

## O estado da igualdade de xénero na UE

### El estado de la igualdad de género en la UE

### The state of gender equality in the EU



CRISTINA ARES CASTRO-CONDE

Profesora contratada doctora de Ciencia Política y de la Administración  
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
cristina.ares@usc.es

Recibido: 15/11/2015 | Aceptado: 08/03/2016

**Resumo:** O índice europeo de igualdade do Instituto Europeo para a Igualdade de Xénero, con medidas para os anos 2005, 2010 e 2012, alerta sobre a ralentización da progresión cara á igualdade para as mulleres en Europa, e mesmo detecta retrocesos nalgúns Estados membros. Este traballo repasa a evolución da política de xénero da UE, pon o foco nalgunhas das súas limitacións, e pregúntase como reformar o seu marco co obxectivo de mellorar o impacto desta política.

**Palabras clave:** Unión Europea, índice europeo de igualdade de xénero, política de xénero da UE, políticas de austeridade, método aberto de coordinación.

**Resumen:** El índice europeo de igualdad del Instituto Europeo para la Igualdad de Género, con medidas para los años 2005, 2010 y 2012, alerta sobre la ralentización de la progresión hacia la igualdad para las mujeres en Europa, e incluso detecta retrocesos en algunos Estados miembros. Este trabajo repasa la evolución de la política de género de la UE, pone el foco en algunas de sus limitaciones, y se pregunta cómo reformar su marco con el objetivo de mejorar el impacto de esta política.

**Palabras clave:** Unión Europea, índice europeo de igualdad de género, política de género de la UE, políticas de austeridad, método abierto de coordinación.

**Abstract:** The European Gender Equality Index from the European Institute for Gender Equality, that provides measures for 2005, 2010 and 2012, warns of a general slowing down in the trend toward greater gender equality across Europe; indeed, it shows a setback in various Member States. This piece reviews the evolution of the EU gender policy; it sheds light on some of its pitfalls; and it poses a question about how to reframe EU gender policy in order to improve its impact.

**Key words:** European Union, European Gender Equality Index, EU gender policy, austerity policies, open method of coordination.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 La Unión Europea, aliada en la lucha por la igualdad para las mujeres. 3 La igualdad de género en la UE, un objetivo lejano: ¿cada día más? 3.1 Presencia de mujeres en las instituciones de la Unión. 3.2 Índice europeo de igualdad de género. 4 Conclusiones.

“Avanzar hacia la igualdad para las mujeres –en casa y en la familia, en el lugar de trabajo, y en posiciones de poder político– sigue siendo uno de los principales retos a los que se enfrentan los gobiernos en el siglo XXI” (Inglehart y Norris, 2003:164)<sup>1</sup>

“La cultura importa, y de hecho importa mucho” (*ídem*: 8)<sup>2</sup>

## 1 INTRODUCCIÓN

En 2003, los profesores Inglehart y Norris (2003) llamaban la atención sobre el hecho de que a lo largo del siglo XX, con diferencias debidas, entre otros factores, a la edad y a la riqueza de sus países, muchas mujeres en distintas regiones del mundo habían experimentado en sus entornos familiares y laborales una mejora en la igualdad en relación con los hombres. Los procesos de modernización, si bien condicionados por la cultura y las instituciones de cada sociedad, por ejemplo el legado del comunismo, afectaban a las actitudes hacia la igualdad de género; este cambio actitudinal propiciaba, de una parte, la organización del movimiento feminista y en general la movilización de grupos defensores de la igualdad de género, y, de otra, el apoyo ciudadano a políticas públicas de refuerzo a este cambio cultural.

Durante la primera década del siglo XXI, observando solo la evolución de los datos de igualdad de género en la Unión Europea (UE), una de las regiones más comprometidas con el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres, nos preguntamos si la tendencia global hacia una mayor igualdad de género sufre una ralentización coyuntural o más bien nos encontramos ante el inicio del camino de vuelta hacia mayores cotas de desigualdad de género.

En primer lugar, este artículo retrata el compromiso de la Unión con la igualdad para las mujeres, así como la evolución de la política de género de la UE. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia de la UE, el Lobby Europeo de Mujeres, y determinados Estados miembros, entre otros actores, han jugado el rol de emprendedores normativos y logrado la hegemonía de un marco favorable a la igualdad de género en la elaboración de políticas en la UE. Cosa bien distinta es, de una parte, el predominio de este marco normativo en todos los niveles de toma de decisiones, dadas las diferencias culturales e institucionales que persisten en los Estados miembros, y, de otra, el impacto de estas políticas de género.

En segundo lugar, revisamos la presencia de las mujeres en instituciones de la Unión y analizamos la preocupante evolución del índice europeo de igualdad de género desde 2005 (primer año para el que tenemos datos); y damos cuenta de las limitaciones de la actual política de género de la UE, debidas, en parte, a las escasas atribuciones de las instituciones de la Unión en materia de bienestar. Además, la igualdad de género ha perdido protagonismo en la agenda política europea, así como en la agenda de investigación de los estudiosos de la UE.

Este texto finalizará con sus conclusiones y bibliografía.

## 2 LA UNIÓN EUROPEA, ALIADA EN LA LUCHA POR LA IGUALDAD PARA LAS MUJERES

Las instituciones europeas, dentro de su ámbito competencial, han promovido siempre la igualdad para las mujeres. Inicialmente, el Tratado de Roma (1957) hablaba de igualdad de salario, en relación con la unificación del mercado, objetivo principal de la Comunidad Económica Europea. Posteriormente, el progresivo aumento del número de asuntos sobre las cuales las ins-

tituciones de la Unión tienen atribuidas competencias de forma más o menos extensa supuso la ampliación también de las bases jurídicas de los tratados que versan sobre igualdad de género.

De acuerdo con la distribución de competencias entre los niveles europeo y estatal, a día de hoy, los tratados reconocen la igualdad como valor fundamental de la Unión, común a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 2 TUE); y plantean fomentar la igualdad entre hombres y mujeres como objetivo (artículo 3.3 TUE): en todas las acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre hombre y mujer y promover su igualdad (artículo 8 TFUE).

El artículo 23 de la *Carta de los derechos fundamentales de la UE* dice que deberá garantizarse la igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución; y también que este principio no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

El Tratado de funcionamiento de la UE incluye bases jurídicas para: i) garantizar el principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato para hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el principio de igualdad de retribución para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor (artículo 157.3); y ii) luchar contra la trata de mujeres (artículo 79.2).

Finalmente, la Declaración 19 aneja al acta final de la Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, indica que combatir la violencia doméstica en todas sus formas constituye un objetivo transversal de las políticas europeas.

En estas referencias de los tratados a la igualdad de género observamos cómo la política de género de la UE, partiendo de la sola mención a la igualdad de retribuciones, ha adoptado el marco de género hegemónico para hablar de igualdad de oportunidades en todos los terrenos personales y profesionales y considerar la igualdad para las mujeres como un objetivo transversal de las políticas públicas de la UE.

Así, la actual Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2009-2015 subraya la contribución de la igualdad al crecimiento económico y el desarrollo sostenible, en línea con los objetivos estratégicos de Europa 2020; y en el Foro sobre el Futuro de la Igualdad de Género en la UE, celebrado en Bruselas los días 20 y 21 de abril de 2015, la actual comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, Vera Jourova, fijó como prioridades en materia de igualdad para el próximo período no solo el acceso de más mujeres a puestos directivos o la reducción de la violencia contra las mujeres, sino también los permisos de paternidad y la lucha contra los estereotipos de género.

Gracias a la movilización de los grupos feministas y en general de las organizaciones de interés público defensoras de la igualdad entre hombres y mujeres, la receptividad e incluso el impulso de estos grupos por parte de la Comisión y el Parlamento europeos, y la propia labor de estas instituciones europeas como emprendedoras normativas, a lo largo del proceso de integración, no solo han aumentado las referencias a la igualdad de género en los Tratados y se ha ampliado el concepto de igualdad entre hombres y mujeres, sino que también ha crecido la variedad de las actuaciones a escala europea para la promoción de la igualdad para las mujeres.

La naturaleza de la acción de la UE ha sido necesariamente diversa. Mientras en algunos asuntos relativos a la igualdad, como las condiciones en el lugar de trabajo o los requisitos para recibir financiación del presupuesto de la UE, la Unión detenta amplias competencias y puede legislar bajo el método comunitario, en otros temas únicamente cuenta con el recurso al méto-

do abierto de coordinación y, por tanto, la posibilidad de, en lugar de legislar, emitir orientaciones y recomendaciones a los Estados.

Si buscamos la palabra “mujer” en el buscador de actos de la UE EUR-Lex, encontraremos 666 reglamentos, 93 directivas y 753 decisiones, del mismo modo que 637 opiniones y 151 recomendaciones. También, cuando repasamos el orden del día de las reuniones de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género del Parlamento Europeo, nos hallamos con temas tanto de competencia exclusiva como compartida de la Unión e incluso exclusiva de los Estados, como violencia de género.

Conviene tener en cuenta, no obstante, que, en un ámbito como la igualdad para las mujeres tan condicionado por factores de índole cultural, las decisiones europeas adoptadas bajo el método abierto de coordinación pueden llegar a influir en la elaboración de políticas a nivel estatal y, en definitiva, sobre el terreno tanto como las tomadas bajo el método comunitario. El impacto territorial de las leyes de la UE variará en función de la cultura y las instituciones estatales; y las recomendaciones y orientaciones de la UE pueden influir sobre las ideas de forma similar a las directivas y reglamentos.

En cualquier caso, el tamaño del presupuesto de la UE, solo el 1% de la riqueza de la Unión y el 2,5% de su gasto público total, impide desarrollar a escala europea programas de gasto, como los relativos a servicios de guardería, atención a personas dependientes o incluso de apoyo a víctimas de violencia de género, que parecen ineludibles para conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres. Además, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, en general, las llamadas políticas de austeridad han impuesto restricciones a la capacidad de gasto de los Estados que, en muchos casos, han derivado en recortes en políticas sociales relevantes para la igualdad entre hombres y mujeres.

A pesar de la complicidad de instituciones europeas como la Comisión o el Parlamento, el reconocimiento en los tratados y el número de actividades desarrolladas por la Unión para favorecer la igualdad para las mujeres, la política de género de la UE en el momento actual del proceso de integración es insuficiente para mantener la progresión hacia mayores cotas de igualdad entre hombres y mujeres.

En el siguiente apartado examinaremos la evolución de la presencia de las mujeres en instituciones de la Unión y analizaremos los resultados del índice europeo de igualdad de género en el período para el cual tenemos datos: 2005-2012.

### **3 LA IGUALDAD DE GÉNERO EN LA UE, UN OBJETIVO LEJANO: ¿CADA DÍA MÁS?**

#### **3.1 Presencia de mujeres en las instituciones de la Unión**

Para valorar la presencia de mujeres en las instituciones de la UE nos centramos en la Comisión y el Parlamento, las dos instancias más afines al marco de género y que han demostrado una mayor implicación en la lucha por la igualdad entre hombres y mujeres. En ambos casos, constatamos tanto un incremento paulatino del porcentaje de mujeres como la lejanía de la perseguida paridad e incluso un estancamiento en la incursión de más mujeres en las instituciones.

**Tabla 1.** Mujeres en la Comisión Europea (1989-2014)

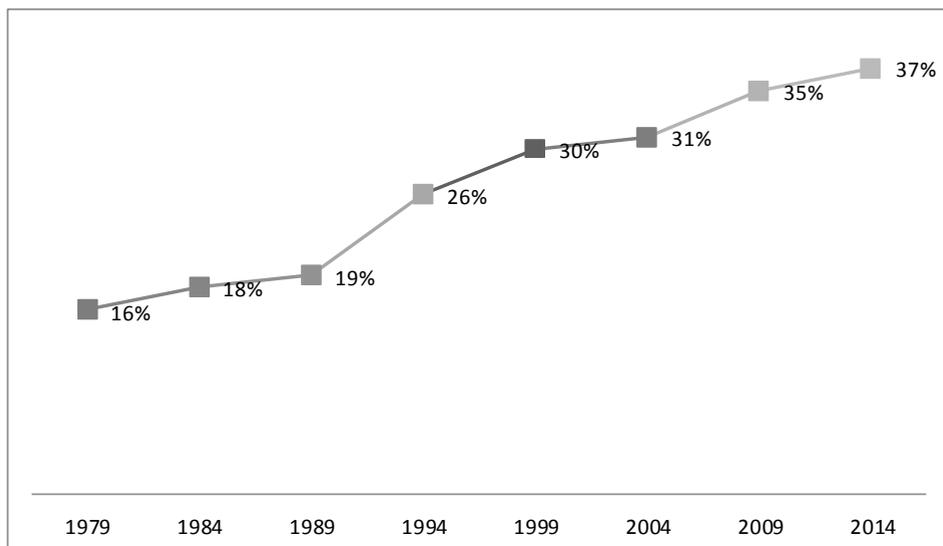
	1989	1993	1995	1999	2004	2009	2014
<i>Miembros</i>	17	17	20	20	27	27	28
<i>Mujeres</i>	2	1	5	5	8	9	9
<i>Porcentaje de mujeres</i>	12	6	25	25	30	33	32
<i>Presidenta</i>	no						

Fuente: elaboración propia

Como muestra la tabla número 1, nunca hasta la fecha una mujer ha sido elegida presidenta de la Comisión. El primer Colegio de Comisarios de la UE nacida en Maastricht (1992) contaba con una única mujer (6%) mientras que de la Comisión Barroso II (2009-2014) formaron parte 9 (33%). Sin embargo, pese a la insistencia del actual presidente de la institución, Jean-Claude Juncker, a los gobiernos estatales para que propusiesen candidatas mujeres, incluso a cambio de Carteras de mayor peso político, el actual colegio no cuenta con más comisarias (32%) que el anterior.

En lo que respecta al Parlamento Europeo, el porcentaje de mujeres, además de mostrar una evolución positiva, como refleja el gráfico 1, se ha situado históricamente sin excepción por encima del dato de la cámara baja de los parlamentos estatales (Fortin-Rittberger y Rittberger, 2014a; 2014b). Con todo, ni tras las últimas elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 se ha alcanzado la paridad, ni siquiera sumar el 40% del total de miembros de la Eurocámara.

**Gráfico 1.** Mujeres en el Parlamento Europeo (1979-2014)



Fuente: elaboración propia

Otro dato que confirma las dificultades para situar a mujeres en puestos de poder en la Unión es la elección de la figura de presidente del Consejo Europeo introducida en la reforma de los Tratados de Lisboa (2009). Dos varones fueron elegidos para este puesto, Herman van Rompuy y Donald Tusk; en ambas ocasiones, para buscar un cierto equilibrio de género, se recurrió a la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de inferior de rango, que ocupó Catherine Ashton durante el período anterior y detenta Federica Mogherini actualmente.

### 3.2 Índice europeo de igualdad de género

En 2013, el Instituto Europeo de Igualdad de Género puso en marcha el índice europeo de igualdad de género, previsto en el documento estratégico sobre igualdad entre hombres y mujeres del período 2010 (Comisión Europea, 2006). Este índice se construye a partir de un concepto amplio de igualdad que permite medir las diferencias entre hombres y mujeres en un extenso abanico de áreas relevantes desde el punto de vista de las políticas de la UE. Se trabaja con ocho dimensiones de la noción de igualdad de género, seis combinadas en un índice central (trabajo, dinero, conocimiento, tiempo, poder y salud), y dos dimensiones de carácter satélite debido a que no pueden aplicarse al conjunto de la población (violencia y desigualdades que se entrecruzan).<sup>3</sup>

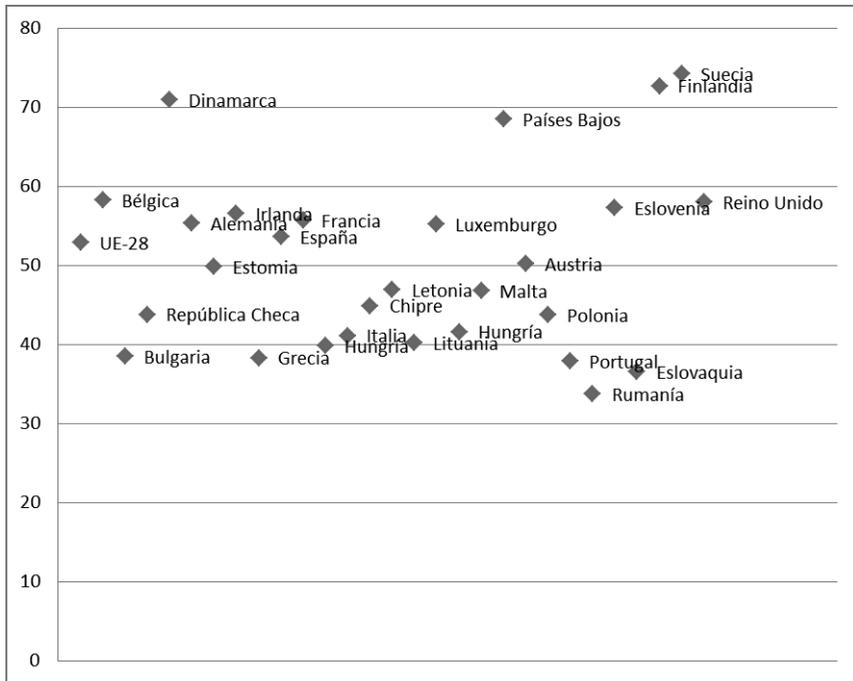
En 2015, el índice europeo de igualdad de género cuenta con puntuaciones para 2005, 2010 y 2012, con lo que por primera vez es posible realizar un análisis diacrónico tanto para la Unión en su conjunto como individualmente en relación con cada Estado miembro. La próxima actualización estará disponible en 2017.

Destacamos tres resultados. En primer lugar, el objetivo de igualdad para las mujeres en la UE está muy lejos de lograrse; siendo 100 la plena igualdad, el índice en 2012 para los 28 Estados miembros se sitúa en 52,9. En segundo lugar, los avances de 2005 a 2012 son muy modestos; en estos siete años, la progresión en el índice ha sido de tan solo 1,6 puntos para el conjunto de la UE, de 51,3 en 2005 a 52,9 en 2012. En tercer lugar, de 2005 a 2012 se producen retrocesos en el camino hacia la igualdad real entre hombres y mujeres en varios Estados.

El gráfico número 2 ilustra las diferencias en igualdad entre hombres y mujeres entre los actuales 28 Estados miembros de la Unión. Observamos tres grandes grupos de países en relación a la igualdad para las mujeres: los líderes son solo 4 países nórdicos; los intermedios suman 8; y el grupo más numeroso es el de los rezagados, compuesto por 15 de los 28 Estados. Mientras que los líderes presentan puntuaciones próximas a 70 sobre 100 [Suecia (74,2), Finlandia (72,7), Dinamarca (70,9) y Países Bajos (68,5)], los rezagados, entre los que se encuentran todos los países de las ampliaciones habidas desde 2004 inclusive y los mediterráneos salvo España, puntúan por debajo de 50, entre 50 y 30.

Al grupo intermedio tanto en puntuación, que oscila entre 60 y 50, como en tamaño, 9 de los 28, pertenecen, en orden decreciente de puntuación, Bélgica (58,2), Reino Unido (58), Eslovenia (57,5), Irlanda (56,5), Francia (55,7), Alemania (55,3), Luxemburgo (55,2), España (53,6) y Austria (50,2).

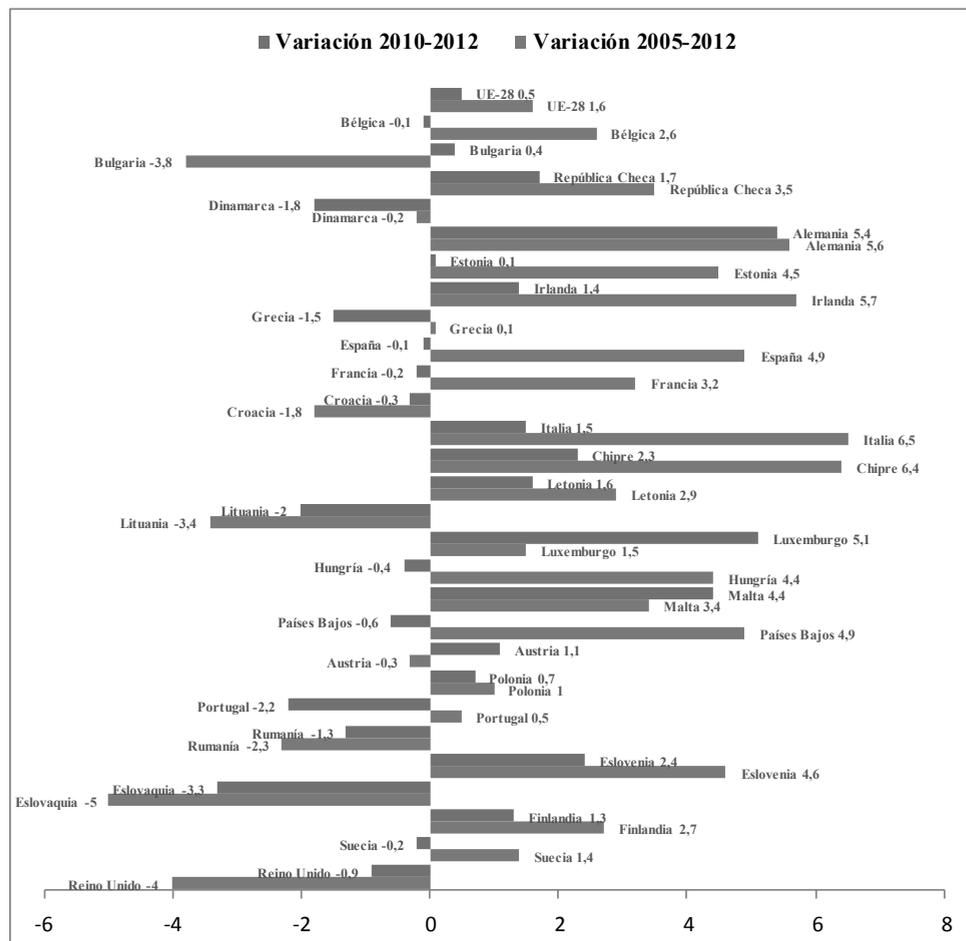
**Gráfico 2.** Las tres Europas de la igualdad para las mujeres (índice de igualdad de género 2012)



Fuente: elaboración propia

El gráfico número 3, por su parte, refleja los cambios en el índice europeo de igualdad de género por Estado miembro, de una parte, a lo largo de todo el período para el que tenemos datos, entre 2005 y 2012, y, de otra, solo entre 2010 y 2012.

Desde 2005, llama la atención el contraste entre países que avanzan notablemente hacia la igualdad, como Italia, Irlanda o Alemania, y Estados que retroceden significativamente, como Eslovaquia, el Reino Unido o Bulgaria.

**Gráfico 3.** Movimientos en el índice europeo de igualdad de género entre 2005 y 2012

Fuente: elaboración propia

Empleando los criterios, avance/retroceso desde 2005 y avance/retroceso en los dos últimos años para los que tenemos datos (2010-2012), podemos clasificar a los 28 estados miembros en 4 tipos: i) Estados en los que se avanza hacia la igualdad entre hombres y mujeres desde 2005; ii) países en los que se progresa a partir de 2005, pero se retrocede en los últimos años, de 2010 a 2012; iii) Estados en los que se retrocede desde 2005, aunque se avanza de 2010 a 2012; y iv) países en los que se retrocede a partir de 2005, como se muestra en la tabla número 2.

**Tabla 2.** Tipos de Estados miembros en función de los movimientos en el índice europeo de igualdad de género de 2005 a 2012

<i>Avanzan hacia la igualdad entre hombres y mujeres desde 2005</i> República Checa, Alemania, Estonia, Irlanda, Italia, Chipre, Letonia, Luxemburgo, Malta, Polonia, Eslovenia, Finlandia	<i>Avanzan hacia la igualdad entre hombres y mujeres desde 2005, a pesar de que retroceden en los últimos años</i> Bélgica, Grecia, España, Francia, Hungría, Países Bajos, Portugal, Suecia
<i>Retroceden desde 2005, aunque avanzan de 2010 a 2012</i> Bulgaria, Austria	<i>Retroceden desde 2005</i> Dinamarca, Croacia, Lituania, Rumanía, Eslovaquia, Reino Unido

Fuente: elaboración propia

Vemos así como 20 de los 28 Estados miembros mejoran en igualdad de género desde 2005. También que 8 de estos 20 tienen dificultades a partir de 2010 para mantener el nivel alcanzado; entre ellos, dos de los países líderes, Suecia y Holanda, así como España, Grecia y Portugal. Observamos igualmente cómo entre los Estados que retroceden de 2005 a 2012 se hallan Dinamarca y el Reino Unido, países con puntuaciones elevadas todavía en 2012, y también Estados como Rumanía, Eslovaquia y Lituania, en el vagón de cola de la igualdad entre hombres y mujeres.

#### 4 CONCLUSIONES

A lo largo del proceso de integración europea se han ido ampliando los asuntos sobre los que la Unión puede actuar conjuntamente, también los vinculados a la igualdad entre hombres y mujeres en sus distintas dimensiones: profesional, sanitaria, de tiempo, etc.; y las instituciones de la Unión han adoptado y contribuido a difundir un marco favorable a la igualdad de género en la elaboración de políticas.

Sin embargo, los datos de igualdad entre hombres y mujeres no solo nunca han resultado lo suficientemente satisfactorios sino que han empezado a evolucionar de forma inquietante.

En 2014, por vez primera en la historia de la Unión, el porcentaje de mujeres en la Comisión Europea (32%) es inferior al del período anterior. Ese año tampoco se elige a una presidenta del Consejo Europeo, y el porcentaje de mujeres electas como miembros del Parlamento Europeo (37%), aunque no retrocedió y sigue situándose por encima del mismo dato en los parlamentos estatales, continúa alejado de la paridad.

En 2015, conocemos las puntuaciones para 2012 y la variación entre 2010 y 2012 del índice europeo de igualdad de género. Estos datos nos confirman, en primer lugar, la lejanía del objetivo de plena igualdad entre hombres y mujeres; la última puntuación, de 2012, es de 52,9 sobre 100. En segundo lugar, constatamos la ralentización de la marcha hacia la igualdad en la UE-28; desde 2005 solo se ha avanzado 1,6 puntos. Finalmente, detectamos cómo la desigualdad entre hombres y mujeres crece desde 2005 en varios Estados miembros.

Por todo lo anterior, nos preguntamos si, en la propia Unión Europea, a pesar del compromiso de las instituciones europeas con la igualdad para las mujeres, se ha iniciado el camino de vuelta hacia mayores cotas de desigualdad de género.

En el contexto de unas políticas de austeridad que se resisten a morir, y se suman al desde siempre reducido tamaño del presupuesto de la UE y la ausencia de un presupuesto propio para

la eurozona, así como la limitación de las competencias de la Unión en materia de sanidad, educación o bienestar social, resulta verdaderamente difícil garantizar la igualdad para las mujeres a través de acciones a escala europea.

Datos como la persistente infrarrepresentación de las mujeres en las posiciones directivas y sobrerrepresentación en los sectores peor pagados de la economía, el incremento de las mujeres pobres y en riesgo de exclusión, la perpetuación de los estereotipos de género, que incluso provocan nuevas desigualdades entre hombres y mujeres, parecen reclamar no solo una actualización de los instrumentos, sino también del propio marco de las políticas de igualdad de género. También, la distribución de competencias en relación a los programas de gasto en el seno de la Unión.

Para combatir la lentitud en el proceso de eliminación de las desigualdades entre hombres y mujeres e incluso impedir la consolidación de una tendencia regresiva en materia de igualdad de género en la UE, parece necesario reivindicar la permanente centralidad del objetivo de igualdad entre hombres y mujeres en la agenda política de la Unión en todos los niveles de toma de decisiones, mantener la actividad de las organizaciones de mujeres, así como acrecentar las actuaciones públicas y privadas de refuerzo de valores y actitudes favorables a la igualdad.

## NOTAS

---

- 1 Las citas han sido traducidas por la autora.
- 2 Cursiva en el original.
- 3 La definición y operacionalización del concepto de igualdad de género, así como la construcción del índice se explican en el Instituto Europeo de Igualdad de Género (2015).