyectos de I+D+i constituyen los objetivos claros para incorporar la dimensión de género en este contexto.

Del mismo modo, la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (EECTI), publicada en septiembre de 2020, canaliza también este objetivo al incluir de forma explícita la garantía de aplicación del principio de igualdad real entre mujeres y hombres en la I+D+i como uno de los cuatro principios que la inspiran. En su conjunto, la mejora de la situación laboral del conjunto del personal investigador y la capacidad que pueda desarrollar España para atraer, recuperar y retener talento mediante una apuesta decidida que facilite la movilidad del personal, pueden contribuir a generar un entorno de conocimiento dinámico y atractivo necesario en el que la carrera investigadora, sobre todo para las mujeres, sea una opción viable y posible, con proyección futura. Solo el 31 por 100 de la población ocupada como personal de I+D o investigador en sectores empresariales de alta y media-alta tecnología son mujeres<sup>241</sup>.

En esta misma línea y de forma complementaria a la futura Ley de Personal universitario, docente e investigador (contemplada en el componente 21) se contempla una inversión específica en este componente que contribuye al desarrollo de una “nueva carrera científica” (Inversión 4), apoyando el talento y la conexión con el sector privado con el fin de tener una carrera estable y predecible.

Por todo ello, las reformas e inversiones contempladas en esta Estrategia y orientadas al desarrollo de la carrera investigadora incluyen, entre otros elementos, objetivos de equilibrio de género en las convocatorias de proyectos de I+D y comisiones de selección, solicitudes de sexenios de investigación y presencia femenina entre las personas investigadoras principales de los equipos, acceso a una financiación suficiente, mejora de tasas de éxito similares a las de los equipos dirigidos por hombres (43 por 100 frente al 48 por 100 de ellos en 2019) o la promoción de proyectos de I+D cuyo contenido incluya la dimensión de género (solo el 23 por 100 en 2019). Además, más allá de los proyectos específicos, contar con unidades o comisiones de igualdad e incluso planes de igualdad en las universidades y OPIs, así como medidas de conciliación y corrección de los usos del tiempo contribuiría a reforzar la dimensión de género en el conjunto del sistema. En este sentido, estas actuaciones se desarrollan de forma complementaria con la citada reforma del sistema universitario, contemplada en el componente 21 y plasmada en la Ley Orgánica del Sistema universitario, que incluye acciones positivas para el despliegue de todas ellas.

Por otro lado, la necesidad de fomentar vocaciones científicas y técnicas, ya señalada anteriormente, también alcanza al ámbito de la carrera universitaria e investigadora dada

241 Ministerio de Ciencia y Tecnología, *Mujeres e innovación 2020*.

la menor presencia de mujeres en determinadas carreras científicas que resulta, especialmente preocupante, en las ramas de ingenierías y tecnologías. Como el CES ha señalado en numerosas ocasiones, la escasa presencia de mujeres en disciplinas científicas es consecuencia de factores que van más allá del sistema educativo, entre los que están los estereotipos de género en las competencias, las expectativas generadas sobre los ámbitos STEM o la segmentación laboral, que condicionan la elección de los itinerarios educativos de ambos sexos. En todo caso, y por lo que al sistema educativo se refiere, es necesario detectar qué falla en el conjunto del sistema y abordar un cambio de enfoque en la manera de enseñar que contribuya a eliminar estereotipos sexistas y abrir el campo de elección educativa.

El PRTR supone una oportunidad para repensar esta cuestión e impulsar este cambio. Esfuerzos, en este sentido, son las iniciativas puestas en marcha recientemente como “Niñas en pie de ciencia” desarrollada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Instituto de las Mujeres en el marco de la Alianza STEAM por el talento femenino, que pretende aunar esfuerzos, buscar sinergias e desarrollar proyectos que contribuyan a configurar un sistema educativo y formativo que elimine estereotipos de género asociados a determinadas vocaciones y profesiones y contribuya al empoderamiento femenino en las disciplinas STEAM desde etapas tempranas o la iniciativa #NoMoreMatildas de la Asociación de Mujeres Investigadoras y Tecnólogas, que cuenta con el apoyo de la Oficina del Parlamento Europeo en España y busca dar a conocer este efecto<sup>242</sup> y recuperar referentes científicos femeninos en los textos escolares y en otras actividades para inspirar la vocación científica de niñas y adolescentes.

Finalmente, se espera que el desarrollo del Sistema de Información de Ciencia, Tecnología e Innovación (SICTI), también contemplado en este componente, permita mejorar la recopilación de datos desagregados para valorar la adecuación de las medidas adoptadas para reducir la brecha de género en este ámbito y articular en su caso otras medidas necesarias.

### 2.2.3. Superar la brecha digital

El PRTR tiene como uno de sus ejes centrales de actuación la digitalización que, con una perspectiva de género, se concreta en asegurar un acceso igualitario a infraestructuras y herramientas, dotar de las competencias digitales necesarias e impulsar los diferentes usos, básico y avanzado, que permitan avanzar en una mayor igualdad digital del conjunto de la sociedad, desde las edades más tempranas hasta la población de mayor edad.

Gran parte de las actuaciones contempladas en el Plan Nacional de Competencias Digitales (componente 19) deben ir orientadas a facilitar la transformación digital y superar las brechas existentes, entre las que se sitúa la brecha digital de género. Si bien en un apartado previo se ha constatado la existencia de tres brechas distintas en relación al

<sup>242</sup> Este efecto debe su nombre a Matilda Joslyn Gage, primera activista que denunció la discriminación de las científicas en los libros de texto que ha supuesto el desconocimiento y no reconocimiento por su trabajo, privando a la sociedad de referentes femeninos en ciencia.

acceso, a los usos y competencias y a las que surgen en su interacción con las desigualdades sociales existentes (con un efecto amplificador en la inclusión digital de las mujeres), la relacionada con los usos y competencias adquiere una importancia clave desde una perspectiva de género, ante la necesidad de proveer y garantizar el refuerzo de estas competencias en las mujeres, desde las edades más tempranas hasta las de mayor edad, para lograr su inmersión en el conocimiento y uso de las tecnologías digitales básicas y avanzadas, la mejora de la empleabilidad y adecuación a un modelo productivo en el que la transformación digital desempeña un papel clave y la reducción de la exclusión digital por falta de conocimiento y competencias.

De forma específica, esta transformación digital se aborda, entre otros, en el componente 19 dirigido en exclusiva a atender esta brecha en el marco de las competencias y usos digitales, partiendo de que a nivel comparado los indicadores de capital humano sitúan a España rezagada respecto a otros Estados miembros (57 por 100 de la población con al menos competencias digitales básicas que se reduce hasta el 36 por 100 en el caso de la población activa y solo un 3,8 por 100 de especialistas TIC en el conjunto del empleo, de los cuales solo el 20 por 100 son mujeres).

Así, si bien desde una perspectiva de género, no existen grandes diferencias en los usos digitales básicos, el acceso a Internet o las compras *online*, sí se constatan diferencias en los usos avanzados, sobre todo, en aquellos centrados en las relaciones con las Administraciones públicas o los servicios financieros. Además, se hace evidente la necesidad de reforzar las competencias digitales específicas para la población activa, más ligadas al trabajo desempeñado y, con frecuencia, al manejo de herramientas tecnológicas más complejas aunque, en todo caso, se constata que no es solo una cuestión de adquisición de competencias digitales hoy sino que se remonta a trayectorias educativas y formativas distintas que han podido condicionar la brecha digital existente entre mujeres y hombres en España y que podría estar repercutiendo en la menor presencia de mujeres en los entornos laborales relacionados con la tecnología.

Estas carencias, en mayor medida entre las mujeres, incluyen la necesidad de dotarlas de las competencias necesarias para afrontar el reto digital desde una perspectiva de igualdad, con el fin de asegurar la plena participación de las mujeres en la sociedad de la información.

La Estrategia España Digital 2025 ya contemplaba como una de sus diez prioridades la necesidad de reforzar las capacidades digitales de la población, reconociendo que la falta de competencias digitales, tanto básicas como avanzadas, dificulta la transformación digital del país. En el marco de esta Estrategia, a principios de 2021 se presentó el Plan Nacional de Competencias Digitales como una actuación clave para reforzar las competencias digitales de las personas trabajadoras y del conjunto de la ciudadanía, iniciativa que se ha incorporado en su totalidad al PRTR como reforma, reflejo de la prioridad otorgada a la transición digital en el mismo y a la necesidad, para lograrlo, de reforzar las competencias del capital humano.

La dotación asignada para su puesta en marcha entre 2021 y 2023 es de 3.750 millones de euros (3.593 millones de euros del componente 19 complementados con 157 millones más de los componentes 20 y 21), para lo cual se ha estructurado en cuatro ejes (competencias transversales, transformación digital de la educación, competencias digitales para el empleo y profesionales digitales) con medidas específicas en cada una de ellas para promover la digitalización del sistema educativo en su totalidad, (planes Educa en digital y Uni-digital), programas de perfeccionamiento y reciclaje profesional de la población activa e iniciativas específicas para desarrollar competencias digitales avanzadas y especializadas habilitadoras del uso de herramientas digitales y tecnologías clave, como la IA.

Todo ello se despliega a través de siete líneas de actuación que en su conjunto contribuyen a la reducción de la brecha digital de género al garantizar la igualdad entre mujeres y hombres, pero, sobre todo, por la existencia de un eje concreto orientado directamente a la lucha contra la brecha digital de género con un objetivo cuantitativo de incrementar el número de mujeres especialistas TIC (una de cada cinco<sup>243</sup>) que se añade al objetivo genérico de aumentar el número de profesionales especialistas TIC (en 2020 el 3,8 por 100 del total del empleo).

El desarrollo de la competencia digital de los estudiantes en todas las etapas educativas, tanto a través de contenidos específicos como con una perspectiva transversal se incluye también en la LOMLOE y la reforma del currículo señaladas anteriormente en relación con el componente 21. Asimismo, la inversión en el sistema educativo universitario relativa a la formación y la captación de talento digital en el profesorado contribuye al objetivo de lograr más especialistas TIC (componente 21).

No obstante, más allá de estas referencias, la dimensión de género no aparece tan claramente recogida en las inversiones planeadas en este componente. Tan solo en el eje de competencias digitales transversales (Inversión 1) dotado con 735 millones de euros, se incluyen acciones de capacitación digital específicamente diseñadas con perspectiva de género (en términos de participación) que contemplan, entre otras, actividades de programación y robótica, provisión de capacidades digitales para la transición ecológica y el reto demográfico o para la lucha contra la pobreza, pero además incluye un programa específico de fomento de la capacitación digital de las mujeres y de vocaciones científico-tecnológicas en la escuela, que engloba acciones de orientación profesional para mujeres estudiantes y adultas centrado en profesionales digitales y actuaciones formativas para mujeres desempleadas mayores de 45 años.

Por su parte, la Inversión 3, de refuerzo de las competencias digitales para el empleo (1.256 millones de euros), engloba actuaciones de capacitación digital dirigidas a la mejora de la empleabilidad, tanto en el mercado de trabajo con cualificación y recualificación para personas ocupadas y desempleadas (en el marco de las políticas activas de empleo incluidas en el componente 23), como en las Administraciones públicas y en las pymes,

<sup>243</sup> El Global Gender Gap Report 2020 del World Economic Forum señala para España brechas de género importantes en posiciones cualificadas del ámbito digital: de las personas ocupadas en roles de datos e IA son mujeres el 25 por 100, que se reduce al 12 por 100 en funciones de ingeniería o roles de computación en la nube.

que atienden igualmente la perspectiva de género en términos de participación. Además, se contempla la reducción de la brecha digital de género con el aumento del número de mujeres directivas (formación directiva e incentivos al emprendimiento) y de trabajadoras en sectores TIC mediante la promoción de vocaciones STEM tanto en el marco del sistema educativo como de formación a lo largo de la vida. Del conjunto de empresas que incorporan especialistas TIC en sus plantillas, un 43 por 100 cuentan con mujeres especialistas TIC y en un 33 por 100 estas suponen entre el 25 y 50 por 100 del total.

A este respecto, también se podría orientar parte de este talento al emprendimiento digital femenino, impulsando una participación y liderazgo equilibrado de mujeres y hombres en estos nuevos desarrollos empresariales habida cuenta el alto potencial de crecimiento y de impacto sobre la economía, tanto por su capacidad transformadora como por su potencial creación de empleo.

En cambio, a priori no tienen definidos objetivos en perspectiva de género ni el eje de transformación digital de la educación (Inversión 2), que concentra la máxima dotación de este componente (1.412 millones de euros), y que se destina a la dotación de equipamientos y dispositivos en el conjunto del sistema educativo y de formación profesional, así como formación y capacitación para un uso eficaz y eficiente ni la Inversión 4, destinada a las profesiones digitales (190 millones de euros) que persigue adaptar la oferta formativa existente y diseñar nuevas especialidades y recursos educativos abiertos para proveer de competencias digitales avanzadas (ciberseguridad o IA, por ejemplo) y desarrollar un programa de atracción y retención de talento en el ámbito digital.

Los beneficios de los sistemas de inteligencia artificial y de la tecnología son innegables, pero también los riesgos asociados, puesto que se ha constatado que los algoritmos pueden incluir elementos de discriminación y riesgo de perpetuar los estereotipos de género, como ya se ha mencionado en el apartado 4 del capítulo II. Con el historial de navegación (qué buscamos, qué compramos, dónde nos movemos) estamos ofreciendo al sistema pautas de nuestro comportamiento, intereses o deseos. Esta información es analizada por los algoritmos para ofrecernos información acorde con ella limitando, por tanto, nuestro derecho a la información y almacenando datos relativos a nuestra privacidad pero, además, este análisis tiende a reproducir las brechas de género existentes en el mundo real y los riesgos de discriminación asociados. No obstante, si se diseñan adecuadamente, los sistemas de IA deberían contribuir a reducir los prejuicios y la discriminación estructural existente, para lo que sería importante integrar la perspectiva de género con carácter general y contar con la presencia y participación de las mujeres en el proceso de programación y diseño.

De ahí que los sistemas de inteligencia artificial deban ser transparentes sobre cómo se desarrolla y articula la toma de decisiones con pautas claras de su uso y el porqué del mismo, registrando y notificando dónde y cuándo se utiliza y para qué finalidad. Y en este

---

*Participación  
igualitaria de las  
mujeres en la IA y  
corrección de sesgos  
de género*

---

contexto, es donde se enmarca la prevención y eliminación de sesgos de género en los algoritmos para evitar impactos negativos en la vida de las personas y el funcionamiento de la sociedad. La transparencia es así una herramienta esencial para gestionar estos riesgos de orden ético y generar un humanismo tecnológico, incorporando a su desarrollo un enfoque humanista y multidisciplinar en los equipos de trabajo, y cuestiones éticas en el diseño de los algoritmos.

Consciente de estos riesgos, la UNESCO está desarrollando una propuesta donde señala que “las tecnologías de la IA no deben reproducir las brechas de género que existen en el mundo real, en particular en lo que respecta a los salarios, la representación, el acceso y la difusión de estereotipos. Es necesario adoptar medidas políticas, incluida la discriminación positiva, para evitar estos grandes escollos”.

Asimismo, en la Unión Europea, el Libro Blanco de Inteligencia Artificial, pone de manifiesto cómo estos sistemas implican una serie de riesgos de discriminación por razón de sexo, etnia, clase u otros, así como las dificultades para determinar responsabilidades y retrotraer los efectos de las decisiones tomadas por los sistemas de IA. La Comisión Europea, por su parte, ha presentado una propuesta legislativa sobre IA donde señala como la opacidad de los algoritmos puede crear incertidumbre y obstaculizar la aplicación efectiva de la legislación vigente en materia de seguridad y derechos fundamentales.

Todos estos objetivos aparecen en la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (ENIA) española, publicada en diciembre de 2020, que se considera junto a la Carta de Derechos Digitales aprobada en julio de 2021, un vector transversal para afrontar los grandes desafíos de nuestra sociedad con una IA inclusiva y sostenible y, específicamente, para reducir la brecha de género en empleo y liderazgo. El PRTR le ha otorgado un componente propio (16) a su desarrollo e implementación. Para ello recoge el establecimiento de un marco normativo y ético que refuerce la protección de los derechos individuales y colectivos.

Asimismo, entre los objetivos de la ENIA está también promover el desarrollo de capacidades digitales, potenciar el talento nacional y atraer el talento global en IA, apostando de manera decidida por la lucha contra la brecha de género. Recoge así distintas inversiones como la dedicada al capital humano y al impulso de la I+D+i en la IA o a la atracción de talento, con medidas específicas para el aumento de mujeres especialistas en TIC que enlaza con la Inversión 3 del componente 19 a la que se ha hecho referencia anteriormente, o convocatorias para proyectos de IA sobre cómo atender los desafíos sociales y entre los que se sitúa la brecha de género, en la misma línea ya señalada en relación a la ciencia y tecnología, garantizando, entre otros, el equilibrio de género en los equipos investigadores. La mayor implicación y participación activa de las mujeres en este tipo de proyectos tecnológicos,

---

*La oportunidad que supone el PRTR para la igualdad en el sistema de conocimiento*

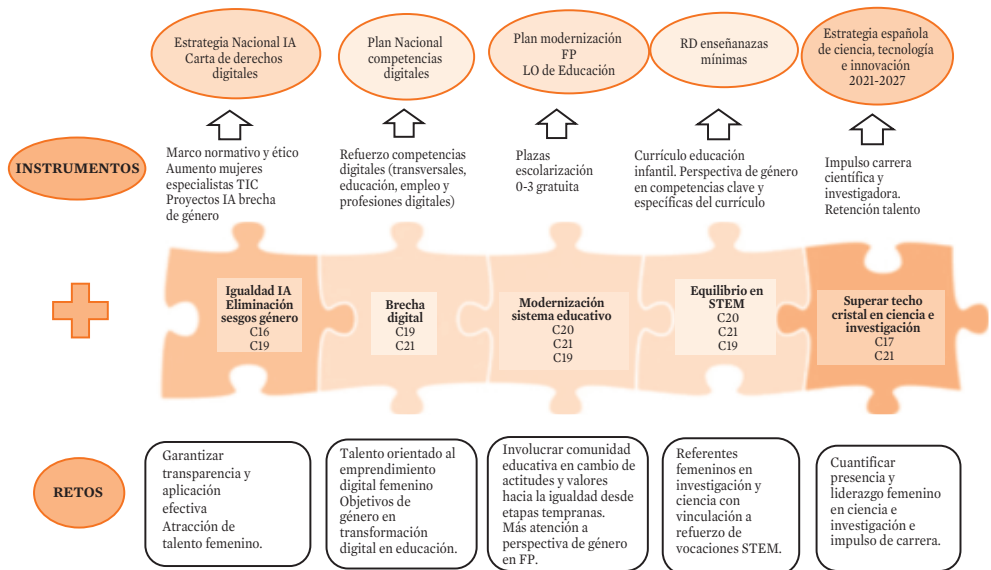
---

garantiza esa “responsabilidad algorítmica”.

Como corolario a todo lo anterior, es evidente que el PRTR supone una oportunidad para llevar a cabo actuaciones decisivas que permitan aplicar de forma efectiva el principio de igualdad entre mujeres y hom-

bres en el conjunto del sistema de conocimiento, tanto en el sistema educativo formal como en el sistema de ciencia, tecnología e innovación. La persistencia de algunos problemas y debilidades detectados desde hace años y cuyo origen está en las desigualdades de género existentes hacen necesario un esfuerzo decidido para asumir mayores compromisos y desarrollar nuevas iniciativas y medidas en favor de la igualdad en estos ámbitos. El PRTR y, especialmente, las actuaciones relacionadas con el sistema de conocimiento suponen una posibilidad real de abordar estas situaciones, tanto aquellas recogidas de forma explícita y de las que se ha dado cuenta anteriormente, como aquellas otras cuyos efectos sobre la igualdad subyacen aunque directamente no se hayan señalado y que, por tanto, representan una oportunidad para contribuir a reforzar este eje en el Plan y para lograr una igualdad efectiva.

**GRÁFICO 35. EL SISTEMA DE CONOCIMIENTO EN EL PRTR: INSTRUMENTOS Y OPORTUNIDADES**



Fuente: elaboración propia.

### 2.3. COHESIÓN SOCIAL Y NUEVA ECONOMÍA DE LOS CUIDADOS

Como se ha visto a lo largo del informe, la pandemia ha puesto en jaque las mejoras experimentadas en los últimos años en buena parte de las dimensiones de la igualdad entre hombres y mujeres. Se hace necesario, pues, dar prioridad a las políticas dirigidas a impedir cualquier retroceso en este ámbito y a avanzar hacia mayores cotas de igualdad, tanto por razones de justicia social, como de eficiencia económica<sup>244</sup>.

244 Una mayor y más equilibrada participación de las mujeres en la esfera laboral contribuye a elevar el potencial de crecimiento económico, estimado para España en torno al 15 por 100 del PIB, según el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Para un análisis detallado sobre los costes de las desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral, véase Informe CES 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*.

## *Cohesión social con perspectiva de género*

La igualdad entre mujeres y hombres es un componente imprescindible de la cohesión social en el modelo de crecimiento económico sólido, sostenible e inclusivo que se pretende consolidar a través del planteamiento del PRTR.

De acuerdo con sus objetivos, la preparación frente a futuras crisis pasa por reforzar la resiliencia sanitaria, económica, social e institucional. Esa meta requiere aplicar la perspectiva de género especialmente en todos aquellos proyectos vinculados al PRTR con repercusiones en el futuro del empleo, la protección social así como el sistema de cuidados a las personas en su conjunto considerado tanto en su vertiente institucional (sistema sanitario, atención a la dependencia, servicios sociales y cuidados a la primera infancia) como el realizado en el seno de los hogares. El hecho de que la mayor parte del trabajo de cuidados en la sociedad recaiga en las mujeres, como consecuencia del secular reparto desigual de los roles en los hogares, tiene su reflejo en su situación en el mercado de trabajo (marcada por una elevada concentración en esos sectores de cuidados) y en su posición como beneficiarias actuales o futuras del sistema de protección social<sup>245</sup>.

Los avances realizados en las políticas de bienestar en las últimas décadas para adaptarse a los cambios sociales han sido notables, si bien insuficientes para contrarrestar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres. A pesar de su expansión y modernización, el sistema de protección social sigue mostrando debilidades para atender las necesidades de fomento de la corresponsabilidad y de conciliación de la vida laboral y familiar por mujeres y hombres, así como para proteger nuevas formas de familia, como las monoparentales<sup>246</sup>.

Es por ello que se ha producido lo que se conoce como la “paradoja de género de la cohesión social” referida al hecho de que, a pesar de ser las mujeres las principales proveedoras de cohesión social a través de los cuidados, no participan de un bienestar social equiparable al de los hombres (en términos de participación laboral, acceso a la protección social e igualdad de oportunidades en general)<sup>247</sup>. Una paradoja que puede verse acrecentada si no se adoptan medidas adecuadas, por lo que resulta fundamental la revisión del sistema de cuidados a las personas en su conjunto. De ahí que dimensiones no

245 Véase Informe CES 4/2000, *La protección social de la mujeres*; Informe 2/2003, *La negociación colectiva como mecanismo para promover la igualdad entre hombres y mujeres*; Informe 1/2011, *Tercer informe del CES sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española* e Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*.

246 Como indicaba G. Esping Andersen en *Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles* (1999), los Estados de Bienestar de los países mediterráneo se han construido sobre un modelo familiar de referencia basado en la división sexual del trabajo, lo que ha dado lugar a una protección social sesgada a favor del varón. Asimismo, véase: J. Del Pino y Moreno, *Las transformaciones territoriales y sociales del estado en la edad digital*, CEPC, 2020; Del Pino, et. al, *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*, Tecnos, 2013; M. Elósegui, “Por un nuevo estado social innovador en equidad”, *Revista Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 45 2011; Acebes, et. al, “Estado de bienestar, cambio familiar, pobreza y exclusión social en España en el marco comparado europeo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 75, 2008; o A. Moreno Mínguez, “Empleo de la mujer y familia en los regímenes de bienestar del sur de Europa en perspectiva comparada. Permanencia del modelo de varón sustentador”, *REIS*, 112/2005.

247 A. Moreau Santos, *Cohesión Social con enfoque de género, clave para reducir las desigualdades*, EURO social, 31 de mayo 2021.

estrictamente monetarias de la protección social que conforman la vertiente institucional de dicho sistema, como la asistencia sanitaria, el sistema de atención a la dependencia o de cuidados a menores, desempeñen un papel redistributivo fundamental también desde la perspectiva de género que puede verse impulsado en el nuevo horizonte de transformación que dibuja el PRTR.

### 2.3.1. Resiliencia sanitaria, género y cohesión social

La pandemia ha hecho emerger debilidades estructurales del sistema sanitario que lo han llevado a un punto casi crítico situando al límite de sus capacidades a su personal<sup>248</sup>, compuesto por mujeres en casi un 80 por 100. Las mujeres han estado al frente de la lucha contra el virus tanto desde la vertiente asistencial del sistema como desde el ámbito de la investigación sanitaria. Reforzar la resiliencia sanitaria, una de las iniciativas bandera del PRTR, implica reforzar la perspectiva de género en todas y cada una de las acciones encaminadas a fortalecer las capacidades del sistema aun cuando la letra del Plan no lo explicita. El componente 18, relativo a la Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud hace referencia a la necesidad de profundizar en la equidad de género de cara al desarrollo futuro del sistema sanitario. No en vano, diversas actuaciones del componente ponen el foco precisamente en esta cuestión, con referencias específicas a la perspectiva de género en políticas sanitarias, salud sexual en el contexto integrado de la salud pública, acciones preventivas específicas en materia de cáncer y formación en materia de violencia de género. La adopción de la perspectiva de género de manera integral implica enfrentar todas las medidas a la realidad de un mundo compartido por mujeres y hombres, a fin de superar sesgos seculares en materia de salud y atención sanitaria.

Por este motivo, el objetivo general del componente, que viene dado por el fortalecimiento del SNS para que todas las personas tengan las máximas oportunidades de desarrollar y preservar su salud y que dispongan de un sistema sanitario público, universal y excelente, sólidamente cohesionado, proactivo, innovador e inteligente y con perspectiva de género, que cuide y promueva su salud a lo largo de toda la vida, en todas sus esferas, tendría que tener reflejo concreto en el conjunto de las medidas previstas.

Una de las cinco reformas incluidas en el componente, alude de manera específica al refuerzo de las capacidades profesionales y la reducción de la temporalidad, Se desplegará, por un lado, a través de la reforma del Estatuto Marco<sup>249</sup> y, por otro, con la aprobación de una norma específica para mejorar la formación sanitaria especializada. Siendo un sector muy feminizado, la reforma tendrá un ineludible impacto positivo. Más allá de las medidas específicas para mejorar las condiciones de trabajo de las profesionales del sistema sanitario, el componente aborda una serie de reformas e inversiones que tienen como objetivo al conjunto de la población. Todas ellas pueden ofrecer interesantes posibilidades

248 Documento de Trabajo de los servicios de la Comisión. Análisis del plan de recuperación y resiliencia de España, que acompaña a la Propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España, COM (2021) 322.

249 Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

de transformación desde una perspectiva de género, mereciendo una consideración algo más detallada.

Así, por ejemplo, la reforma prevista sobre la regulación de los medicamentos y productos sanitarios que debe materializarse, entre otras medidas, en la elaboración de un Plan estratégico de la industria farmacéutica, dispone su futuro despliegue en el fomento de un ecosistema de investigación farmacológica, la estimulación de la cadena de valor desde el principio de la misma y la introducción de la perspectiva de género en la investigación clínica. Se trata de un enfoque oportuno, teniendo en cuenta que además de su elevada contribución a la investigación biomédica, las mujeres constituyen la mitad de la población destinataria de la mayor parte de los medicamentos (algunos se desarrollan específicamente para uno de los dos sexos). Por ello, resulta especialmente importante asegurar la suficiente representación de mujeres en las distintas fases de la investigación clínica, tanto en ensayos clínicos como en estudios en vida real a largo plazo, así como la consideración de las variables de género en cuanto a la efectividad de los medicamentos y sus consecuencias adversas. No en vano, estas últimas pueden ser muy diferentes en mujeres y hombres, como ha ocurrido con el desarrollo de las vacunas para hacer frente al COVID-19.

En el capítulo de inversiones, las acciones para reforzar la prevención y promoción de la salud ofrecen un amplio margen para afrontar el reto de mejorar los resultados en salud de la ciudadanía de manera equilibrada. Tal como se recoge en el texto del PRTR, se espera que a medio y largo plazo el conjunto de medidas mejore los indicadores de esperanza de vida y la media de años vividos de manera saludable. Estos últimos arrojan mejores resultados en los hombres, lo que hace pensar en la necesidad de abordar las políticas preventivas con un enfoque de género. La crisis sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2 ha puesto de relieve la necesidad de fortalecer las capacidades de vigilancia, detección precoz y respuesta rápida ante la eventualidad de cualquier situación crítica. También requiere reforzar las capacidades de laboratorios y de instituciones sanitarias, cuyas debilidades se han puesto en evidencia con la pandemia y solventarlas es determinante para una mejor respuesta en el futuro. Entre las actuaciones recogidas en este apartado, el Sistema de Información de Vigilancia en Salud Pública, deberá ampliar, mejorar e integrar los sistemas de información de enfermedades transmisibles y no transmisibles existentes en España, dando como resultado un complejo sistema de información que, aun sin haberse explicitado en el PRTR, debería asumir de manera rigurosa un enfoque de género. La crisis del COVID-19 ha puesto en evidencia la importancia de disponer de información sólida desde ese ángulo, siendo imprescindible introducir la variable sexo en todos los indicadores de evolución para poder afrontar situaciones de crisis de forma más eficiente<sup>250</sup>.

El Plan para la racionalización del consumo de productos farmacéuticos y fomento de la sostenibilidad otorga la ocasión para solventar carencias en materia de utilización de medicamentos coste-efectivos, reducción del recurso innecesario a medicamentos y

250 Ministerio de Ciencia e Innovación, *Género y ciencia frente al coronavirus*, 2020.

disminuir la incertidumbre clínica asociada a los nuevos medicamentos para incrementar el conocimiento científico y mejorar la información disponible, objetivos planteados por el Plan, en los que también cabe aplicar la perspectiva de género aunque no se explicita.

Asimismo, la construcción del *Data lake* sanitario, previsto en el capítulo de inversiones con un coste de 100 millones de euros hasta 2023, es una buena ocasión para la adopción de la perspectiva de género en la producción y difusión de información en todas las dimensiones del sistema sanitario. El componente 18 ofrece, en todo caso, una buena oportunidad para solventar importantes carencias estructurales en conocimiento médico, práctica clínica y abordajes preventivos desde la perspectiva de género, pudiendo redundar en un notable incremento de la eficiencia del conjunto del sistema y un aumento del bienestar de toda la población.

El desarrollo de los proyectos transformadores vinculados a la ejecución del PERTE sanitario “Salud de Vanguardia” constituye un buen escenario práctico en el que aplicar la consideración de la perspectiva de género en salud.

### 2.3.2. Hacia un nuevo sistema de cuidados

El sistema de atención a la dependencia en España tiene un componente de género evidente. Por un lado, las mujeres engrosan buena parte de los beneficiarios del sistema, y lo seguirán haciendo debido a sus mayores perspectivas de supervivencia así como a su peor estado de salud en edades avanzadas. Por otro, las mujeres constituyen el grueso de las personas que proveen los cuidados a la población dependiente, ya sean formales o informales. En consecuencia, las deficiencias del sistema, tanto las de carácter estructural, como las más surgidas en el contexto de la pandemia, afectan a las mujeres de manera más acusada. En este sentido, todos los esfuerzos dirigidos a mejorar la atención conforme a los principios inspiradores de la LAPAD, especialmente la profesionalización de los cuidados y la primacía de los servicios frente a las prestaciones económicas, revertirán positivamente en la igualdad entre mujeres y hombres<sup>251</sup>.

---

*Mejora de la atención  
a la dependencia y  
desinstitucionalización*

---

La mejora del acceso y la calidad de los servicios de cuidado y atención a la dependencia constituye pues un reto ineludible y de gran trascendencia, no solo para garantizar el derecho social a la atención a la dependencia, sino para evitar situaciones de desigualdad y favorecer un desarrollo económico y social más igualitario, en el que los cuidados sean compatibles con el pleno desarrollo personal, familiar y laboral de las mujeres.

El PRTR, en su componente 22, dedicado al Plan de Choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión, adopta una estrategia de “profesionalización” de los servicios de cuidado otorgando un mayor peso a los servicios frente a las prestaciones económicas para el cuidado familiar, lo que puede tener un impacto directo

251 Informe CES 3/2020, *El sistema de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*.

en la división del trabajo, además de mejorar el empleo y condiciones del mismo de este sector, ampliamente feminizado, como se ha visto.

La Estrategia Nacional de Desinstitucionalización, prevista en el PRTR con el fin de impulsar los cambios necesarios en el modelo de cuidados de larga duración, deberá asumir el necesario equilibrio entre el mayor peso de los servicios profesionales de atención y la permanencia de las personas con necesidad de cuidados en su entorno mediante el impulso de los servicios comunitarios. No puede olvidarse que la crisis generada por la pandemia se ha traducido en un repunte de las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar. El riesgo de “sustitución” de las prestaciones residenciales (servicios profesionalizados, con alto coste unitario) por cuidados familiares (prestaciones económicas, con coste muy inferior para las Administraciones), en un contexto en el que la corriente de preferencia por la “atención en el hogar” frente a la “institucionalización” parece estar cobrando fuerza, aconseja observar la evolución de estas dos opciones. No debe olvidarse que el propósito de la atención de calidad requiere prioridad de los servicios frente a las prestaciones económicas.

Como complemento, el Plan establece la creación de plazas de 0 a 3 años, pieza esencial para el mantenimiento de las mujeres en el mercado laboral, y se ha anunciado un PERTE de la economía social de los cuidados, instrumento con el que pretende fomentar la colaboración público-privada en el desarrollo de los cuidados de las personas en cada uno de sus ciclos vitales.

Si bien el enfoque de los cuidados es positivo y oportuno, se echa en falta un mayor abordaje de las políticas de conciliación y de corresponsabilidad entre hombres y mujeres.

---

*Reforzar  
la corresponsabilidad  
y conciliación de la vida  
laboral, personal y familiar*

---

Así, es necesario visibilizar más el problema de la desigual división del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, que, como se ha visto en este informe, es uno de los factores principales, si no el principal, que dificultan aún la plena participación de las mujeres en el mercado de trabajo. El PRTR

apuesta por priorizar el enfoque de la profesionalización del cuidado, potenciando el acceso de las familias a servicios de cuidado para las diferentes fases del ciclo vital, con especial énfasis en la escolarización a los 1 y 2 años y la atención a la dependencia. Se trata de un enfoque necesario y perfectamente complementario con el imprescindible refuerzo de la corresponsabilidad en el seno de los hogares, ya que no todo el trabajo de cuidado se puede externalizar, y las personas y familias seguirán teniendo que asumir parte de este cuidado. En este sentido, la lucha contra los estereotipos en torno a los roles que deben asumir hombres y mujeres, una de las prioridades dentro de la Estrategia para la igualdad de género 2020-2025 de la Comisión Europea, resulta crucial, lo que puede abarcar acciones y campañas en muy diversos ámbitos, desde los sesgos de género en los juguetes hasta las políticas activas para potenciar la adopción de medidas de conciliación por parte de

los hombres<sup>252</sup>. No hay que olvidar que para acabar con las distintas brechas entre mujeres y hombres no basta con atajar sus “síntomas”, sino que hay que abordar también su raíz, entre las que se encuentran factores culturales de profundo calado.

En los últimos años se han producido avances sustanciales en esta materia, entre los que cabe destacar la igualación del permiso por nacimiento y cuidado de los y las menores para ambos progenitores. Sin embargo, otros elementos del sistema de permisos, como las excedencias o la reducción de jornada, tienen un impacto en términos de corresponsabilidad e igualdad entre hombres y mujeres más bien negativo<sup>253</sup>, por cuanto son las mujeres las que mayoritariamente hacen uso de estas medidas y, entre las mujeres, sobre todo las mejor posicionadas en el mercado de trabajo. Así, los estudios disponibles muestran que los hombres hacen uso de las medidas de conciliación que están bien remuneradas en relación con sus ingresos habituales, y que son no transferibles<sup>254</sup>. Ello explica la diferente brecha de género en el uso del permiso de paternidad frente a excedencias y reducciones de jornada. Por ello, se hace necesario que en los próximos años se promuevan políticas de conciliación diversificadas que, más allá de la fórmula basada en una reducción del tiempo de trabajo ligada a la reducción de ingresos<sup>255</sup>, contemplen también otras posibilidades, como los mecanismos de adaptación de jornada, o el fomento de sistemas de organización del trabajo más inclusivos desde la perspectiva de género. La reorientación del modelo productivo hacia nuevos sectores y la inversión en digitalización de las empresas, que puede redundar en importantes aumentos de la productividad, podrían aprovecharse para introducir fórmulas verdaderamente flexibles de organización del tiempo de trabajo<sup>256</sup> para favorecer la corresponsabilidad y la conciliación de la vida personal y laboral de las plantillas en su conjunto, y no solo de las “madres trabajadoras”. Para ello, son los poderes públicos los que deben adoptar un papel activo de promoción del cambio social, con programas que incentiven la adopción y difusión de buenas prácticas a través de la autonomía colectiva.

El aumento de plazas de educación de 0 a 3 años, pese a que no sea un instrumento de conciliación en sí mismo, puede contribuir decisivamente a aumentar la participación de las personas con cargas familiares en el mercado de trabajo, sin olvidar que supondrá

252 En esta línea, la Comisión Europea ha venido concediendo ayudas a proyectos innovadores en materia de conciliación, con el objetivo explícito de “aumentar la utilización de permisos familiares y acuerdos de trabajo flexibles por parte de los hombres”, por ejemplo, a través del Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social (EaSI en sus siglas en inglés), promovido por la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

253 Para más detalle, véase Informe CES 5/2016, *op. cit.*

254 C. Castro García y M. Pazos Morán, “Permisos por nacimiento e igualdad de género: ¿cómo diseñar los permisos de maternidad, paternidad y parentales?”, *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales*, Serie economía, núm. 9, 2012.

255 Esta es la fórmula aplicada fundamentalmente también durante los meses de pandemia a través del plan “Me Cuida”, si bien este contemplaba también el derecho a la adaptación de jornada por causas derivadas del cuidado de una persona infectada de COVID.

256 Algunas de las fórmulas que ya implementan muchas empresas españolas incluyen la flexibilidad de entrada y salida, las “bolsas” de horas y días disfrutables, los días de permiso remunerado para asuntos personales, las tardes libres de trabajo y/o reuniones, la jornada de cuatro días o la flexibilidad total en la organización del horario.

la creación de empleo en un sector especialmente feminizado. Será necesario que la creación de estas nuevas plazas previstas (algo más de 65.000 nuevas plazas mediante una inversión de alrededor de 670 millones de euros) vaya paralela a la revisión de los procesos y requisitos de acceso al sistema en su conjunto, ya que existen desigualdades importantes tanto territoriales como en función de la situación socioeconómica de las familias. Más allá de los innegables beneficios educativos de la educación infantil, y centrándonos en su impacto potencial para el fomento del empleo femenino, es clave que se supere un cierto sesgo en el acceso hacia las familias con situaciones de estabilidad laboral y de clase media y media-alta<sup>257</sup>, para que la escolarización infantil contribuya también a que las madres con carreras laborales inestables eviten el riesgo de desempleo. Ello sin olvidar que la pandemia ha podido introducir barreras y resistencias específicas a la escolarización temprana que será necesario superar para revertir la tendencia a la “refamiliarización” del cuidado.

### **2.3.3. El potencial del PRTR para fomentar el empleo de calidad entre las mujeres**

Sin duda, una verdadera recuperación económica y social tras el impacto de la pandemia será aquella que, junto con la mejora de los indicadores macroeconómicos, no deje fuera a la mitad de la población. Será necesario que la generación de empleo en sectores clave vaya acompañada de medidas para cerrar las brechas entre hombres y mujeres ya señaladas en el apartado 2 del capítulo II de este informe. El PRTR puede contribuir decisivamente al crecimiento económico y el empleo de calidad incorporando a más mujeres especialmente en sectores clave en el nuevo modelo productivo, como los vinculados a la transición ecológica, el ámbito científico y tecnológico. Pero también la expansión del sector de los cuidados puede aportar dinamismo económico y mejorar el empleo, considerando una visión integral de los mismos, como la que utiliza la OIT, que comprende no solo los sectores sanitarios y de atención a la dependencia sino también, muy especialmente, la educación infantil de menores de 3 años pues, aun siendo su finalidad eminentemente pedagógica, es evidente que contribuye a aligerar las cargas familiares de las personas ocupadas y favorece la participación laboral de las madres.

Para que ello se produzca, será necesario implementar políticas que promuevan un mayor equilibrio en la composición por sexo de los distintos sectores, pues mientras están bastante masculinizados algunos sectores emergentes vinculados a la transición ecológica, la digitalización y las nuevas tecnologías, ocurre lo contrario en los sectores de cuidados. Medidas orientadas en esa dirección son contempladas en algunos casos, como en el caso del empleo femenino vinculado a subsectores como la movilidad sostenible (componente 6), que, como ya se vio anteriormente, será impulsado de acuerdo con la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada, o las energías renovables (componente 7), que remite al factor transversal de género en la Estrategia de Descarbonización a Largo

<sup>257</sup> Sobre las barreras y sesgos de acceso en la escolarización 0-3 en España, véase *Save the Children, Donde todo empieza. Educación infantil de 0 a 3 años para igualar oportunidades*, 2019.

Plazo 2050 (ELP). Será también crucial el impulso que al empleo femenino de calidad y el empoderamiento social de las mujeres pueda aportar el componente 17, a través de medidas que contribuyan a acabar con el “techo de cristal” en el sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación de nuestro país<sup>258</sup>.

Todos los componentes del PRTR, en tanto que generadores de empleo, tienen potencial para cerrar brechas de género, siendo necesario prestar atención a este aspecto en las convocatorias de proyectos en los sectores tradicionalmente masculinizados, concentrados en las políticas palanca 1, 2, 3 y en gran medida la 6 (que abarca el Sistema de Ciencia e Innovación y el Sistema Nacional de Salud). A ello contribuirá también la inversión específica en el empleo de las mujeres (contemplada en el componente 23) puesto que alrededor de un 17 por 100 de la inversión total (26 de los 105 millones previstos) serán destinados respectivamente al desarrollo entre la población activa femenina de las competencias establecidas como prioritarias por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, es decir, las competencias verdes y las digitales.

Como ya se ha señalado en diferentes ocasiones a lo largo de este informe, una recuperación inclusiva deberá tener en cuenta a aquellas mujeres para las que la pandemia ha agravado situaciones de especial vulnerabilidad: mujeres inmigrantes, mujeres al frente de familias monoparentales o numerosas sin recursos suficientes, mujeres en entornos rurales, víctimas de cualquier tipo de violencia de género o con baja cualificación, entre otras. Puesto que todas las mencionadas situaciones se combinan normalmente con el riesgo de pobreza y la baja empleabilidad, será crucial la eficiencia de las reformas asociadas al nivel asistencial del desempleo (reforma 10 del componente 23) y de las políticas de inclusión social vinculadas al IMV (Inversión 7) como se verá a continuación. El PRTR contempla asimismo dos reformas que pueden tener un impacto directo en la mejora de la empleabilidad de mujeres desempleadas y las que aún se encuentran en situación de ERTE, dentro del componente 23. Por un lado, la obligatoriedad de incluir un plan transversal de igualdad en todas las políticas activas de empleo como parte de la Inversión 2 (Empleo Mujer). Por otro, la reforma del sistema de flexibilidad interna de las empresas (los ERTE) que incluye, entre otras, medidas para vincular los periodos de inactividad a la recualificación de las personas trabajadoras. El PRTR también contempla una inversión de 24 millones de euros para la inserción social y laboral de mujeres víctimas de algún tipo de violencia.

En definitiva, la inversión del PRTR destinada específicamente al empleo de las mujeres (105 de los aproximadamente 70.000 millones que se ejecutarán hasta 2026) deberá ir acompañada de medidas transversales destinadas a la eliminación de barreras de acceso de las mujeres a carreras laborales estables en igualdad de condiciones que los hombres. Asimismo, dado que buena parte de las actividades dirigidas al cuidado vienen siendo realizadas, principalmente, por mujeres habiendo sido, además, actividades tradicionalmente infravaloradas y asociadas a empleos de baja cualificación y remuneración, sería

258 Véase apartado 2.2 de este capítulo.

importante, tal y como ha puesto de relieve el CES en anteriores ocasiones<sup>259</sup>, la puesta en marcha de políticas dirigidas a dignificar socialmente estos sectores dada su trascendencia para el desarrollo económico y el bienestar social.

A ello se suma la necesidad de una aplicación efectiva de las medidas adoptadas para impulsar los planes de igualdad en las empresas y la igualdad retributiva<sup>260</sup>, con el fin de avanzar hacia la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Gran parte de este informe ha estado dedicado a la noción de cuidado en sus múltiples dimensiones, ámbito tradicionalmente asignado a las mujeres cuya importancia ha venido a evidenciar la pandemia. Conviene recordar que, como se ha visto anteriormente en este informe, dentro de los trabajos de cuidado<sup>261</sup> se encuentran actividades tan diversas como la atención sociosanitaria, la atención a la dependencia, la enseñanza y atención a la infancia, los cuidados personales o la limpieza. Se trata de actividades que, en todo caso, tienen en común su vital importancia para hacer frente a una crisis sanitaria como la iniciada en 2020. Por ello, es fundamental recalcar que, en una sociedad crecientemente envejecida y vulnerable potencialmente a nuevas crisis sanitarias, es imprescindible avanzar decididamente hacia una nueva economía de los cuidados. El PRTR afronta, a través de su componente 22, dicho reto, tratando de dar respuesta a la llamada “crisis de los cuidados” a la que ya se enfrentan las sociedades europeas, especialmente las más envejecidas como las mediterráneas. De este importante cambio social en curso se derivan importantes retos y oportunidades para el futuro. Uno de los principales retos es que las bases del sistema de cuidados que se implante se asienten sobre la calidad en un doble sentido: desde la perspectiva del servicio prestado y desde el punto de vista del empleo creado<sup>262</sup>. Ambas dimensiones están profundamente interrelacionadas porque solo se podrá atender a las complejas necesidades de atención de las personas adultas dependientes de manera acertada si los y las profesionales dedicadas a ello tienen condiciones de trabajo dignas, así como social y económicamente reconocidas. Cabe recordar que gran parte del sector de los cuidados (los llamados “cuidados de larga duración”) recae en la actualidad en mujeres migrantes dentro de la economía informal. Además, será necesario aprovechar el potencial que ofrece la creación de nuevos empleos en el sector de los cuidados para incorporar a los hombres a un ámbito que les ha sido tradicionalmente ajeno, es decir, para tratar de lograr un mayor equilibrio en la composición por sexo de sectores de la actividad económica hasta ahora prácticamente reservados a las mujeres. Ello redundará en un mercado de trabajo más inclusivo y que aproveche mejor todos los recursos de la sociedad.

---

*Un sistema de cuidados de calidad, clave para la recuperación*

---

259 Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*, pág. 177.

260 Real Decreto 901/2020, de 13 octubre, y Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, *op. cit.*

261 Véase el recuadro 1 de este informe.

262 Informe CES 3/2018 *El futuro del trabajo*.

### 2.3.4. Refuerzo de la inclusión social

El PRTR, pues, aborda las principales políticas que contribuyen a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y trata de potenciar la protección económica y social de las mujeres socialmente más vulnerables. Así, el componente 22 también dedica una atención especial a las personas vulnerables, entre las que las mujeres tienen un peso proporcionalmente mayor, a partir de un conjunto de políticas dirigidas a su plena inclusión social y laboral. Concretamente, se propone mejorar el sistema de prestaciones económicas no contributivas, fomentar la activación laboral de las personas beneficiarias del ingreso mínimo vital (IMV), con un peso importante de las políticas activas de empleo, y lograr evitar así la “trampa de la pobreza”.

---

*El IMV: conjugar prestaciones e incentivos para el empleo*

---

En relación con la lucha contra la pobreza de las mujeres, el Plan propone impulsar el IMV, un instrumento que puede suponer un apoyo importante para muchos hogares encabezados por mujeres teniendo en cuenta que, según FOESSA, la exclusión social entre los mismos ha pasado del 18 por 100 en 2018 al 26 por 100 en 2021, un incremento que multiplica por 2,5 el registrado por los hogares encabezados por hombres (del 15 por 100 al 18 por 100)<sup>263</sup>. El positivo impacto de género del IMV está supeditado, en buena medida, a que logre conjugar adecuadamente la prestación monetaria con programas de formación y activación laboral que ayuden a incorporar al mayor número posible de beneficiarias al mercado laboral. Solo así será posible combatir la trampa de la pobreza en la que se encuentran muchas mujeres, además de su sobrerrepresentación en la vertiente asistencial de ayudas y prestaciones sociales. Se están dando algunos pasos en esa dirección, como la puesta en marcha de los itinerarios de inclusión, mediante distintos proyectos piloto, con el fin de que el IMV se convierta en un mecanismo integral para salir de la situación de pobreza y exclusión<sup>264</sup>.

En todo caso, se ha de prestar especial atención a los problemas de gestión que han surgido en la tramitación del IMV y que han mermado su cobertura y eficacia en un momento de emergencia social como el vivido durante la pandemia, agravados por las brechas digitales existentes en la Administración pública y entre la población más vulnerable. A este respecto, el Ministerio de Inclusión puso en marcha a finales de 2021 el Registro de mediadores del IMV que permitirá a las entidades colaboradoras acreditar la idoneidad de potenciales beneficiarios de la prestación. Se constituye así un mecanismo de cooperación reforzada en la tramitación de la prestación con el que se espera poder agilizar y facilitar la acreditación de algunos de los requisitos exigidos para el acceso a la misma. Más allá de

263 Fundación FOESSA, *Evolución de la cohesión social y consecuencias de la COVID-19 en España*, enero 2021.

264 Según el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, hasta la fecha, se han firmado 16 convenios, nueve con comunidades autónomas (Galicia, Asturias, País Vasco, Navarra, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana y Ceuta) por un importe conjunto de 68 millones de euros. Otros dos a nivel local, (ayuntamientos de Madrid y Barcelona), por un importe de 20 millones de euros, y los cinco restantes con entidades del tercer sector por un importe de 24 millones de euros.

la acreditación de los requisitos, muchos hogares en situación de pobreza carecen todavía de información sobre la existencia de esta ayuda y de recursos personales para tramitarla lo que puede explicar, en parte, el todavía insuficiente alcance del IMV: menos de un tercio de las personas sin ingresos suficientes para cubrir sus necesidades más básicas<sup>265</sup>. Se trata de cuestiones relevantes a la hora de la evaluación del ingreso mínimo vital, que llevará a cabo la Comisión de Seguimiento del IMV, de reciente creación<sup>266</sup>, tanto en lo que se refiere a su vertiente integral de garantía de rentas, como de activación.

Tras el refuerzo del sistema de atención a la dependencia, el Plan de Modernización de los Servicios Sociales es el instrumento más relevante, en atención a las inversiones

### *Modernización de los servicios sociales*

vinculadas (899,1 millones de euros). El potencial de mejora que revisten las acciones enmarcadas en él desde la perspectiva de género es evidente, por cuanto tanto desde el punto de vista de la provisión de los servicios (son mujeres más del 75 por 100 de las personas ocupadas en las ramas de servicios sociales según la EPA) como de las personas destinatarias (el 60 por 100 de las personas usuarias<sup>267</sup>). La transformación tecnológica de los servicios sociales y los proyectos piloto de innovación contemplados por el Plan pueden ser, aunque no se explicita así, una oportunidad para ampliar el conocimiento de las personas usuarias y sus demandas en perspectiva de género, superando las lagunas y la opacidad que caracteriza a la información disponible en materia de servicios sociales.

La mejora de los modelos de protección residencial y acogimiento familiar especializado de niños, niñas y adolescentes, modernización de infraestructuras y digitalización en este ámbito es uno de los programas con mayor dotación (236 millones) y una ocasión para prestar más atención al enfoque de género en el sistema de protección de menores. No en vano, las adolescentes en acogimiento residencial especializado que presentan problemas de conducta (incluyendo conductas adictivas) son uno de los grupos de mujeres más vulnerables, en riesgo de exclusión y con mayores necesidades de atención específica a la hora de favorecer su bienestar, autonomía e inserción sociolaboral.

El componente 22 se focaliza también en el refuerzo de la lucha contra la violencia de género extendiendo y haciendo accesibles los servicios de atención integral (153,4

### *Contra la violencia machista: Plan “España te protege” y otras iniciativas*

millones de euros). La persistencia y gravedad de este tipo de violencia a pesar de las previsiones legales y los dispositivos desplegados desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, hace necesario profundizar en los medios para su prevención, erradicación y

<sup>265</sup> Fundación FOESSA, *Análisis y perspectivas 2021. Sociedad expulsada y derecho a ingresos*.

<sup>266</sup> Real Decreto 64/2022, de 25 de enero, por el que se regulan la organización y funciones de la Comisión de seguimiento del ingreso mínimo vital.

<sup>267</sup> IMSERSO, Memoria SIUSS 2019.

protección de las víctimas. El principal instrumento al que se dirige el refuerzo de estos objetivos a través del PRTR es el Plan España te protege contra la violencia machista, con una financiación prevista de 153,4 millones de euros (el 4,4 por 100 sobre el total del componente). Uno de sus objetivos es extender los servicios de atención integral a todas las potenciales víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres. Entre estos servicios se encontraría la ampliación del servicio de atención telefónica y telemática con un nuevo servicio personalizado de orientación sociolaboral y de acompañamiento para las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres, la extensión de todos los servicios de atención telefónica y telemática (información, asesoramiento jurídico y atención psicológica y de contención emocional), así como la modernización y ampliación de los dispositivos de atención y protección a las víctimas, en especial los centros de asistencia integral 24H a víctimas de violencia sexual. Por otro lado, se prevé atender la problemática específica de los pequeños municipios.

Asimismo, es preciso completar los objetivos del Plan dirigidos a reforzar la orientación sociolaboral y de acompañamiento a las víctimas y su extensión a víctimas de trata con fines de explotación sexual y explotación sexual. En este sentido, se continúa trabajando en el Plan de acción urgente contra la trata y la explotación sexual, y en la elaboración del primer borrador de la Ley Integral contra la trata.

Sin embargo, cabe recordar también que la prevención y lucha contra la violencia machista no se circunscriben solo al ámbito paliativo de la protección y la inclusión social, a que se refiere esta parte del plan, sino que resulta obligado reforzar el compromiso para la aplicación efectiva de toda la batería de medidas en todos los ámbitos contempladas en el Pacto de Estado, renovado en 2021. Como se ha visto a lo largo del informe, resulta especialmente necesario incidir en el ámbito de la educación y las herramientas de la sociedad de la información, la comunicación y el conocimiento, el empleo e incluso en una concepción de las ciudades más sensible a la perspectiva de género que refuerce en su planificación los aspectos de seguridad y prevención de la violencia contra las mujeres.

La integración social satisfactoria de todas las personas en condiciones de igualdad es un requisito básico para la cohesión social. Entre las acciones dirigidas a las personas vulnerables, el componente 22 del PRTR plantea la mejora del Sistema Nacional de Asilo y Refugio, tanto desde el punto de vista del aumento de plazas en los centros de acogida, como de la modernización de los ya existentes, implantando infraestructuras y sistemas e inversiones en TIC, para la reforma integral del sistema de acogida (en total, 190 millones de euros). Se trata de un propósito congruente con la insuficiencia de recursos del mismo y su incapacidad de dar respuesta al aumento de solicitudes de protección internacional en los últimos años<sup>268</sup>. Las mujeres se enfrentan a las mismas formas de

---

*Mejora del sistema de acogida de demandantes de protección internacional*

---

268 Estas alcanzaron un máximo en 2019 (rozando las 120.000) para descender a partir de la irrupción de la pandemia debido a las restricciones a la movilidad internacional, habiéndose registrado prácticamente

persecución que los hombres por razón de sus opiniones, religión, grupo étnico o nacional o pertenencia a un grupo social determinado pero para ellas la búsqueda de protección internacional suele ser más penosa, por las desigualdades socioeconómicas de partida, por el hecho de que sufren con más frecuencia actos de violencia sexual, por emprender a menudo la huida con menores a cargo y por verse sometidas a formas específicas de vulneración de derechos humanos como el matrimonio forzado, la mutilación genital o los crímenes de honor, entre otras. Si bien en la legislación española la persecución por motivos de género está reconocida explícitamente como causa de solicitud de protección internacional, la proporción de denegaciones es alta en un proceso caracterizado por dilaciones y por no haber contado hasta muy recientemente con un Reglamento de desarrollo de la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo y de la protección subsidiaria<sup>269</sup>. En este contexto, la emergencia humanitaria desatada a raíz de la invasión de Ucrania por Rusia representa todo un reto no solo para el sistema de acogida en España, con sus limitaciones preexistentes, sino para toda la Unión Europea, dando lugar a nuevos instrumentos comunitarios de solidaridad y prácticas innovadoras para responder al desplazamiento forzoso de un ingente volumen de personas, mayoritariamente formado por mujeres, niñas y niños.

Un aspecto de gran trascendencia para avanzar hacia la igualdad es lograr una mayor participación de las mujeres no solo en el ámbito laboral, sino en todos los órdenes

---

*Necesidad de garantizar la transversalidad de género y reforzar la participación de las mujeres*

---

sociales, políticos y económicos. España ha dado importantes pasos en este terreno debido a las iniciativas adoptadas en los últimos años, en especial a partir de la LOI<sup>270</sup>. A pesar de haberse logrado aumentar la presencia de mujeres en los procesos de toma de decisiones, sigue siendo necesario

dedicar esfuerzos para lograr cotas de participación por sexo más equilibradas en el ámbito político, económico y social<sup>271</sup> objetivos que, sin embargo, no aparecen reflejados con nitidez en el Plan. A este respecto, resulta destacable que se hayan establecido criterios de presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos y comisiones de evaluación, así como la presencia de personas expertas en igualdad en los procesos de evaluación y concesión de proyectos e inversiones. En todo caso, el desarrollo de objetivos e indicadores de impacto más concretos de las medidas, y la precisión de mecanismos de seguimiento específicos, facilitaría la evaluación del impacto de género del plan a lo largo de los próximos años.

la mitad en 2021 y disminuyendo la proporción de mujeres solicitantes (de 47 por 100 en 2020 a 35 por 100 en 2021). Según el Ministerio del Interior, la tasa de respuestas favorables fue del 10 por 100.

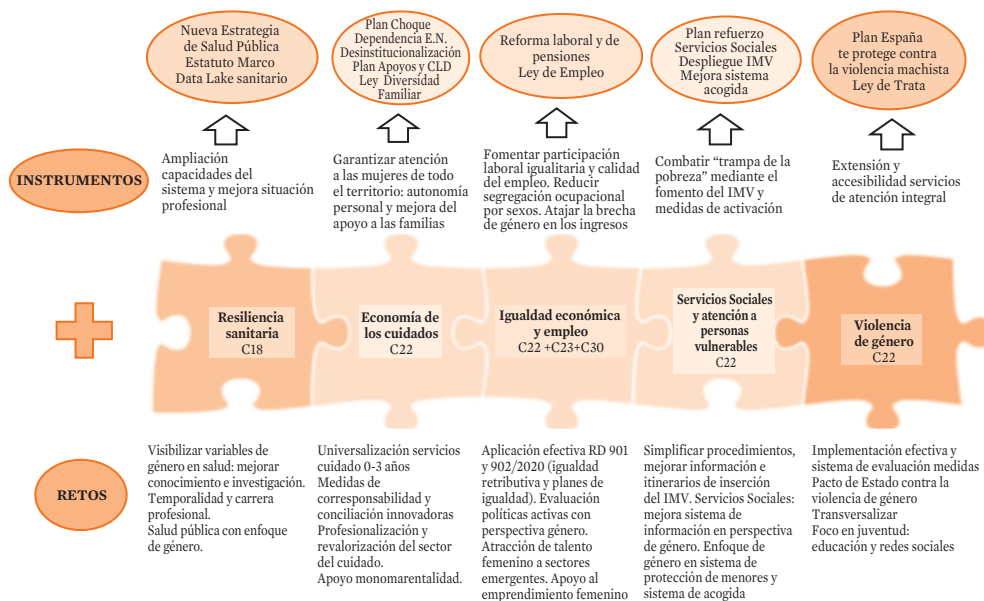
269 Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional.

270 Para más detalle sobre este aspecto, véase: Informe CES 5/2016, *op. cit.*

271 Para más detalle, véase INE, *Mujeres y hombres en España* (datos actualizados a diciembre de 2021).

Como se ha visto, el PRTR constituye una ventana de oportunidad importante para avanzar hacia la igualdad entre mujeres y hombres. Solo con el tiempo se podrá evaluar su impacto en este ámbito que dependerá, en buena medida, de que la transversalidad de la igualdad de género se traduzca en medidas concretas y evaluables en la implementación del conjunto de medidas que aborda: desde el ámbito de las políticas de empleo, de formación, así como de las políticas activas y políticas sociales. Todo ello, además, debería ser reforzado por políticas de conciliación y corresponsabilidad que permitan una igualdad efectiva entre los sexos en lo que respecta al trabajo remunerado y no remunerado y, por ende, en las rentas e ingresos salariales.

GRÁFICO 36. COHESIÓN SOCIAL, RESILIENCIA SANITARIA Y SISTEMA DE CUIDADOS EN EL PRTR



Fuente: elaboración propia.

## CAPÍTULO IV

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

1. Lento avance en igualdad: necesidad de intensificar los esfuerzos
2. Conocer, diagnosticar y visibilizar para actuar contra las desigualdades
3. Reparto equitativo de tiempos, trabajos y cuidados
4. Avanzar más en la autonomía económica de las mujeres
5. Conocimiento, educación y ciencia: los resortes de la igualdad
6. Las mujeres, agentes del cambio hacia la transición ecológica
7. Hacia una nueva economía de los cuidados: una visión integral
8. Construir un futuro libre de violencia de género
9. Garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las esferas
10. Mirando al futuro: transformación con igualdad

## 1. Lento avance en igualdad: necesidad de intensificar los esfuerzos

A pesar de los innegables avances experimentados en las últimas décadas, es necesario seguir visibilizando la persistencia de la desigualdad entre mujeres y hombres, tanto en el terreno del trabajo remunerado como en la distribución de los trabajos de cuidados y atención a las personas, así como en otras dimensiones de la organización económica y social. Además, es imprescindible dejar constancia del severo impacto de la pandemia sobre la realidad de las mujeres, pues las desigualdades preexistentes se han visto amplificadas y la inminencia de una nueva crisis de consecuencias desconocidas aconseja aprovechar las lecciones aprendidas de experiencias anteriores. Asimismo, resulta preciso impulsar la oportunidad que ofrece el escenario del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que contempla el potente impacto que supondría para el crecimiento el cierre de la brecha de género, al aprovechar el talento del conjunto de la sociedad.

El progreso en la igualdad entre hombres y mujeres en la Unión Europea viene siendo demasiado lento, no lineal y, en algunos ámbitos, con retrocesos. Según el Instituto Europeo de Igualdad de Género (IGE 2021), al ritmo actual la igualdad entre hombres y mujeres no se alcanzaría hasta dentro de tres generaciones, y ello sin tener en cuenta el impacto del COVID-19. Justo antes de la pandemia, en 2019, España ocupaba la sexta posición de la Unión Europea, si bien se observaba cierto estancamiento desde 2010. España destacaba por su favorable posición en salud, en educación y en participación política. Como principales desventajas de las mujeres en España sobresalía el mayor tiempo dedicado a las actividades relacionadas con cuidados y los escasos avances en el terreno del empleo, ocupando el puesto 12.º y especialmente en el subámbito de participación laboral, donde se sitúa en el puesto 22.º, según el IGE.

*Las crisis más recientes han tenido un profundo impacto de género. Además, la incertidumbre sobre el impacto de la invasión de Ucrania en el proceso de recuperación puede suponer un nuevo desafío para los avances en la igualdad. Es precisamente ante este tipo de disrupciones cuando cobra especial importancia acelerar e intensificar los esfuerzos en el ámbito de las políticas de igualdad entre hombres y mujeres.*

## 2. Conocer, diagnosticar y visibilizar para actuar contra las desigualdades

La pandemia ha evidenciado aún más las lagunas de información existentes ya que los indicadores incluidos en las fuentes de datos oficiales no siempre recogen la desagregación por sexo ni suelen registrar cuestiones, incorporando análisis de índole cualitativa que tendrían relevancia para su interpretación en perspectiva de género. Por ello, a pesar de las mejoras en los sistemas de información estadística, sigue resultando complejo realizar un diagnóstico preciso sobre la situación de las mujeres en distintos ámbitos. Visibilizar los problemas específicos de las mujeres es condición previa para diseñar soluciones a los mismos.

A modo de ejemplo, la crisis sanitaria del SARS-Cov-2 ha traído al presente la compleja realidad de las desigualdades en salud, tanto por los factores biológicos como ambientales y sociales, que se refleja tanto en los indicadores epidemiológicos disponibles como en la ausencia de información sobre aspectos relevantes de la evolución de la pandemia y su impacto en las mujeres.

Este problema no se circunscribe únicamente a España. El Parlamento Europeo, de hecho, ha realizado una petición generalizada a todos los Estados miembros e instituciones europeas, a fin de mejorar la producción de datos periódicos sobre el impacto del COVID-19 desagregados por sexo, con el fin de poder conocer con mayor exactitud las repercusiones en la igualdad entre hombres y mujeres y garantizar políticas de respuesta más ajustadas.

*Por ello, es necesario que los organismos estadísticos refuercen la producción y actualización de datos desagregados por sexo que, además de cumplir con la normativa al respecto, permitan mejorar el conocimiento de la realidad de las mujeres en distintos ámbitos (usos del tiempo, rentas, afiliación a la Seguridad Social, salud y acceso a la atención sanitaria, emprendimiento, digitalización, ciencia y tecnología, protección social, entre otros) a fin de identificar los obstáculos para la igualdad efectiva.*

*Asimismo, más allá de los datos, sería importante fomentar que se incluya la perspectiva de género en los estudios e investigaciones de toda índole, lo que implica también un análisis de tipo cualitativo considerando su diferente posición y la incidencia de los roles de género en distintos ámbitos, con el fin de conocer la realidad específica de las mujeres en todas sus dimensiones y detectar las desigualdades que persisten.*

La mejora de la información es requisito necesario también para la evaluación de las medidas para avanzar en la igualdad efectiva, valorando su adecuación y efectividad así como la eficiencia en el uso de los recursos públicos destinados a ellas.

*Resulta fundamental la instauración de sistemas de seguimiento permanente y evaluación de las medidas y estrategias adoptadas en favor de la igualdad.*

*En todo caso, sería conveniente mejorar la evaluación preceptiva de impacto de género en el proceso de aprobación de las normas y, en general, incorporar esta visión al esquema de diseño, seguimiento y evaluación de todas las políticas públicas, cumpliendo así de forma efectiva las previsiones legales.*

### 3. Reparto equitativo de tiempos, trabajos y cuidados

La falta de valoración del trabajo no remunerado que secularmente han desarrollado las mujeres en el seno de las familias se encuentra en el origen de muchas situaciones de desigualdad en el mercado de trabajo, que también desincentivan o devalúan la participación laboral de las mujeres y se proyectan en los sectores de los trabajos de cuidados, mayoritariamente ocupados por mujeres. Es preciso corregir la desigualdad de oportunidades para las mujeres que esta adscripción a los cuidados familiares implica y evitar que estos sesgos culturales se arrastren por inercia al escenario postpandemia.

Como se ha visto a lo largo de este informe, la pandemia ha traído consigo un evidente giro de la vida de las personas hacia el hogar y lo privado, lo que lleva aparejados riesgos claros de retroceso de los avances alcanzados en las últimas décadas en términos de igualdad entre mujeres y hombres. Así, si bien según la escasa evidencia empírica disponible, los hombres también han aumentado el tiempo dedicado al trabajo no remunerado desde marzo de 2020, esto no ha supuesto en ningún caso el cierre de las brechas entre hombres y mujeres en este ámbito. Puesto que las mujeres son las cuidadoras mayoritarias de menores y personas adultas dependientes, sobre ellas ha recaído suplir la limitación parcial o total del acceso a servicios de cuidado o de la ayuda informal.

---

*El aumento de la  
corresponsabilidad,  
imprescindible para la  
igualdad*

---

Respecto del trabajo remunerado de las mujeres, se puede destacar una doble tendencia en cuanto al impacto de la pandemia, dependiendo sobre todo de los sectores y ocupaciones en que se ubiquen. Por un lado, las mujeres son mayoría en los sectores que conllevan en mayor medida cercanía física, sectores que, inicialmente, se vieron más afectados por el descenso brusco del empleo (como hostelería, turismo) o por su exposición al virus y la sobrecarga de trabajo (como sanidad y atención a la dependencia). Por otro lado, en otros sectores se comenzó una tendencia al aumento del trabajo prestado desde el propio domicilio, pudiéndose así mantener la actividad. No obstante, ello ha conllevado algunos riesgos tanto desde el punto de vista estrictamente laboral (potencial aislamiento de la persona trabajadora, estrés, aumento de los riesgos laborales, acumulación de jornadas, entre otros) como en lo que atañe a la dificultad de establecer fronteras entre la vida laboral y la personal, al desarrollarse ambas en un mismo espacio.

La pandemia ha supuesto un elemento claramente disruptivo sobre la vida personal y colectiva y en el terreno de la igualdad entre hombres y mujeres, lo que ha evidenciado un fenómeno que ya estaba ahí, a saber: que las mujeres se hacen cargo mayoritariamente

del trabajo de cuidado no remunerado y que ello da lugar a una vinculación con el mercado laboral más débil que las sitúa en desventaja frente a coyunturas adversas, sean estas sociales o individuales.

*Para lograr un mercado de trabajo inclusivo que no resulte discriminatorio para las mujeres ni desperdicie una parte crucial de su capital humano en un contexto, además, de transformación de la demanda de trabajo, será necesario que se preste especial atención a:*

- *El papel estratégico que tienen las políticas activas para impulsar la plena igualdad de mujeres y hombres en el mercado laboral y responder a sus problemas y necesidades, garantizando el enfoque transversal de género con medidas específicas que atiendan a las distintas circunstancias de las mujeres.*
- *El cumplimiento de la normativa de planes y medidas de igualdad retributiva en las empresas y en las Administraciones públicas.*
- *La diversidad de las mujeres y los problemas específicos de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad por su edad, nivel educativo, origen, situación de monomarentalidad, violencia de género u otras. A título de ejemplo, sería necesario avanzar en fórmulas que permitan la conciliación también a las mujeres que trabajan por cuenta propia y en los empleos de cuidados.*
- *La potenciación activa de la presencia de las mujeres en determinados sectores y ocupaciones con demanda creciente, como aquellas áreas STEM en las que están infrarrepresentadas, de tal manera que sus logros educativos tengan un reflejo coherente en el mercado de trabajo y en sus carreras profesionales.*
- *La necesidad de las familias con dependientes a cargo de acceder a servicios profesionales e infraestructuras de cuidado asequibles para facilitar la participación laboral de todas las personas, lo que necesariamente conlleva una dotación suficiente de recursos públicos.*
- *El diseño y la evaluación de las políticas públicas (especialmente las de conciliación) deben evitar los sesgos de género en su uso, y, en general, aumentar la concienciación colectiva sobre la necesidad de lograr la corresponsabilidad entre hombres y mujeres en el cuidado no remunerado para alcanzar la igualdad real.*
- *La necesidad, en suma, de potenciar la corresponsabilidad más allá del ámbito individual, es decir, implicando a Administraciones públicas, empresas y la sociedad en su conjunto para crear entornos más favorables a una distribución más justa en perspectiva de género de los tiempos, los trabajos y los cuidados.*

#### 4. Avanzar más en la autonomía económica de las mujeres

En los últimos años se han producido avances positivos a través de medidas que inciden de manera directa en los ingresos y la situación económica de las mujeres, como la subida del SMI, el complemento contra la brecha de género en las pensiones o las medidas relacionadas con los planes de igualdad en las empresas y la igualdad retributiva.

*Es necesario proseguir fomentando la implantación, desarrollo y aplicación efectiva de medidas dirigidas a reducir la brecha salarial y la de las pensiones, con el fin de lograr la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.*

Los efectos económicos de la pandemia no han sido neutrales desde una perspectiva de género. La información existente sobre su impacto más inmediato muestra que ha sido algo mayor en la situación económica y financiera de las mujeres, si bien, y a diferencia de crisis anteriores, paliada de manera notable por las políticas sociales aprobadas durante la misma, a través de los ERTE, la prestación extraordinaria por cese de actividad, el IMV y otras medidas.

*Se ha puesto de manifiesto la relevancia de las políticas sociales para amortiguar el impacto social de la crisis y se hace necesario seguir avanzando desde una perspectiva de género más a largo plazo para abordar una igualdad efectiva entre los sexos, mediante la adopción de medidas económicas y de protección social orientadas a superar las desigualdades económicas de género.*

Además, el aumento de la demanda de ayuda a las organizaciones del tercer sector ha reflejado, en parte, problemas de acceso a las prestaciones y subsidios sociales, que afectan en gran medida a mujeres vulnerables, con una importante representación de hogares con menores a cargo, especialmente los monomarentales y de mujeres de origen inmigrante.

*Así, en relación a las situaciones de mayor vulnerabilidad, es importante que por parte de las Administraciones públicas se cubran las lagunas de la protección y se subsanen las dificultades burocráticas, tecnológicas o del tipo que sean, que impiden el acceso de muchas mujeres a las ayudas.*

*En concreto, el impacto del IMV en la reducción de la desigualdad económica de género está supeditado a que logre conjugar adecuadamente la prestación monetaria con programas de formación y activación laboral que ayuden a incorporar al mayor número posible de beneficiarias al mercado laboral. Solo así será posible combatir la trampa de la pobreza a la que se ven abocadas muchas mujeres.*

Asimismo, se ha de prestar especial atención a los problemas de gestión que han surgido en su tramitación y que han mermado su cobertura y eficacia en un momento de emergencia social como el vivido durante la pandemia, agravados por las brechas digitales existentes en la Administración pública y entre la población más vulnerable.

*Más allá de la acreditación de los requisitos, se ha de garantizar por parte de las Administraciones públicas, la información sobre la existencia de IMV y la disponibilidad de los recursos necesarios para tramitarla, pues muchos hogares en situación de pobreza carecen de la información y recursos necesarios para solicitarla.*

## 5. Conocimiento, educación y ciencia: los resortes de la igualdad

La pandemia ha evidenciado la enorme transformación experimentada por el sistema de conocimiento, ante un desarrollo acelerado de procesos que ya estaban en marcha, como la digitalización, el uso masivo de Internet, las redes sociales, la inteligencia artificial o el *big data*. Ello ha condicionado el acceso a la información y la adquisición del conocimiento y también ha puesto de manifiesto la persistencia de algunos desequilibrios cuyo origen está en las desigualdades de género, como la escasa participación de las mujeres en la educación y el empleo vinculado a las disciplinas STEM, las limitaciones a la carrera investigadora y la consiguiente existencia de un techo de cristal, las brechas digitales de género o el sesgo presente en los algoritmos.

*De hecho, la integración de la perspectiva de género en este ámbito es esencial para alcanzar el objetivo de igualdad. Ello supone involucrar al conjunto de la comunidad educativa en el cambio de actitudes y valores del alumnado respecto a la igualdad desde las etapas más tempranas, así como actuar sobre los factores intrínsecos y extrínsecos vinculados a la insuficiencia de mujeres en algunos ámbitos de las STEM (puesto que en otros participan intensamente) o los relativos a la brecha digital.*

*En este sentido, el PRTR ofrece la oportunidad para llevar a cabo actuaciones decisivas en el conjunto del sistema de conocimiento, tanto en el sistema educativo formal como en el sistema de ciencia, tecnología e innovación, asumiendo mayores compromisos y desarrollando nuevas iniciativas y medidas que permitan aplicar de forma efectiva el principio de igualdad entre mujeres y hombres. Por ello, en el desarrollo del Plan será necesario dedicar mayores recursos y hacer un uso más eficaz de los mismos, para que iniciativas como el Plan de modernización y digitalización del sistema educativo y el impulso de la FP aceleren el avance en la igualdad de género en este ámbito.*

Aunque la brecha de género se reproduce en todas las etapas educativas y se extiende después al sistema productivo, con una segmentación en la estructura ocupacional de mujeres y

---

*Desterrar estereotipos vinculados a las STEM e impulsar una mayor participación en ciencia y TIC*

---

hombres, es, especialmente, preocupante en relación con los ámbitos STEM y las TIC. La menor presencia y participación de mujeres en estos ámbitos tiene entre una de sus causas la persistencia de estereotipos de género, al interiorizar una serie de patrones acerca de la idoneidad respecto a estas materias que modela no solo las aptitudes y las competencias sino también las preferencias y expectativas

formativas y profesionales desde las etapas más tempranas, que se prolongan en la adolescencia y juventud y dificultan, en última instancia, la plena inclusión profesional de muchas mujeres.

*Por ello, es necesario actuar desde edades tempranas (promoviendo el interés de las niñas por la ciencia y tecnología desde la infancia) impulsando en todas las etapas educativas un*

*modelo efectivo de enseñanza y aprendizaje de estas disciplinas a través de los cambios curriculares. Las iniciativas ligadas al sistema educativo formal deben incluir acciones vinculadas a los contenidos curriculares, las metodologías educativas, la formación del profesorado y la programación en los centros desde el principio y en todas las etapas.*

Además, persiste una importante infrarrepresentación en la carrera académica y científica que supone un techo de cristal para las investigadoras jóvenes, que ven muchas veces limitadas sus posibilidades de desarrollo profesional.

*En este sentido, si bien la normativa viene recogiendo medidas de atracción y retención del talento investigador femenino y de desarrollo de la carrera científica de las mujeres desde hace tiempo, debería realizarse un seguimiento de su aplicación efectiva y profundizar en las causas que impiden progresar en este ámbito.*

*El objetivo sería atraer a más mujeres jóvenes a la ciencia, mostrando todas las posibilidades que ofrece la carrera investigadora y corrigiendo las desigualdades que se producen en los procesos de captación y selección del talento investigador o en el liderazgo y dirección de los proyectos, pero también garantizando un entorno de trabajo igualitario, diverso e inclusivo, y promoviendo de manera efectiva la conciliación laboral y familiar para el personal investigador a través de la corresponsabilidad institucional.*

*Además, es necesario impulsar el papel de las mujeres en los ámbitos científico y tecnológico construyendo un nuevo relato de la ciencia y la tecnología que visibilice la participación decisiva de las mujeres en el ecosistema de ciencia. A este respecto, si bien las campañas de fomento de vocaciones científicas y tecnológicas en niñas y mujeres jóvenes han logrado acercar esta realidad en los centros educativos, todavía se podrían realizar mayores esfuerzos para visibilizar modelos y referentes femeninos.*

*Por otro lado, también son necesarios mayores esfuerzos para dar a conocer las posibilidades de desarrollo profesional que ofrecen las TIC y promover la incorporación laboral de mujeres al sector y, a la vez, avanzar en la detección de desequilibrios que indiquen persistencia de discriminaciones y corregirlos mediante planes y otras medidas de igualdad, según la normativa en la materia. Habría que fomentar también el emprendimiento digital por parte de mujeres e impulsar su participación en el diseño, creación y producción de herramientas, contenidos o servicios digitales.*

Se constata que hay una importante brecha digital de género, principalmente de acceso (un 14 por 100 de las mujeres no están incluidas digitalmente) que se agrava en el caso de las mujeres mayores, pero también de uso avanzado, pues persisten diferencias respecto a la actualización de los dispositivos tecnológicos, las nuevas aplicaciones y los programas avanzados, que implican desigualdades en términos de potencialidades y límites de uso.

---

*Lograr una digitalización  
sin brechas y una  
participación igualitaria  
de las mujeres en la IA*

---

A ello se une la existencia de una brecha en relación a las competencias digitales más especializadas que son, a su vez, relevantes para la empleabilidad, ya que la digitalización permea a todos los sectores de actividad económica.

El PRTR tiene como uno de sus ejes centrales de actuación la digitalización que, con una perspectiva de género, se concreta en asegurar un acceso igualitario a infraestructuras y herramientas, dotar de las competencias digitales necesarias e impulsar los diferentes usos, básico y avanzado, que permitan progresar hacia una mayor igualdad digital del conjunto de la sociedad, desde las edades más tempranas hasta la población de mayor edad.

*Por ello, parte de las actuaciones contempladas en el Plan nacional de competencias digitales deberían ir orientadas a proporcionar las competencias digitales necesarias y contribuir a superar la brecha digital de género.*

*Es necesario actuar desde las edades más tempranas, impulsando cambios curriculares desde la educación infantil y la dotación de recursos didácticos y metodológicos que fomenten el desarrollo de habilidades de pensamiento y competencias digitales que iguallen en oportunidades a niñas y niños, sin ningún tipo de discriminación.*

*En todo caso, se requiere impulsar el aprendizaje a lo largo de la vida en competencias TIC, tanto en competencias avanzadas para mujeres que provienen de disciplinas no tecnológicas, como en programas de recualificación profesional y reciclaje de habilidades para adaptarse a los cambios que implica la digitalización. Además, en el caso de las políticas de alfabetización digital, habría que tener presente especialmente la intersección del género con la edad, nivel de estudios y ruralidad.*

Los beneficios de los sistemas de inteligencia artificial y de la tecnología son innegables pero también los riesgos asociados, puesto que se ha constatado que los algoritmos pueden incluir elementos de discriminación y riesgo de perpetuar los estereotipos de género. No obstante, si se diseñan adecuadamente, los sistemas de IA deberían contribuir a reducir los prejuicios y la discriminación estructural existente.

*El uso de la inteligencia artificial debería evitar cualquier sesgo de género en los algoritmos, que deberían ser diseñados evitando estereotipos y prácticas discriminatorias. A ello contribuiría, sin duda, una mayor participación de las mujeres en el proceso de creación de la tecnología (programación y creación de códigos) y que se integre la transversalidad de la igualdad entre mujeres y hombres en todas las fases del proceso.*

## 6. Las mujeres, agentes del cambio hacia la transición ecológica

Existe cierta falta de coherencia entre la importancia del papel de las mujeres para abordar eficazmente la agenda de sostenibilidad y su todavía escasa representación en los sectores punteros, así como en puestos de toma de decisiones tanto en el sector público como en el privado. La relevancia de la aportación de las mujeres al ecosistema urbano y

rural, en forma de trabajos remunerados, de cuidados y de participación social, contrasta también con la escasa atención prestada a sus necesidades desde el punto de vista del diseño de las infraestructuras, el urbanismo y las políticas de vivienda o el acceso a medidas de impulso a la sostenibilidad medioambiental. Además de injusta, esta situación resulta ineficiente para el propio sistema productivo.

La plena incorporación de las mujeres a la transformación-país que supone la transición ecológica y energética que impulsa el PRTR representa un desafío lleno de oportunidades para aprovechar su talento e implementar una nueva agenda urbana y rural más inclusiva y vertebradora de la cohesión social y territorial.

*En un escenario en que buena parte de la recuperación de la actividad en los próximos años se fia al impulso de este eje, resulta fundamental reforzar la participación y el liderazgo de las mujeres en todas las dimensiones de la transición ecológica, favoreciendo su acceso a los estudios, el empleo, el emprendimiento y los puestos de decisión en sectores asociados a la mitigación y adaptación al cambio climático.*

La mayoría de las iniciativas adoptadas en años recientes asumen la necesidad de incorporar la perspectiva de género en la lucha contra la emergencia climática y la transición ecológica, especialmente en aquellos sectores en los que están tradicionalmente infrarrepresentadas, como el energético o el de gestión de recursos hídricos.

*A fin de consolidar el papel de las mujeres como agentes de cambio en todos los niveles de la transición ecológica, es importante que ese compromiso se traslade en acciones concretas, potenciando la participación de las mujeres e incorporando efectivamente la perspectiva de género en la aplicación y la metodología de evaluación de las distintas acciones.*

Los proyectos de construcción, infraestructuras y servicios revisten un enorme interés desde la perspectiva de género, en ámbitos como la ubicación de los equipamientos, la vivienda, accesibilidad, movilidad, la percepción de seguridad así como la visibilización o representación urbana de las mujeres. Además, las mujeres utilizan más el transporte público y menos el vehículo privado y realizan más frecuentemente desplazamientos complejos vinculados a los trabajos en la esfera doméstica y de los cuidados. También están expuestas más a menudo que los hombres al riesgo de violencia al transitar por algunos lugares y frecuentemente son, de hecho, víctimas de la misma.

---

*La Nueva Agenda Urbana:  
ciudades sostenibles  
e inclusivas para todas  
las personas*

---

*Estas diferencias deberían ser contempladas en un diseño más inclusivo de los planes de movilidad y urbanismo, analizando las experiencias de “smart cities” ya puestas en marcha en numerosas ciudades, con la participación de las propias mujeres.*

*Asimismo, el papel de las mujeres como usuarias en el sistema de transporte, requiere ser impulsado, atendiendo a sus diferentes necesidades y hábitos en materia de desplazamientos y pautas de circulación.*

*Por otra parte, debería corregirse la infrarrepresentación de las mujeres en el sector, aplicando los planes y medidas de igualdad en empresas y Administraciones públicas y poniendo en marcha planes específicos de igualdad de oportunidades en el transporte y la movilidad.*

*Es preciso mejorar la participación de las mujeres en el proceso de “reverdecimiento” de la economía, aprovechando las oportunidades que brinda el PRTR, en especial algunos de sus ejes más directamente relacionados con la transición ecológica, repensando el urbanismo y las ciudades para hacerlas más inclusivas. Es imprescindible, asimismo, promover la empleabilidad, el emprendimiento y el acceso de las mujeres a los trabajos y puestos de decisión vinculados con esta transformación, con políticas, programas y recursos ad hoc.*

La gestión sostenible del territorio es un elemento clave de la transición ecológica, de la que depende la calidad de la alimentación, la producción de las energías renovables, la

---

*Las mujeres son decisivas en la agenda rural y la lucha contra la despoblación*

---

conservación de los bosques, la biodiversidad o la gestión del ciclo del agua. La pandemia evidenció con crudeza los desequilibrios estructurales del modelo territorial español, mostrando los obstáculos y las carencias para la prestación de servicios básicos en muchos municipios. Además, como puso de

manifiesto el Informe del CES 2/2021, *Un medio rural vivo y sostenible* muchos de estos desequilibrios guardan relación con la cuestión de género.

*Todo ello supone un importante obstáculo para la cohesión territorial, por lo que es necesario impulsar en las áreas rurales el empoderamiento de las mujeres y desarrollar las condiciones objetivas para la mejora de su empleabilidad, participación laboral y fomento del emprendimiento en igualdad de condiciones que los hombres; avanzar en la mejora de la educación, la formación profesional y la capacitación digital; adecuar las políticas para asegurar la equidad en políticas de igualdad en el medio rural, como la conciliación y la corresponsabilidad; mejorar la dotación de infraestructuras y asegurar el acceso a servicios públicos de calidad (como sanidad, educación, servicios sociales, atención a la dependencia, movilidad, etc.), así como garantizar la máxima seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres, promoviendo simultáneamente el relevo generacional.*

*Conectando con estas necesidades, el PRTR sitúa la cohesión territorial entre sus principales ejes transversales y enlaza así con el Plan de Medidas ante el Reto Demográfico. En su ejecución debería tenerse particularmente presente la perspectiva de género.*

Muchas mujeres, por sus más desfavorables circunstancias socioeconómicas pueden verse particularmente afectadas por los costes de la transición energética. Precisamente una visión amplia de la transición justa remite a la necesidad de no dejar a nadie atrás en este proceso de transformación.

---

*Transición energética  
justa, con y para las  
mujeres*

---

Hay que tener en cuenta que la pobreza energética afecta con particular intensidad a los hogares monomarentales, que tienen mayor dificultad tanto para afrontar las facturas como para acometer mejoras de eficiencia energética en su vivienda. Al margen de las medidas para grupos vulnerables de la Estrategia contra la pobreza energética, existe el riesgo de que las mujeres no accedan a otro tipo de ayudas e incentivos que requieren una inversión importante, aunque aminorada por las ayudas (subvenciones a la rehabilitación energética de edificios y acceso a energías renovables; ayudas a la movilidad sostenible y al coche eléctrico, etc.).

*Es necesario reforzar la perspectiva de género en la Estrategia contra la pobreza energética. A la vez, deben impulsarse medidas preventivas de pobreza energética dirigidas a distintos grupos poblacionales especialmente expuestos, con especial relevancia en el caso de las mujeres mayores que viven solas.*

*Además, se requiere promover un acceso igualitario desde la perspectiva de género a las ayudas vinculadas a la transición energética.*

## 7. Hacia una nueva economía de los cuidados: una visión integral

La incorporación de las mujeres al mercado laboral y su acceso a unos mayores niveles educativos (redefiniendo sus expectativas laborales y personales) ha cambiado las estructuras laborales, familiares y de género, suponiendo un desafío en la prestación de los cuidados, históricamente realizados por las mujeres en el ámbito de los hogares debido al injusto reparto de la carga de las responsabilidades domésticas y de cuidados entre mujeres y hombres. Las carencias en el terreno de la corresponsabilidad junto al avance del envejecimiento demográfico sitúan a la denominada “crisis de los cuidados” entre los retos sociales y económicos más importantes, con una evidente dimensión de género.

Hacia este nuevo modelo productivo ya apunta el PRTR así como, de manera más específica, el plan Corresponsables. En relación con este último, pese a que se trata de una iniciativa positiva en la dirección de crear “sistemas integrales de cuidado”, facilitando el acceso de las familias a servicios de cuidado profesionalizado, está por ver cuán efectiva es su aplicación por parte de las diferentes comunidades autónomas.

Mención especial merecen, en el contexto actual, los sectores y ocupaciones vinculados al cuidado, no solo por su importancia crucial en la situación de pandemia sino también por su potencial para crear y mejorar la calidad de este tipo de empleos tradicionalmente desempeñados por las mujeres.

*El reforzamiento de estos sectores y la consolidación de una nueva economía de los cuidados que plantea el PRTR constituyen una oportunidad para materializar la igualdad entre mujeres y hombres a través de un reparto más equitativo de los mismos.*

*El aumento de la participación laboral femenina y del empleo femenino de calidad pasa por el fomento de la disponibilidad y asequibilidad de infraestructuras y servicios profesionales de cuidados a las personas, así como por garantizar el acceso universal al derecho a ser cuidadas. Ello permitirá aliviar la carga de trabajo no remunerado de aquellas pero también profesionalizar ocupaciones especialmente feminizadas, como el trabajo doméstico y/o de cuidado de dependientes, en el contexto de una Europa cada vez más envejecida.*

*Dignificar y mejorar la valoración social de las profesiones de atención y cuidados a las personas y, al mismo tiempo, fomentar la incorporación de hombres a estos sectores, rompiendo estereotipos, deberían ser objetivos prioritarios en el horizonte de la nueva economía de los cuidados.*

Las mujeres profesionales de la salud, conforman con su clara mayoría el pilar fundamental del sistema de atención sanitaria y sociosanitaria. Sería necesario reforzar la base profesional de ese sistema, para afrontar el cuidado de la salud de toda población. Y también su capacidad para enfrentar crisis sanitarias, como la del COVID-19, con alto potencial desestabilizador. Además, dada la fuerte feminización de los sectores sanitario y socio sanitario, el refuerzo de su dimensión profesional, mediante mejoras en la capacitación profesional y en las condiciones laborales se traduciría en un avance en términos de igualdad de género. Por eso, el PRTR, que aborda en su componente 18 el fortalecimiento de las capacidades del SNS, constituye una buena oportunidad para ello.

La atención a las personas en situación de dependencia, como una de las vertientes de los cuidados formales, deberá potenciarse a medida que se vayan incrementando las necesidades de cuidado en el contexto de envejecimiento demográfico progresivo. En este sentido, la incorporación de mejoras en el SAAD en el componente 22 del PRTR debería traducirse en mejoras en la calidad de la atención mediante el aumento de la profesionalización de los cuidados y del desarrollo positivo de las condiciones laborales en un sector muy feminizado y con alta incidencia de la precariedad laboral. También es importante asegurar la cobertura en la atención desde infraestructuras y servicios públicos, dados los déficits detectados.

Los efectos de la pandemia en la población mayor que recibía ese tipo de atención han provocado un repliegue hacia el cuidado familiar, desviándose del objetivo del cuidado profesional y de calidad, lo que habrá de tenerse en cuenta para el adecuado desarrollo del sistema en los próximos años. En este sentido, deberá considerarse el aumento de la sobrecarga de trabajo que puede suponer para las mujeres y el consiguiente empeoramiento de sus condiciones de salud y sus oportunidades laborales y salariales.

Otras vertientes de los cuidados a las personas más vulnerables desde los servicios sociales, como el sistema de acogida de demandantes de protección internacional, el sis-

tema de protección de menores o de las víctimas de trata, revisten asimismo una gran importancia desde la perspectiva de género tanto desde el punto de vista de la provisión como de la recepción de los cuidados.

*El efectivo desarrollo de una nueva economía de los cuidados requiere aprovechar los recursos previstos en PRTR para un fortalecimiento de las capacidades de los sectores sanitario, atención a la dependencia y servicios sociales que redunde en una mejora en términos de igualdad de género, así como consolidar un sistema público de cuidados accesible, universal y de calidad.*

La externalización de una buena parte de las tareas en los hogares lleva a que las empleadas de hogar desempeñen una contribución especialmente significativa en nuestro país, por lo que cobra importancia todo avance en el reconocimiento del aporte social y económico de este tipo de ocupaciones.

*Habría que abordar las modificaciones necesarias para avanzar más en la igualdad en derechos de estas trabajadoras, en particular, respecto a la convergencia de prestaciones del sistema especial de Hogar con el Régimen General de la Seguridad Social, en el marco del diálogo social en esta materia.*

## 8. Construir un futuro libre de violencia de género

La persistencia y gravedad de la violencia contra las mujeres se ha hecho especialmente patente durante la pandemia del COVID-19.

*Ello acrecienta la necesidad de seguir profundizando mediante un enfoque integral en los medios para la prevención y erradicación de todas sus expresiones, así como en actuar sobre sus causas y dar protección a las víctimas.*

El recientemente aprobado catálogo de medidas urgentes del Plan de Mejora y Modernización contra la Violencia de Género supone un avance en los principales ámbitos de actuación, como son la implicación del entorno de la víctima y del conjunto de la sociedad; la detección temprana en servicios públicos de proximidad; el apoyo a la autonomía de las mujeres para que rompan con la violencia; la protección de los niños y las niñas frente a la violencia vicaria; el refuerzo de la protección y seguridad de las víctimas, y la mejora de los protocolos de coordinación interinstitucional. Los recursos vinculados al PRTR y al Plan España te protege en él contemplado pueden contribuir a implantar mejoras en la protección.

*Es necesario impulsar el pleno cumplimiento de estas medidas. Igualmente, se requiere seguir intensificando los esfuerzos para luchar contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en los lugares de trabajo, siendo preciso impulsar el cumplimiento de la obligatoriedad*

*de contar con protocolos de acoso sexual y acoso por razón de sexo en todas las empresas y Administraciones públicas.*

*Por otro lado, es preciso reforzar la lucha contra la trata y la explotación sexual de mujeres y niños así como la protección de mujeres y niñas.*

*La persistencia de un problema social de esta gravedad necesita de un ejercicio continuo de evaluación de la eficacia de los dispositivos de protección existentes así como de una reflexión permanente sobre la contribución potencial de toda la sociedad a su erradicación y, particularmente, de la comunidad educativa y su entorno.*

*Es necesario, en todo caso, incrementar los recursos públicos tanto para garantizar la suficiencia de los medios de protección como para prevenir la violencia de género y evitar la propagación de los discursos negacionistas de la misma.*

Especialmente preocupante resulta la utilización creciente de las TIC, las redes sociales y entornos virtuales como canal para ejercer la violencia hacia las mujeres en diversas expresiones, como el ciberacoso, siendo especialmente frecuente entre personas jóvenes. Hay que recordar la obligatoriedad de los Protocolos sobre el acoso sexual y por razón de sexo, que incluyen también el ciberacoso como modo de ejercer este tipo de conducta.

*Ello requiere nuevas respuestas desde el punto de vista de la prevención, la identificación de este tipo de conductas, la protección de las víctimas y la sanción. Es preciso fomentar la educación y difusión de información sobre la forma de interactuar de forma segura en espacios virtuales y de realizar un uso responsable de las redes sociales.*

*Asimismo, resulta necesario promover la colaboración con los medios de comunicación social y publicidad, en todos sus formatos, a la hora de evitar la difusión de estereotipos sexistas y de contribuir a la sensibilización social frente a la desigualdad y la violencia de género.*

## 9. Garantizar la participación equilibrada de mujeres y hombres en todas las esferas

Un aspecto de gran trascendencia para avanzar hacia la igualdad es lograr una mayor participación de las mujeres no solo en el ámbito laboral, sino en todos los órdenes sociales, políticos y económicos. España ha dado importantes pasos en este terreno debido a las iniciativas adoptadas en los últimos años, en especial a partir de la LOI, constatándose un buen desempeño en términos de participación social de las mujeres en los índices existentes.

*A pesar de los avances, sigue siendo necesario dedicar esfuerzos para lograr cotas de participación por sexo más equilibradas en el ámbito político, económico y social, habiendo un importante margen de mejora en el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad en todo tipo de organizaciones económicas, sociales, políticas, científicas, universitarias y de representación de intereses.*

Merecen especial atención también los nuevos canales de participación a través de Internet o las redes sociales, que juegan un papel importante en la generación de este-reotipos de género. La participación de las mujeres en estos nuevos canales ha favorecido su empoderamiento en diversos ámbitos pero también refleja muchos de los problemas de género persistentes.

*El aumento de la participación de las mujeres en estos ámbitos es necesario, debiendo ir acompañado de medidas dirigidas a reducir los prejuicios y la discriminación estructural existente.*

## 10. Mirando al futuro: transformación con igualdad

La igualdad entre mujeres y hombres, y en consecuencia el cierre de la brecha de género, es uno de los cuatro vectores clave sobre los que pivotan las actuaciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), que se plasma con una perspectiva integral, tanto en su incorporación a nivel de las distintas medidas como de forma transversal definiendo pautas de actuación comunes en el diseño y despliegue del Plan en su conjunto.

En la práctica, la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres a lo largo del Plan no ha sido uniforme ni se ha realizado de forma integral. El propio Plan señala que solo una cuarta parte recoge actuaciones concretas con impacto directo en la reducción de la brecha de género, a las que se podría añadir el impacto derivado de la transformación de los sectores productivos que contempla el plan y que alcanza a más de la mitad de las medidas, así como otros impactos indirectos.

*En este sentido, el PRTR puede ser el instrumento para incorporar plenamente a las mujeres en la transformación del modelo productivo con una mayor participación femenina en el conjunto de actividades, presencia que se sumaría al papel que las mujeres vienen ya ejerciendo como agentes del cambio y la transformación en muchos ámbitos relevantes y que resultan decisivos de cara a la recuperación económica, contribuyendo a lograr la igualdad efectiva. El objetivo sería no solo hacer visibles las necesidades de las mujeres en clave de igualdad, sino establecer líneas estratégicas con medidas que impliquen las posibilidades reales de alcanzarla.*

*Del mismo modo, en su desarrollo será necesario incluir previsiones que garanticen y visibilicen el cumplimiento de esta prioridad, con indicadores de seguimiento y objetivos desglosados por sexo. De cara a futuras revisiones del Plan, la definición de un principio de garantía de la igualdad en todas las actuaciones planteadas, similar al principio de “no daño significativo” medioambiental, podría contribuir a reflejar dicha perspectiva de forma integral en la ejecución del Plan.*

*Todo ello debería culminar, en el marco del proceso de evaluación del PRTR, en la realización de una evaluación de impacto de género del Plan. Sin embargo, hasta el momento, la*

*definición de un sistema de evaluación “ad hoc” para el PRTR, más allá del seguimiento del ritmo de ejecución, se constata como una de sus principales carencias.*

*En todo caso, en línea con lo ya indicado sobre la necesidad de mejorar la información en perspectiva de género, la aproximación al impacto de género del Plan requeriría la definición de objetivos de las inversiones contempladas desglosados por sexo en los diferentes ámbitos (universidad, formación, sistema I+D), lo que habría permitido aproximar el impacto de género del Plan.*

Por otra parte, la perspectiva de género transversal se extiende también a los procedimientos administrativos necesarios para materializar las reformas e inversiones (definición y diseño de proyectos y procedimientos de selección, seguimiento y evaluación). En este sentido, aunque el Plan incluye un análisis sectorial de las medidas que contribuyen a la igualdad de género y oportunidades y sugiere pautas para incorporar esta perspectiva, se constatan algunas dificultades en los proyectos no dirigidos específicamente a reducir la brecha de género. El problema no radica tanto en la falta de voluntad transformadora como en el desconocimiento sobre la manera de implementar soluciones igualitarias, que a veces solo requieren un cambio de enfoque.

*Por ello, habría que prestar mayor atención a las guías elaboradas por el Instituto de las Mujeres del Ministerio de Igualdad y otros instrumentos similares para contribuir a este objetivo y orientar la incorporación de la perspectiva de género en las prácticas habituales, tanto de los órganos de la Administración correspondiente como de las entidades privadas participantes en los proyectos.*

*El PRTR supone, además, una ocasión idónea para incorporar la interseccionalidad como principio horizontal de aplicación de la perspectiva de género en el diseño y puesta en práctica de las políticas públicas con el fin de que las intervenciones tengan en cuenta, además, las diferentes realidades que viven las mujeres.*

## CONSIDERACIÓN FINAL

En suma, como se ha visto a lo largo del informe, ya con anterioridad a la pandemia la igualdad entre mujeres y hombres necesitaba acelerar e intensificar los esfuerzos para su avance. La crisis por el COVID-19 ha ocasionado un elevado impacto de género y nuevos riesgos de retroceso en diversos ámbitos cruciales para la igualdad, especialmente en el terreno de la desigual distribución de la carga de trabajos y cuidados, evidenciando la necesidad de un cambio de modelo. En un escenario de incertidumbre ante la gravedad de las consecuencias de la invasión de Ucrania por parte de Rusia, es más importante que nunca reforzar los objetivos de igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la hoja de ruta de los próximos años. En este contexto, el PRTR sigue representando una gran oportunidad para aplicar de forma efectiva el principio de transversalidad de género, reconsiderando áreas de las políticas públicas en las que las desigualdades entre mujeres y hombres habían pasado desapercibidas o no se habían considerado relevantes hasta ahora. La confluencia de su aplicación en los próximos años con el nuevo Plan estratégico de igualdad efectiva entre hombres y mujeres debería alimentar las sinergias entre los distintos ámbitos de las políticas públicas para que ese nuevo impulso permee en todas ellas y favorezca resultados visibles y evaluables, para lo cual es imprescindible la participación activa de los interlocutores sociales.



# INFORME SOBRE MUJERES, TRABAJOS Y CUIDADOS: PROPUESTAS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Este Informe, elaborado por la Comisión de Trabajo sobre la Realidad Social y el Trabajo de las Mujeres en España bajo la Presidencia de Elena Blasco Martín (Consejera del grupo primero, CCOO) y la Vicepresidencia de María Amparo Merino Segovia (Consejera del Grupo tercero, Expertos) se aprobó en la sesión ordinaria del pleno celebrado el 27 de abril de 2022.

## Composición del Pleno del Consejo Económico y Social

**Presidencia:** Antón Costas Comesaña

**Secretaría general:** María Soledad Serrano Ponz

**Vicepresidencia:** Cristina Estévez Navarro (UGT)  
Francisco Javier Ferrer Dufol (CEOE-CEPYME)

### Grupo primero

Antonio José Abad García (UGT)

Ana Eva Antón Fernández (CCOO)

Elena Blasco Martín (CCOO)

Encarnación Bonilla Huete (CCOO)

Luis Burgos Díaz (CIG)

Francisco Carbonero Cantador (CCOO)

María Jesús Cedrún Gutiérrez (UGT)

Antonio González González (UGT)

Ramón Górriz Vitalla (CCOO)

Luis Lozano Mercadal (UGT)

Carlos Martín Urriza (CCOO)

José Martínez Olmos (UGT)

Enrique Martín-Serrano Jiménez (CCOO)

José Manuel Morán Criado (UGT)

Dionís Oña Martín (UGT)

Carmelo Ruiz de la Hermosa Reino (UGT)

Magdalena Eva Urbano Blanco (CCOO)

Carmen Vidal Barbero (CCOO)

Xabier Zabala Monasterio (ELA)

### Grupo segundo

Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME)

Antonio Carrillo Alcalá (CEOE-CEPYME)

Jordi Casas Bedós (CEOE-CEPYME)

Jorge de Saja González (CEOE-CEPYME)

Teresa Díaz de Terán López (CEOE-CEPYME)

Pedro C. Fernández Alén (CEOE-CEPYME)

Celia Ferrero Romero (CEOE-CEPYME)

Agustín González Herмосilla (CEOE-CEPYME)

Alberto González Menéndez (CEOE-CEPYME)

Juan María Gorostidi Pulgar (CEOE-CEPYME)

Ana Isabel Herráez Plaza (CEOE-CEPYME)

Juan Antonio Labat Arangüena (CEOE-CEPYME)

Félix Longás Lafuente (CEOE-CEPYME)

José Pablo Martínez Marqués (CEOE-CEPYME)

César Maurín Castro (CEOE-CEPYME)

Edita Pereira Omil (CEOE-CEPYME)

Carmen Pleite Broseta (CEOE-CEPYME)

Antonio Romero Mora (CEOE-CEPYME)

Rosario Isabel Santos Fernández (CEOE-CEPYME)

### Grupo tercero

Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA)

Jerónima Bonafé Ramis (CEPES)

José Ignacio Conde Ruiz (Expertos)

Francisco Javier Goienetxea Urkaregi (CEPES)

Juan Vicente López Gandía (Expertos)

Félix Martín Galicia (HISPACCOOP)

Miguel Martínez Cuadrado (OCU)

Matilde Mas Ivars (Expertos)

María Amparo Merino Segovia (Expertos)

Fernando Móner Romero (CECU)

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente (Expertos)

Eduardo Navarro Villarreal (COAG)

Javier Ojeda González-Posada (APROMAR)

José Basilio Otero Rodríguez (FNCP)

Domiciano Pastor Martínez (UPA)

Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)

Gustavo Samayoa Estrada (FUCI)

José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)

Raymond Torres Martín (Expertos)

Emili Villaescusa Blanca (CEPES)

## **Equipo técnico del Área de Estudios y Análisis**

Nuria Moreno-Manzanaro García (coordinadora), Emma Cerviño Cuerva, Natalia Fernández Durán, Marta Galiano Sevilla, Ana Hernández Rodríguez, Magdalena del Llano Señarís, M.<sup>a</sup> Victoria Mestre Martínez

## **Colaboraciones externas**

Irina Fernández Lozano (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UNED)



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA



9 788481 884050