

EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN EL FUTURO DE LA UE

El presente Informe de políticas de GENDERACTION presenta recomendaciones en materia de cambio estructural para la igualdad de género en los centros de investigación, universidades y las agencias de financiación. GENDERACTION ha elaborado este informe en colaboración con los representantes de los proyectos de cambio estructural financiados por la CE. El objetivo es resumir los elementos obligatorios del enfoque de cambio estructural y presentar recomendaciones para avanzar en el cambio estructural de cara al próximo Programa Marco.

Mensajes principales:

- Se recomienda encarecidamente a la Comisión y a los Estados miembros que mantengan y sigan **reforzando el enfoque de cambio estructural como marco de políticas** para el fomento de las acciones sostenibles de igualdad de género en el ecosistema de la investigación. Esto debería llevarse a cabo mediante el aumento o la introducción de **líneas presupuestarias específicas**, la introducción de **medidas especiales de carácter temporal definidas por la ONU¹**, así como de **nuevas formas de medidas disruptivas**.
- Debe abordarse la **aplicación desigual del cambio estructural** en los distintos Estados miembros de la UE, así como las **continuas deficiencias** en la implementación, incluida la falta de datos e indicadores sólidos y específicos que midan los avances en el Espacio Europeo de Investigación (ERA).
- El cambio estructural debe adoptar un **enfoque interseccional** en materia de igualdad de género a fin de abordar

las cuestiones de raza y origen étnico, la identidad de género y la orientación sexual, la desigualdad de clase y económica, y la discapacidad. Si no se presta atención a los otros ejes de la desigualdad, los proyectos de cambio estructural corren el riesgo de no abordar, por ejemplo, las necesidades, de las personas racializadas y LGBTI.

- El cambio estructural debe aplicarse en el **sector empresarial²**. Este sector es

1 | Para el Comité CEDAW, las medidas especiales de carácter temporal son aquellas que tienen como objetivo corregir la infrarrepresentación de mujeres, especialmente las pertenecientes a grupos vulnerables, en las diferentes áreas del espacio público así como la desigual distribución de recursos y poder entre hombres y mujeres .

2 | El concepto sector empresarial se utiliza de acuerdo con el *Manual de Frascati 2002: Propuesta de Norma Práctica para encuestas de Investigación y Desarrollo Experimental* de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) OCDE, París, 2002

un empleador clave de la investigación y la innovación que, no obstante, muestra una continua y seria brecha de género entre el personal de investigación e innovación. El sector empresarial utiliza cantidades significativas de fondos públicos. Por tanto, debería incluirse en el esfuerzo de cambio estructural con el fin de crear unas condiciones de trabajo más justas, no discriminatorias, y atender las necesidades de todas las personas en la investigación y la innovación.

Introducción

La Unión Europea ha sido un espacio privilegiado para desarrollar medidas y normas para promover la igualdad de género en la investigación y la innovación. Actualmente, el cambio estructural³ es el enfoque dominante para fomentar la igualdad de género en las agencias de financiación, los centros de investigación y universidades de la UE. El cambio estructural es un enfoque que solo reporta beneficios y que contribuye a eliminar las barreras de género persistentes, los sesgos de género, los entornos sexistas y hostiles y el acoso sexual, la falta de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral, etc. Además, puesto que el cambio estructural fomenta la diversidad de género y la integración de la dimensión de género en el contenido de la investigación y la innovación, tiene también un efecto positivo sobre la excelencia, la solidez, la interdisciplinariedad y la creatividad de los resultados de la investigación y la innovación. Por último, dado que el equilibrio de género en los puestos directivos y en las juntas directivas está relacionado con un aumento de los beneficios financieros, la ventaja competitiva, la satisfacción laboral y la productividad del personal, el atractivo organizativo y la responsabilidad social de la organización, da lugar también a iniciativas medioambientales y "ecoinnovaciones" (EFFORTI, 2017).

Marco de políticas

En 2010, el Consejo de la UE (10246/10) apostó por el concepto "cambio estructural", dirigido a eliminar las barreras de género en el reconocimiento científico y en el desarrollo profesional. En su Comunicación de 2012, la Comisión Europea [(COM(2012) 392 final)] se comprometió a fomentar la igualdad de género y la integración de la dimensión de género en Horizonte 2020, e invitó específicamente a los Estados miembros a participar en asociaciones con organismos de financiación, organizaciones de investigación y universidades para fomentar el cambio cultural e institucional en materia de igualdad (protocolos, acuerdos de resultados, premios). En 2015, el Parlamento Europeo [2014/2251(INI)] destacó la necesidad de financiar políticas de cambio estructural, así como de proporcionar incentivos y vincular la financiación al cumplimiento de

3 | En el presente informe de políticas, el concepto "cambio estructural" se utiliza en sustitución del concepto cambio cultural e institucional o cambio institucional. El concepto "cambio estructural" describe más acertadamente la complejidad del proceso de cambio de las organizaciones, que debe producirse en cuatro niveles interrelacionados: simbólico (cultural), institucional, interpersonal y personal, para lograr un efecto duradero. Los aspectos institucionales y culturales son solo dos de las cuatro partes que constituyen el enfoque de cambio estructural. Cambio estructural es el término utilizado por el Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE) (véase <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gear/why-change-must-be-structural>), por el Grupo de Expertos de la Comisión (Comisión Europea, 2012) que emitió las recomendaciones iniciales, así como por los Estados miembros (por ejemplo, la conferencia de la Presidencia lituana, organizada con fondos de la UE, de noviembre de 2013, titulada Cambios estructurales para promover la igualdad de género en las organizaciones de investigación).

las normas de igualdad de género. Las Conclusiones del Consejo, de 1 de diciembre de 2015, sobre la Promoción de la igualdad de género en el Espacio Europeo de Investigación (14846/15), recogieron estos mensajes previos y los reforzaron.

A pesar de la solidez del marco de políticas, existe un desequilibrio en la UE en cuanto a la adopción del enfoque de cambio estructural.

Los países de la Europa de los Quince, así como los países con un mayor nivel de innovación, han tendido a hacer del cambio estructural un elemento clave de su marco nacional de políticas para la igualdad de género en la investigación y la innovación con mayor frecuencia que los países de la Europa de los Trece y los países con un menor nivel de innovación (SWG GRI, 2018). Incluso en aquellos países en los que el cambio estructural forma parte del marco de políticas, existen deficiencias en cuanto a su aplicación, así como a su seguimiento y evaluación. Además, hasta la fecha, el enfoque de cambio estructural se ha centrado en la igualdad de género, sin prestar una atención explícita a otros ejes de la desigualdad; asimismo, el cambio estructural se ha fomentado principalmente en la investigación pública y en el sector de la educación superior, así como entre las agencias de financiación públicas, pero no en el sector empresarial.

Cambio estructural: definición y elementos obligatorios

- El cambio estructural es mucho más que la simple adopción de un plan de igualdad de género en una institución. Aborda el cambio en cuatro niveles interrelacionados: el simbólico (cultural), el institucional, el interpersonal y el personal. Es necesario llevar a cabo un seguimiento y evaluación periódicos de las acciones a fin de saber qué acciones funcionan y cuál es su impacto.
- Lograr un cambio estructural requiere un conjunto complejo e integral de acciones que aborde de manera simultánea los tres objetivos principales de igualdad de género del ERA: 1) eliminar los obstáculos a la contratación, retención y desarrollo profesional de las investigadoras; 2) abordar los desequilibrios de género en los procesos de toma de decisiones; e 3) integrar la dimensión de género en el contenido de la investigación y la innovación. Si se reducen las políticas de igualdad de género a uno solo de los objetivos [por ejemplo, aumentar el porcentaje de mujeres en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM)] se corre el riesgo de que la cultura de desigualdad de género persista en el mundo académico, ya que no se abordan los obstáculos estructurales, que podrían incluso reforzarse.
- El género es una construcción social, lo que significa que, en los entornos profesionales, entre otros ámbitos, las relaciones de género están siendo constantemente (re)construidas sobre la base de estereotipos de género y percepciones de las que, a menudo, no somos conscientes. La persistencia de sesgos de género y estereotipos en la investigación y la educación superior resulta especialmente problemática, ya que la cultura académica se basa en el valor de la meritocracia. Y la meritocracia no puede existir en los sistemas sesgados.
- El género debe abordarse siempre desde la interseccionalidad, a través de un marco analítico que analice los sistemas de poder interrelacionados existentes entre el género y otras categorías e identidades, como el origen étnico, la migración, la identidad de género, la orientación sexual, el status socioeconómico y la discapacidad.
- El cambio estructural es un complejo desafío sistemático que solo tendrá éxi-

to si los enfoques de abajo arriba y viceversa, confluyen y se complementan mutuamente.

Medidas disruptivas

Décadas de esfuerzos en pro de la igualdad de género en el ámbito de la investigación y la innovación en Europa han dado lugar a los avances y cambios esperados en los centros de investigación y agencias de financiación. El avance hacia la igualdad es demasiado lento. Para conseguir un cambio significativo en los próximos años, tanto la Comisión Europea como los Estados Miembros deben aplicar medidas ambiciosas, especiales y disruptivas, de carácter temporal, a través de objetivos coordinados.

- Las medidas especiales de carácter temporal, como las cuotas destinadas a aumentar la participación de las mujeres en las posiciones directivas y de toma de decisiones, así como en ámbitos en

Recomendaciones

Transversalidad de género en las políticas

Para lograr un cambio sostenible hacia la igualdad de género, es necesario aplicar un enfoque transversal de género en la formulación de políticas, incluido el mantenimiento de la igualdad de género como objetivo de política del ERA. Todas las políticas de investigación e innovación en el ámbito europeo y nacional deben considerar sus posibles impactos específicos de género. Además, el género debe tenerse en cuenta en todas las fases de la implementación de políticas, entre ellas, la elaboración de presupuestos⁴, el seguimiento y la evaluación, y no solo en aquellas cuestiones que mencionen explícitamente el género.

los que estén infrarrepresentadas, han demostrado ser eficaces y deben tener en cuenta asimismo múltiples formas de discriminación.

- Deben introducirse medidas innovadoras, como la tutoría inversa o las iniciativas de liderazgo para profesoras, junto a sanciones por incumplimiento y por falta de aplicación. Estas medidas deben evaluarse, y las lecciones que se extraigan deberían incorporarse a las iniciativas de cambio estructural.
- En Horizonte Europa, la Comisión debería incluir una sección sobre el género (similar a la de ética de Horizonte 2020) en las solicitudes de financiación, que abarque tanto los recursos humanos como la gestión, y el género en el contenido de la investigación y la innovación.
- En la evaluación de los proyectos de Horizonte Europa, debe utilizarse el equilibrio de género como primer factor de desempate (antes de la participación de pymes) de las propuestas *ex aequo*. La implementación de la composición de género equilibrada del equipo debería comprobarse durante la revisión intermedia.

Presupuesto e incentivos

Vincular el cambio estructural a la financiación es un poderoso incentivo, quizá el que tiene un mayor potencial. La aportación de recursos financieros estimula la adopción del cambio estructural en los centros de investigación y agencias de financiación; los incentivos financieros también pueden

4 | Es importante señalar que la Dirección General de Investigación e Innovación (DG RTD) no ha aplicado la perspectiva de género en la elaboración de los presupuestos, con lo que no ha aplicado las recomendaciones del Parlamento Europeo de 2017 [IPOL_STU(2019)621801].

estimular la competitividad sana, la colaboración y la emulación entre las diferentes instituciones, como ha demostrado el modelo Athena Swan. No debe subestimarse la importancia del nivel nacional (o incluso del regional), por lo que las medidas recomendadas deberían aplicarse tanto por la Comisión en Horizonte Europa, como por los programas nacionales de financiación a nivel del Estado miembro, debiéndose crear sinergias entre ellos, especialmente mediante la utilización de los Fondos Estructurales y de Cohesión.

En concreto:

- La Comisión debería mantener una línea de financiación específica en la parte Reforzar el Espacio Europeo de Investigación de Horizonte Europa, con una asignación presupuestaria significativamente mayor a la de Horizonte 2020.
- La Comisión debería intentar salvar la brecha entre los países con mayores y menores avances en materia de igualdad de género (según el informe de progreso del ERA de 2018, solo un 16,5 % de los centros de investigación de la Europa de los Trece ha introducido un plan de igualdad de género, frente al 67,1 % de los países de la Europa de los Quince). Esto debería hacerse mediante la asignación de fondos específicos para los proyectos de cambio estructural en materia de igualdad de género en el marco de la parte Compartir la excelencia de Horizonte Europa (por ejemplo, a través de sistemas de hermanamientos o creación de equipos). Además, la Comisión debería supeditar la financiación "Widening" a que los proyectos financiados incluyan, como obligación estructural, acciones para promover la igualdad de género que sean sostenibles tras la implementación del proyecto.
- En el Pilar III de Horizonte Europa, la Comisión debería exigir a sus solicitantes

que garanticen que la gestión del proyecto o las estrategias empresariales incluyan actividades relacionadas con la igualdad de género y que aborden la dimensión de género de la innovación, incluidas las pymes y las empresas emergentes en expansión.

- Se anima encarecidamente a los Estados miembros a utilizar los Fondos Estructurales 2021-2027 para ejecutar los proyectos de cambio estructural a escala estatal. Esto debería hacerse mediante la definición de objetivos políticos, la asignación de fondos específicos para los proyectos de cambio estructural implementados por los centros de investigación y las agencias de financiación nacionales y la introducción de indicadores adecuados. Por ejemplo, el programa operativo checo Ciencia, Investigación, Educación (2021-2024) incluía la línea prioritaria 2 Desarrollo de las instituciones de educación superior y de los recursos humanos para la investigación y la innovación que, entre otros, proporcionaba „apoyo para un desarrollo profesional equilibrado de las investigadoras y los investigadores de conformidad con el enfoque de cambio cultural e institucional para la consecución de la igualdad de género (...)”.
- Debería introducirse en toda la UE un sistema de premios como Athena Swan a fin de alentar a los centros de investigación y las agencias de financiación a aplicar, supervisar y evaluar las acciones estructurales y transversales de igualdad de género, incluidos los niveles diferenciados (bronce, plata y oro) para permitir un enfoque progresivo en el que participen las instituciones que de momento no hayan adoptado medidas.
- En los programas de financiación, se invita a las agencias a introducir un complemento al presupuesto para solicitantes que aborden la igualdad de género con un enfoque de cambio estructural.

Otra posibilidad es que un porcentaje de los gastos generales se reserve para las acciones estructurales de igualdad de género.

- También se invita a las agencias de financiación a introducir programas de financiación específicos para las mujeres que trabajan en los ámbitos de la innovación y la tecnología. Un ejemplo de buenas prácticas es el programa Laura Bassi 4.0, introducido por la Agencia Austriaca para la Promoción de la Investigación (FFG), que proporciona financiación de investigación y desarrollo a las mujeres para proyectos relacionados con la digitalización.
- Las subvenciones centradas en fomentar la excelencia deberían ofrecer incentivos a las instituciones solicitantes o anfitrionas que hayan adoptado iniciativas de cambio estructural o que hayan sido premiadas, en concreto, por su compromiso y avances realizados en materia de igualdad de género.

Seguimiento y evaluación

Los datos comparables son la referencia para una evaluación objetiva de la situación actual y para la identificación de posibles brechas y diferencias entre países, dándoles, así, visibilidad. Actualmente, solo se dispone de unos pocos indicadores que aborden el cambio estructural a nivel europeo, nacional o de los centros de investigación. Es necesario introducir y mejorar aún más los criterios comunes y las estadísticas comparables a escala internacional. Los datos sirven para evidenciar los avances o los cambios en curso (sin mediciones no hay mejoras). Por tanto, son necesarios tanto datos cualitativos como cuantitativos, incluidos datos específicos del ámbito y el contexto. Los datos de She Figures, por ejemplo, suelen ser un punto de partida y un argumento para que las autoridades nacionales promuevan la igualdad de géne-

El seguimiento y la evaluación son aspectos cruciales de la evaluación objetiva.

ro. No obstante, por el momento, el seguimiento y la información sobre la adopción del cambio estructural es bastante limitada y poco fiable.

- La Comisión debería aprender de las insuficiencias del actual sistema de seguimiento de la prioridad cuarta del ERA (ver GENDERACTION, 2018 y especialmente, GENDERACTION, 2019) y revisar el sistema de seguimiento a fin de reflejar mejor los progresos en materia de igualdad de género. El actual indicador principal no es adecuado, envía un mensaje erróneo y paraliza las actividades de igualdad de género en los países menos activos.
- De cara al futuro del ERA, la Comisión debería crear un grupo experto encargado de elaborar recomendaciones sobre la forma de evaluar la implementación del cambio estructural. Idealmente, debería hacerse antes de la próxima edición de She Figures 2021.
- Los Estados miembros deberían aprovechar los resultados de este grupo experto para revisar su seguimiento a escala nacional del cambio estructural y de los objetivos de la prioridad cuarta del ERA.
- La Comisión y los Estados miembros deben seguir fomentando la producción

de datos desagregados por sexo y transversales. Esto puede incluir intercambios de buenas prácticas y ejercicios de aprendizaje mutuo.

- Las agencias de financiación, incluida la Comisión Europea, deben aumentar el plazo de seguimiento y evaluación del impacto de los proyectos financiados de cambio estructural a fin de evaluar su impacto a largo plazo.

Sectores involucrados

Dada la enorme importancia del sector empresarial en la investigación y la innovación, el fomento del cambio estructural en este sector tendría un considerable efecto multiplicador. Las empresas emergentes y las pymes, en especial, no disponen de un enfoque de cambio estructural en materia de género, la industria del capital riesgo no tiene una perspectiva de género, y el volumen de capital riesgo que se invierte en empresas emergentes lideradas por mujeres es mínimo. La única herramienta disponible en este ámbito a escala de la UE (el Premio de la UE para Mujeres Innovadoras) no es una medida estructural. La inclusión de todos los sectores también ampliará la percepción de la innovación, y la expandirá hacia la innovación social.

- Se anima a la Comisión y a los Estados miembros a financiar proyectos de cambio estructural, especialmente de empresas emergentes y pymes innovadoras. Esta financiación debe ser de umbral bajo a fin de estimular su utilización entre las pymes.
- Debería introducirse un incentivo en los programas de financiación destinado específicamente a las pymes, a fin de promover la igualdad de género mediante la puesta en marcha de procesos de cambio estructural.
- El artículo 33 del actual modelo de Acuerdo de subvención de los proyectos de Horizonte 2020 es una base jurí-

dica importante para Horizonte Europa, y debe mantenerse de forma comparable. Las pymes, las empresas emergentes, etc. no deben quedar excluidas de este artículo.

- El Premio de la UE para Mujeres Innovadoras debería ser más amplio e incluir también la innovación social.
- La Comisión debería encargar un estudio sobre los beneficios del cambio estructural en las empresas emergentes y las pymes innovadoras.

Desarrollo de capacidades

El proceso de cambio estructural es un proceso integral que necesita de la participación de distintos tipos de grupos de interés y de formas concretas de movilización y comunicación con dichos grupos. El éxito de la ejecución depende de la disponibilidad de las capacidades y habilidades (conocimientos, competencias y actitudes). Por tanto, deberían seguir ofreciéndose incentivos para el intercambio, el aprendizaje mutuo y el desarrollo de capacidades.

- La Comisión y los Estados miembros deben seguir fomentando los intercambios de buenas prácticas y el aprendizaje mutuo entre los grupos de interés pertinentes, especialmente del sector empresarial, dada la falta de una iniciativa de este tipo en el sector hasta la fecha.
- Los proyectos de cambio estructural deben seguir ofreciendo financiación para las actividades de aprendizaje mutuo y de formación, con el objetivo de desarrollar las capacidades a nivel institucional de las organizaciones encargadas de su implementación, y compartir ejemplos de prácticas de trabajo entre las instituciones europeas y entre los diferentes sectores.

Agradecimientos

GENDERACTION agradece a las representantes de los siguientes proyectos de

cambio estructural financiados en el marco de Horizonte 2020 y FP7 que contribuyeron a los debates a través de la participación en un taller organizado en Berlín en marzo de 2019: GEECCO, TARGET, Baltic Gender, SAGE, EQUAL-IST, LIBRA, GENERA, EGERA, TRIGGER, GENOVATE, GENDER-TIME, INTEGER, GENIS LAB, CHANGE, R-I PEERS, SPEAR, SUPERA, GEARING ROLES, Gender-SMART, así como de proyectos conexos EFFORTI y GENDER-NET. En julio de 2019, se invitó a las participantes a comentar y contribuir al borrador del informe de políticas.

Agradecimientos

GENDERACTION agradece a las representantes de los siguientes proyectos de cambio estructural financiados en el marco de Horizonte 2020 y FP7 que contribuyeron a los debates a través de la participación en un taller organizado en Berlín en marzo de 2019: GEECCO, TARGET, Baltic Gender, SAGE, EQUAL-IST, LIBRA, GENERA, EGERA, TRIGGER, GENOVATE, GENDER-TIME, INTEGER, GENIS LAB, CHANGE, R-I PEERS, SPEAR, SUPERA, GEARING ROLES, Gender-SMART, así como de proyectos conexos EFFORTI y GENDER-NET. En julio de 2019, se invitó a las participantes a comentar y contribuir al borrador del informe de políticas.

Referencias

Butler, Judith (1990) *Gender Trouble. Feminism and the Subversion of Identity*. New York et al: Routledge.

Communication from the Commission: A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth (July 2012).

Council Conclusions on advancing gender equality in the ERA (01-12-2015).

Council Conclusions on Various issues related to the development of the ERA (28-05-2010).

European Commission (2017) *Interim Evaluation: Gender equality as a crosscutting issue in Horizon 2020*, Brussels.

European Commission (2012) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A Reinforced European Research Area Partnership for Excellence and Growth*. COM(2012) 392 final .

EFFORTI *The Manifold Benefits of Gender Equality and (Responsible) Research & Innovation*.

EFFORTI (2017) *A Conceptual Evaluation Framework for Promoting Gender Equality in Research and Innovation Toolbox I - A synthesis report*.

ERAC Opinion on the ERA Roadmap 2015-2020 (April 2015).

European Economic and Social Committee (EESC) Own-initiative Opinion on Women in science (2015/C 012/02). 15-10-2014.

European Parliament Resolution on women's careers in science and universities, and glass ceilings encountered (9-9-15).

GEAR tool.

GENDERACTION (2018) *Deliverable 3.1 Report on national roadmaps and mechanisms in ERA Priority 4*.

GENDERACTION (2019) *Deliverable 3.2 Monitoring of ERA Priority 4 implementation*.

Hancock, Ange Marie (2007) *Intersectionality as a Normative and Empirical Paradigm*. Gender and Politics, 3(2): 248-254.

Linková, M. (rapporteur), Toader, A., Drew, E., Grech, J., Cassingena Harper, J. Ratzon, N.,

Grünenfelder, J. (2018) *Report on the implementation of Council Conclusions of 1 December 2015 on Advancing Gender Equality in the European Research Area*. Brussels: European Research and Innovation Committee – Standing Working Group on Gender in Research and Evaluation.

Standing Working Group on Gender in Research and Innovation (2018) *Report on the implementation of Council Conclusions of 1 December 2015 on Advancing Gender Equality in the European Research Area*.

STAGES (2015) *Guidelines for Structural Transformation to Achieve Gender Equality in Science*.

Síguenos en:

www.genderaction.eu
info@genderaction.eu
[@GENDERACTION_EU](https://www.instagram.com/GENDERACTION_EU)



Este proyecto está financiado por el programa de investigación e innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea en virtud del acuerdo de subvención nº 741466.

Descargo de responsabilidad: las opiniones expresadas en el presente documento son exclusivamente las del proyecto, no las de la Comisión Europea.