

El impacto de las relaciones intergubernamentales en la gestión de la COVID sobre el liderazgo de las mujeres

Ainhoa Novo-Arbona

Universidad del País Vasco
ainhoa.novo@ehu.eus



© de la autora

Recepción: 04-11-2022
Aceptación: 13-04-2023
Publicación: 13-07-2023

Cita recomendada: NOVO-ARBONA, Ainhoa (2023). «El impacto de las relaciones intergubernamentales en la gestión de la COVID sobre el liderazgo de las mujeres». *Papers*, 108 (3), e3179. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3179>>

Resumen

La mayoría de las investigaciones sobre gobernanza multinivel desde una perspectiva de género han tenido como variable dependiente las políticas de igualdad (Hausman et al., 2010). Por el contrario, son menos frecuentes las investigaciones que analizan la presencia de las mujeres como protagonistas de la gobernanza multinivel, sus formas de actuación o el efecto de sus acciones en el resultado final (Gushchina y Kaiser, 2021). Esta investigación aborda esta perspectiva en una situación de pandemia, donde la urgencia y la interdependencia estimulan la regla de participación ejecutiva.

La limitada presencia de mujeres en la gestión intergubernamental de la pandemia está estrechamente relacionada con su escasa presencia en los gobiernos. El poder ejecutivo y, en especial, la jefatura de gobierno sigue siendo un terreno cerrado para las mujeres. Actualmente, casi la mitad de los países de la Unión Europea no han tenido en su historia a ninguna mujer como primera ministra (Novo-Arbona, 2020). Sin embargo, los sistemas federales y descentralizados han representado una vía de acceso de las mujeres a las jefaturas de los poderes ejecutivos, y su presencia ha sido más común en las jefaturas de las unidades constituyentes. El porcentaje de mujeres ministras también ha aumentado considerablemente, y ellas han ocupado carteras más prestigiosas, como las de Asuntos Exteriores, Defensa o Economía, aunque tradicionalmente —y todavía hoy— es más habitual su presencia en las relacionadas con los cuidados, como los servicios sociales o el ámbito sanitario (Kroeber y Hüffelmann, 2021). Este artículo identifica los órganos de decisión multinivel más relevantes desde la declaración de la pandemia, la presencia de mujeres en ellos y su rol dentro de las organizaciones.

Palabras clave: género; federalismo; relaciones intergubernamentales; COVID-19

Abstract. *The impact of intergovernmental relations in COVID management on women's leadership*

Most research on multilevel governance from a gender perspective has taken gender equality policies as the dependent variable (Hausman et al., 2010). In contrast, research that analyses the presence of women as protagonists in multilevel governance, their forms of action or the impact of their actions on the outcome is less frequent (Gushchina and Kaiser, 2021). This research addresses this perspective in a pandemic situation, where urgency and interdependence stimulate the rule of executive participation.

The limited presence of women in intergovernmental management of the pandemic is closely related to their limited presence in governments. The executive, and in particular the head of government, remains a closed terrain for women. Currently, almost half of the countries in the European Union have never had a female prime minister (Novo-Arbona, 2020). However, federal and decentralised systems have been a way for women to gain access to the heads of executive power, as their presence is more common in the heads of constituent units. The percentage of women ministers has also increased considerably, and they have occupied more 'prestigious' ministries such as foreign affairs, defence or the economy. Traditionally, and still today, their presence is more common in care-related ministries such as social services or health (Kroeber and Hüffelmann, 2021). This article identifies the main multi-level decision-making bodies since the declaration of the pandemic, the presence of women in them and their role within the organisations.

Keywords: gender; federalism; intergovernmental relation; COVID-19

Sumario

- | | |
|--|---|
| 1. Introducción | 5. El liderazgo de las mujeres en la Conferencia de Presidentes |
| 2. Las mujeres en los gobiernos | 6. Conclusiones |
| 3. Las relaciones intergubernamentales y el cogobierno durante la COVID-19 | Financiamiento |
| 4. La presencia de mujeres en el poder ejecutivo y en los órganos intergubernamentales durante la pandemia | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

La Organización Mundial de la Salud¹ declaró la COVID-19 como una emergencia de salud pública de preocupación internacional el 30 de enero de 2020 y como pandemia el 11 de marzo de 2020. A pesar de que esta organización

1. El comité de emergencias de la OMS está dirigido por Didier Houssin, y está formado por dieciocho miembros, siete mujeres y once hombres (<<https://www.who.int/groups/covid-19-ihf-emergency-committee>>). El consejo de este organismo derivó en la declaración del director general de la OMS (<[https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)>](https://www.who.int/es/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)>)>).

no había dado por finalizada oficialmente la pandemia,² en abril de 2022 la mayoría de los países europeos consideraron superada la crisis. De este modo, el periodo de análisis de la presente investigación abarca dos años, desde marzo de 2020 hasta abril de 2022.

La gestión de la pandemia —una crisis de carácter internacional que ha puesto en cuestión los sistemas de salud, los sistemas de cuidados y la asistencia social— parece un ámbito en el que las mujeres podían adquirir una relevante presencia, dado que incluye espacios tradicionalmente atribuidos a ellas. Por ello, el confinamiento permitió que algunas líderes salieran reforzadas sacando ventaja de su perfil estereotipado (Johnson y Williams, 2020). Además, este protagonismo pudo ser mayor porque esta crisis generó una importante interdependencia, debido a que la salud y la asistencia social son ámbitos descentralizados. En estas áreas, los gobiernos de las unidades constituyentes han tenido una gran implicación, y con ellos la presencia de las mujeres podría aumentar.

Pese a esto, algunas investigaciones dejan entrever una menor presencia de mujeres en los ámbitos de decisión de la gestión de la COVID-19 (Smith, 2020). Tal y como señala Vickers (2013), la mayoría de las contribuciones de los estudios de género sobre el federalismo se centran en la obstaculización o impulso en este sistema de las reformas y políticas que favorezcan los derechos de las mujeres y la igualdad. Sin embargo, estas aportaciones también recogen el debate sobre los efectos de la centralización-descentralización como ventana de oportunidades para la representación de las mujeres en política (Vickers, 2013).

La presente investigación recoge en qué medida las mujeres han estado presentes en las jefaturas de gobierno de las unidades constituyentes y en qué medida estas unidades han sido capaces de dar respuestas autónomas a la crisis sanitaria. Todo ello en contextos federales o descentralizados con fuerte interdependencia entre el gobierno federal y las unidades constituyentes. ¿En qué medida esto ha limitado su liderazgo? ¿Cuál ha sido su presencia dentro de los mecanismos de cogobierno?

2. Las mujeres en los gobiernos

La relevancia de la representación descriptiva ha sido puesta de manifiesto en numerosas investigaciones, ya sea desde la teoría democrática y la legitimidad, desde la representación simbólica y la politización, o desde la representación sustantiva y la permeabilidad del sistema, aspectos todos ellos que adquieren mayor peso en un contexto de crisis sanitaria como es el de la COVID-19 (Smith, 2020).

En favor de un incremento de las mujeres en los órganos de representación (Stockemer y Sundström, 2018), han jugado las cuotas voluntarias de los partidos

2. En la duodécima reunión del comité de emergencias se señaló que la COVID-19 sigue constituyendo una emergencia de salud pública de importancia internacional (<[https://www.who.int/es/news/item/12-07-2022-statement-on-the-twelfth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/es/news/item/12-07-2022-statement-on-the-twelfth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)>).

en el norte de Europa y las cuotas legislativas más propias de los países del sur de Europa (Krook, 2009; Franceschet et al., 2012; Praud, 2012; Dahlerup et al., 2013), así como el poder movilizador del movimiento feminista en los partidos políticos y fuera de ellos como tema de competición interpartidista (Childs y Kittilson, 2016). Pese a esto, siguen siendo excepcionales los países en los que la presencia de mujeres es superior a la de los hombres en los parlamentos (Ruanda, Cuba y Bolivia), y únicamente en tres países de la Unión Europea (España, Finlandia y Suecia) la composición de la Cámara Baja es paritaria, con una presencia de mujeres igual o superior al 40 % (Inter-parliamentary Union, 2021).

Sin embargo, el poder ejecutivo —y especialmente las jefaturas de gobierno— sigue siendo un ámbito indirectamente vedado para las mujeres. En la actualidad, casi la mitad de los países de la Unión Europea no han tenido en su historia a ninguna mujer como primera ministra (Italia, España, Portugal, Luxemburgo, Austria, Hungría, Lituania, Chipre, República Checa, Estonia, Irlanda, Malta y Holanda). En el resto, en al menos una ocasión ha habido una mujer en el cargo, aunque cabe destacar la excepcionalidad de su presencia en algunos de los países (Bulgaria, Grecia, Letonia, Eslovenia, Francia y Bélgica) en los que la electa ha estado en el cargo menos de la mitad de una legislatura. Por ejemplo, en Bulgaria, Reneta Ivanova Inshova solo ocupó el cargo en funciones y, en Grecia, Vasiliki Thanou estuvo menos de un mes, desde la dimisión de Tsipras en 2015 hasta la convocatoria de nuevas elecciones. Algo más duraderos, pero igualmente excepcionales, fueron los casos de Laimdota Straujuma, en Letonia, que entró en el gobierno tras la renuncia de su antecesor y cesó con la convocatoria de elecciones dos años después, y de Alenka Bratusek, en Eslovenia, que conformó gobierno tras la moción de censura a su antecesor pero dimitió y convocó elecciones un año y medio después (Novo-Arbona, 2020). También excepcional fue el paso por el cargo de primera ministra de Sophie Wilmès en Bélgica, con un mandato de algo menos de un año. Por su parte, la primera ministra sueca, Magdalena Andersson, fue elegida en noviembre de 2021, renunció pocas horas después, pero se mantuvo en el cargo hasta octubre de 2022.

En el periodo de análisis de la presente investigación, únicamente doce países han tenido una jefa de gobierno electa en algún momento (Piscopo, 2020), y de ellos la mitad se sitúa en Europa (Serbia, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Noruega y Bélgica).

En este contexto, y con relación a la gestión de la crisis provocada por la pandemia COVID-19, la prensa internacional puso inicialmente el foco en líderes caracterizados por una gestión hipermasculinizada (Piscopo y Och, 2021; Waylen, 2021), que contradecían las recomendaciones de las personas expertas. Sin embargo, frente a estos modelos de gestión que encarnaban Trump, Bolsonaro o Johnson, un artículo de Avivah Wittenberg-Cox en *Forbes*³ consiguió cambiar temporalmente el foco y enfatizó la eficacia de las jefas de gobierno en la gestión de la crisis sanitaria (Piscopo y Och, 2021).

3. <<https://www.forbes.com/sites/avivahwittenbergcox/2020/04/13/what-do-countries-with-the-best-coronavirus-reponses-have-in-common-women-leaders/?sh=6b6dcd8d3dec>>.

El interés por el tema no fue solo mediático. Estudios posteriores pusieron el énfasis en comparar la gestión de la pandemia en países liderados por mujeres y por hombres, con resultados diversos. Se consideró una gran diversidad de variables de control, como la insularidad, el tamaño del país y el desarrollo económico (Windsor et al., 2020; Piscopo, 2020; Waylen, 2021; Garikipati y Kambhampati, 2021), y se analizó la efectividad también en términos democráticos (Park, 2022).

Sin embargo, estos estudios sobre las mujeres en el poder ejecutivo durante la gestión de la pandemia se centraron en el análisis de los liderazgos en el ámbito estatal. Por el contrario, salvo algunas excepciones, no se realizaron análisis sobre la gobernanza de la COVID-19 en ámbitos subestatales. Entre los pocos existentes, puede mencionarse el de Piscopo y Och (2021), que analizaron gobernadoras o alcaldesas que lideraron la gestión sanitaria en situaciones adversas de liderazgos hipermasculinizados en el gobierno central y en contextos económicos adversos.

La presente investigación se sitúa en este marco y pretende analizar cuál fue el rol de las jefas de gobierno estatal y de las unidades constituyentes basándose en su papel en la cogobernanza de la pandemia en contextos federales o fuertemente descentralizados en Europa. ¿Estaban las mujeres en estos puestos? ¿Tenían capacidad de decisión en un marco de interdependencia?

3. Las relaciones intergubernamentales y el cogobierno durante la COVID-19

No todos los mecanismos intergubernamentales tuvieron la misma relevancia durante la pandemia, debido a elementos estructurales como el reparto de competencias o la estructuración institucional del cogobierno en cada país.

En función del modo de reparto de competencias, los sistemas federales o fuertemente descentralizados pueden ser duales o cooperativos. En los sistemas duales, la materia se reconoce con todas sus funciones (legislativa y ejecutiva) al estado o a las unidades constituyentes, tal y como ocurre en Bélgica (Popelier y Bursens, 2022). En el sistema cooperativo, además de repartirse las materias, también pueden diferenciarse las funciones sobre cada una de ellas, como en el caso de Alemania, Austria y España. Asimismo, en la mayoría de los estados federales o fuertemente descentralizados, el reparto constitucional reconoce al estado central la competencia en la gestión de situaciones de emergencia o alarma, y a las unidades constituyentes, la competencia en materia sanitaria (Chattopadhyay et al., 2022).

Por el contrario, encontramos algunas matizaciones en los estados con modelo cooperativo. En Alemania y España, el ámbito sanitario es concurrente y las unidades constituyentes pueden legislar sobre la materia⁴ y ejecutar

4. En Alemania, el estado federal podrá legislar sobre la materia si es necesario un marco único en algunos aspectos de forma motivada (Färber, 2022). En España, el estado podrá regular las bases comunes para todo el territorio y recae sobre las unidades constituyentes de desarrollo de la ley.

las medidas. En Austria, el ámbito sanitario es exclusivo del estado federal, pero introduce algunas excepciones materiales, y así, por ejemplo, el poder del estado se limita a aprobar la legislación básica de las instituciones sanitarias (hospitales y centros de salud) (Kössler, 2022). Bélgica, por su parte, a pesar de su dualidad, no sigue el modelo generalista estadounidense de lista única, y divide la materia sanitaria en diferentes submaterias. Así, las responsabilidades para hacer frente a la COVID-19 afectan a materias tanto estatales como de las unidades constituyentes (Popelier y Bursens, 2022).

Esta realidad en los modelos federales o cuasifederales de la Unión Europea ha llevado más allá lo que ha sido una tónica en la gestión de la pandemia, es decir, la necesidad sin precedentes de los mecanismos de cogobierno. Además, los sistemas federales europeos son más propicios al cogobierno en comparación con Canadá, donde los gobiernos de las unidades constituyentes han tenido una mayor capacidad de actuación autónoma, en general, y también en la gestión de la pandemia con estrategias de actuación diferenciadas (Broschek, 2022). La relevancia del cogobierno en los modelos federales europeos es especialmente llamativa en el caso de Alemania, con un fuerte peso de la toma de decisiones conjuntas (Broschek, 2015).

El bicameralismo fuerte (Lijphart, 2012) es la mejor vía para integrar a las unidades constituyentes en la definición del interés general y para vehicular las relaciones intergubernamentales. Pero no todos los sistemas federales cuentan con un sistema bicameral simétrico e incongruente. Elazar (1990) sostiene que el Bundesrat alemán es el único que cumple eficazmente con esta función, mientras que el bicameralismo belga y el español se sitúan entre los semifuertes, y el austriaco entre los débiles (Lijphart, 2012).

En esta línea, Ceccherini destaca la proliferación de mecanismos de cogobierno como vía alternativa a las cámaras de representación territorial, que gozan de menor legitimidad tanto en España y en Austria como en Bélgica (Ceccherini, 2001; 2008). Además, en el contexto de la pandemia, los parlamentos quedaron relegados a un segundo plano, incluso con dificultades para reunirse en momentos de confinamiento, y fueron los poderes ejecutivos los que adquirieron una mayor presencia (Kössler, 2022).

Los diferentes estudios sobre las relaciones intergubernamentales durante la pandemia COVID-19 pusieron de manifiesto la relevancia del órgano mixto de jefaturas de gobierno estatal y de las unidades constituyentes (conferencias, en adelante) como el mecanismo más eficaz y más recurrido para cogobernar tanto en Alemania (Färber, 2022; Kropp y Schnabel, 2021) como en España (Erkoreka et al., 2022) y, en menor medida, en Austria (Kössler, 2022) y Bélgica (Popelier y Bursens, 2022), aunque en estos últimos dos casos debido a la debilidad de la acción de cogobierno más que a la sustitución de este mecanismo por uno alternativo.

Rupak Chattopadhyay et al. compararon el modelo de gobernanza de 23 países durante la COVID-19 y diferenciaron tres niveles: dominio del gobierno estatal, colaboración fuerte y colaboración débil. España se situó en el primer grupo, con un fuerte predominio de la acción estatal, mientras que Bélgica mostró una débil colaboración intergubernamental. Por el contrario, en Austria y Alema-

Tabla 1. El cogobierno para la gestión de la COVID-19 según país

País	Decisiones	Bicameralismo	Conferencia
Alemania	Mayormente cogobierno	Bundesrat	Relevante
España	Estado y luego cogobierno	Semidébil	Relevante
Austria	Cogobierno y luego estado	Semidébil	Medio
Bélgica	Estado	Débil	Poco relevante

Fuente: elaboración propia.

nia el cogobierno y la coordinación jugaron un papel mayor (Chattopadhyay et al., 2022). Estos resultados son coincidentes con los obtenidos por otras investigaciones sobre los casos de España —aunque solo en la primera etapa (Erkoreka et al., 2022)—, Bélgica (Popelier y Bursens, 2022) y Alemania (Färber, 2022).

Por el contrario, hay disparidad de criterios al analizar el caso austriaco. Para Kössler (2022), es un ejemplo de centralización, mientras que Hegele y Schnabel (2021) describen un escenario de decisiones federales unilaterales sin coordinación con las unidades constituyentes o con coordinación previa, es decir, consultando únicamente la decisión. Así, las unidades constituyentes se pliegan a la acción del estado dando pie a una participación moderada en la codecisión, con menos incidencia de acciones individualizadas por parte de los ejecutivos de los estados federados. El contexto político puede explicarlo en parte: seis de los nueve *länder* están encabezados por el Partido Popular, y en uno este forma parte de la coalición. Así, solamente dos unidades constituyentes no son congruentes con el gobierno estatal: Burgenland y Viena.

En España, el presidente del gobierno y el ministro de Sanidad tuvieron un papel relevante en la toma de decisiones sobre la COVID-19 en la primera fase de la pandemia, abriéndose a la descentralización y a la acción individual de las unidades constituyentes conforme transcurrieron los meses y cambiaron las respuestas a la crisis sanitaria (Navarro y Velasco, 2022). Por el contrario, en Alemania en todas las fases se situaron en el ámbito de la toma de decisiones descentralizadas (Hegele y Schnabel, 2021) y en Bélgica se caracterizaron por una mayor centralización.

Observados estos elementos estructurales y coyunturales, la capacidad de acción de las líderes de los gobiernos estatales o subestatales no fue la misma en cada uno de los casos estudiados. En Alemania y España tuvieron una mayor capacidad de incidencia, mientras que en Austria fue menor, y en Bélgica, prácticamente inexistente. En este contexto, ¿cuál fue la situación de las mujeres en estas relaciones intergubernamentales?

4. La presencia de mujeres en el poder ejecutivo y en los órganos intergubernamentales durante la pandemia

4.1. Poder ejecutivo central

Cuando el 11 de marzo se declaró la pandemia de la COVID-19, dos de los países seleccionados contaban con gobiernos liderados por mujeres: Alemania

y Bélgica. Sin embargo, la situación de ambas jefaturas distaba de ser la misma. Así, Angela Merkel había sido la primera mujer en llegar a la cancillería y su experiencia en el puesto en ese momento era dilatada, ya que contaba con una trayectoria de quince años en el cargo y con un relevante reconocimiento en Europa y en el ámbito internacional. Además, Merkel era la líder de su partido político y encabezaba un gobierno de coalición de ganador mínimo, es decir, contaba con apoyo mayoritario en el Bundestag, con un gobierno de coalición formado por los dos principales partidos de la derecha (CDU/CSU) y el SPD. A pesar de tratarse de un gobierno de coalición, y por tanto más fragmentado que un gobierno monocolor, la segunda persona más relevante en la gestión de la crisis sanitaria, el ministro de Sanidad, pertenecía a su mismo partido político.

Sin embargo, había elementos que condicionaron su fortaleza. Por un lado, Angela Merkel ya había anunciado que ese sería su último mandato, y por tanto, el partido que lideraba se situaba en una posición de búsqueda de sucesión, con las consiguientes pugnas entre diferentes sectores del partido. Por otro lado, el calendario electoral estaba muy activo, con elecciones para la renovación del Bundestag previstas en el plazo de un año y con algunos *länder* celebrando sus propias elecciones.

No obstante, uno de los elementos que debilitó el liderazgo de Merkel durante la pandemia fue precisamente la rápida acción de las unidades constituyentes. En los primeros momentos, el gobierno federal alemán no quiso adoptar medidas muy restrictivas para contener la pandemia, lo que dejó campo para la actuación de las unidades constituyentes. Los *länder* más rápidamente afectados por la COVID-19 actuaron como principales responsables en dar respuesta a la incipiente crisis sanitaria (Pelowski, 2021) y establecieron un precedente de lo que serían las respuestas a esta crisis en los meses sucesivos. Si bien la tradición cooperativa del federalismo alemán pesó y los órganos de cogobierno adquirieron un gran protagonismo en el proceso de toma de decisiones, el marco de acción de las jefaturas de gobierno de las unidades constituyentes tuvo un claro margen de acción y difuminó el liderazgo de la canciller. Uno de los momentos críticos se produjo en la semana de Pascua de 2021, cuando Merkel tiene que retrotraerse de las medidas adoptadas y pedir disculpas públicamente.

Así, hitos como el primer confinamiento (Baviera), el primer uso obligatorio de las mascarillas (Sajonia, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Baviera) o el test con carácter universal (Baviera) se adoptaron en el ámbito de *land*, lo que puso en un brete la autoridad de la canciller y del ministro de Sanidad, y los obligó a actuar (Huhmann, 2020). De esta forma, la tradición de decisiones conjuntas del sistema alemán se vio superada, mostrando que en contextos críticos el sistema relaja los marcos que limitan la acción política y el liderazgo de los *länder* adquiere una mayor fuerza que en situaciones de normalidad (Broschek, 2022).

La estrategia por recuperar la iniciativa en la gestión de la COVID-19 por parte del gobierno liderado por Angela Merkel se llevó a cabo a través de tres vías: las comunicaciones públicas de la canciller y del ministro de Sanidad;

la convocatoria de la Conferencia de Presidentes, y la ampliación del gasto público, la transferencia de recursos a los *länder* (Färber, 2022) y la reforma de la Ley de Protección contra Infecciones en abril de 2021. Algunas de las comunicaciones públicas de Merkel tuvieron una gran proyección en los medios internacionales, ya que mostró un fuerte liderazgo europeo que contrastaba con la situación de gestión de la COVID-19 dentro de Alemania.

La situación de la primera ministra belga fue muy diferente. Sophie Wilmès, miembro del partido francófono Movimiento Reformador, fue nombrada primera ministra en funciones en octubre de 2019. Wilmès sustituyó a hasta entonces primer ministro, Charles Michel, que, estando en funciones, dimitió para asumir la presidencia del Consejo Europeo. Cuando se declaró la pandemia, la primera jefa de gobierno en la historia de Bélgica llevaba menos de seis meses en el cargo. Su liderazgo del gobierno de coalición no buscaba la continuidad, sino que estaba marcado por la provisionalidad, pues estaba a la espera de los resultados de las negociaciones políticas que alumbrarían un nuevo gabinete. Sin embargo, las tareas de gobierno y el equipo no eran ajenos a Wilmès, dado que ocupaba un ministerio desde 2015.

Este fenómeno según el cual la primera mujer en liderar un gabinete en algunos países lo haga en situación de crisis es conocido como «acantilado de cristal» (*glass cliff*) (Ryan et al., 2016), y está protagonizado por las mujeres que alcanzan los puestos de dirección en las compañías cuando estas están inmersas en situaciones de crisis. Este fenómeno, que surge del ámbito privado, es perfectamente aplicable al público y, especialmente, a las jefaturas de gobierno en sistemas parlamentarios.

Además de la provisionalidad del nombramiento, Sophie Wilmès lideraba un gobierno de coalición infrarrepresentado en funciones. Tras la salida de los nacionalistas flamencos en 2018 y la convocatoria de elecciones en 2019, los partidos estaban a la espera de la conformación de un nuevo ejecutivo. Este proceso se había vuelto a dilatar y batía un nuevo record de días necesarios para constituir el gobierno. En ese contexto, en plena pandemia, la primera ministra en funciones pasó a recibir plenos poderes legislativos avalada por los partidos más importantes. El 16 de marzo fue designada primera ministra por el rey y se mantuvo en el cargo hasta el 1 de octubre de 2020, cuando se conformó la nueva coalición liderada por Alexander de Croo.

La debilidad de la situación política de la primera ministra se compensó con la reacción del sistema federal ante la crisis sanitaria. En Bélgica, la gestión de la pandemia rompió con la estructura competencial dual y se reconoció como una competencia federal, quedando las unidades constituyentes como órganos de implementación de las decisiones federales, lo que constituye un modelo más propio de sistemas federales o descentralizados de tipo cooperativos. Este proceso se desarrolló con el beneplácito de todas las partes (Popilier y Bursens, 2022), y la primera ministra y la ministra de Sanidad tuvieron un importante liderazgo durante la pandemia.

En la crisis generada por la COVID-19, otra figura relevante dentro de los gabinetes estatales han sido las jefaturas del Ministerio de Sanidad. Sin embar-

Tabla 2. Las características de los gobiernos estatales en el inicio de la COVID-19

País	Gobierno	Partido	Situación	Líder	Departamento de Sanidad	
Alemania	Coalición	CDU-CSU/SPD	Mayoría	Mujer	Congruente	Hombre
Austria	Coalición	ÖVP-Grüne	Mayoría	Hombre	Incongruente	Hombre (2)
Bélgica	Coalición	MR, CDyV, Open Vld	Minoría	Mujer (1)	Incongruente	Mujer
España	Coalición	PSOE-UP	Minoría	Hombre	Congruente	Hombre (3)

Nota: (1) Sophie Wilmès, hasta 1 de octubre de 2020, y Alexander de Croo, hasta la actualidad; (2) desde enero de 2020, Rudolf Anschober (Grüne), y desde el 19 de abril de 2021, Wolfgang Mückstein (Grüne); (3) Salvador Illa, del 13 de enero de 2020 al 27 de enero de 2021; le sustituye Carolina Darias.

Fuente: elaboración propia.

go, de acuerdo con los estudios de género, el ámbito sanitario no se considera prestigioso o cercano a la jefatura de gobierno, por lo que en gobiernos de coalición suele ser un área atribuida al partido más pequeño. Asimismo, la Sanidad es una materia vinculada al cuidado, que suele estar acompañada de otras áreas como servicios sociales o familia, y su gestión suele estar asignada a mujeres.

En la gestión de la pandemia, los cuatro casos estudiados son gobiernos de coalición, y en dos de ellos —Austria y Bélgica— el ámbito sanitario recayó sobre un partido distinto al de la jefatura de gobierno, lo que dividió el liderazgo. En Bélgica, esta situación debilitó más si cabe la posición de la primera ministra, pues la ministra de Sanidad, Maggie de Block, lideró las medidas restrictivas y acaparó una considerable atención mediática con sus propuestas.

En la etapa final del análisis, en marzo de 2022, todos los cargos más destacados de los gobiernos estatales para el liderazgo de la respuesta a la crisis sanitaria estaban ocupados por hombres, salvo el Ministerio de Sanidad en España. Tras el cambio de gobierno en Alemania, a finales de 2021, y en Bélgica, un año antes, las jefaturas de gobierno pasaron a manos de Olaf Scholz y Alexander de Croo. Los ministerios de Sanidad de ambos gobiernos también cambiaron. En Alemania, Jerns Spahan cedió la cartera a Karl Lauterbach y, en Bélgica, Maggie de Block lo hizo en favor de Frank Vandenbroucke. El único cambio que se produjo en estos puestos que favoreció la presencia de mujeres fue el nombramiento de Carolina Darias en España. La mayor inestabilidad en gobiernos estatales se vivió en el ejecutivo de Austria, que tuvo tres primeros ministros en menos de cuatro meses: Kurz, Schallenberg y Nehamer. Todos pertenecían al Partido Popular de Austria. Los cambios de liderazgo no afectaron a la coalición ni a la dinámica del cogobierno.

4.2. Las unidades constituyentes

La distribución de poder territorial ha sido considerada una de las ventanas de oportunidad para la incorporación de las mujeres a los poderes ejecutivos y, por tanto, a la labor de liderazgo de equipos de gobierno, lo que ha contribuido a la ruptura del imaginario de imposibilidad de acceso al poder y ha facilitado su incorporación a otros niveles de gobierno.

Sin embargo, no siempre ocurre así. En Alemania, solamente una mujer ha precedido a la canciller Merkel en la jefatura de un *land*, la ministra presidenta de Schleswig-Holstein Heide Simonis, una política del Partido Socialista que ocupó el cargo desde 1993 hasta 2005. En el caso de Austria, al igual que en España, hasta el momento no ha habido ninguna mujer en la jefatura de gobierno, pero sí en las jefaturas de gobierno de los *länder* y las comunidades autónomas, respectivamente. En Austria, Waltraud Klasnic fue la primera mujer en presidir un *land*, Estiria, entre 1996 y 2005. En España, la primera presidenta de una comunidad autónoma fue María Antonia Martínez, presidenta de la Comunidad Autónoma de Murcia entre 1993 y 1995, aunque ya había ocupado este cargo de forma interina durante un mes en 1984. En Bélgica, la primera mujer que encabezó una región fue Laurette Onkelinx en 1993, tras la dimisión de Bernard Anselme. Fue reelegida en 1995 y se mantuvo hasta 1999. Durante la crisis sanitaria de la COVID-19, ninguna mujer lideraba una región o comunidad en Bélgica.

Por su parte, en Alemania, durante todo el periodo de la pandemia solamente dos de los dieciséis *länder* estaban liderados por mujeres: Mecklemburgo-Pomerania Occidental (2017-actualidad) y Renania-Palatinado (2013-actualidad). Durante la crisis, otras dos mujeres se incorporaron a las jefaturas de gobierno en Berlín (2021) y Sarre (2022). El análisis de su participación en los mecanismos de cogobierno se ha centrado en los dos primeros casos.

Los dos gobiernos liderados por mujeres en Alemania durante toda la pandemia tuvieron características similares. En ambos casos eran gobiernos de coalición, con lo que la líder se vio obligada a negociar con otros partidos políticos en el seno de su gabinete. Mientras que Mecklemburgo-Pomerania tenía la misma coalición que gobernaba en el estado (CDU/SPD) durante la primera etapa, en Renania-Palatinado gobernaban los mismos partidos que integran el segundo gobierno estatal que ha gestionado la pandemia (SPD, FDP y Grüne). Si bien la capacidad de liderazgo de la jefatura de gobierno disminuye cuando se trata de gobiernos de coalición (Lijphart, 2012), este hecho se vio paliado en ambos casos por la congruencia política entre las ministras presidentas y la persona que encabezaba el Departamento de Sanidad en sus gabinetes. Además, en el gobierno de Mecklemburgo-Pomerania, el equipo que lideró la respuesta a la COVID estuvo compuesto por dos mujeres, una situación excepcional dado que la mayoría de los departamentos de Sanidad de los *länder* durante la pandemia estuvieron dirigidos por hombres, como en Renania-Palatinado.

En Austria, durante la pandemia únicamente una mujer lideraba un estado, Johanna Mikl Leitner, del Partido Popular de Baja Austria. Al igual que sus homólogas alemanas, capitaneaba un gobierno en coalición, en este caso entre el SPÖ y el ÖVP, cuyo Departamento de Sanidad recaía sobre el partido que estaba al frente del gobierno regional. A pesar de que en Austria la mayoría de las carteras de Salud de los estados federados estaban encabezadas por mujeres, en Baja Austria el tándem fue mixto.

De los casos seleccionados, España es el país con mayor presencia de liderazgo femenino en las unidades constituyentes. De esta forma, al igual que en

Tabla 3. Las jefaturas de gobierno de las regiones según afinidad política con jefatura de gobierno estatal y jefatura de la cartera de Sanidad.

	Unidades	Total	Parcial	Jefatura gobierno		Cartera de Sanidad	
				Con.	No con.	Con.	No con.
Alemania	16	2	2	0	4 (*)	3	1
Austria	9	1	0	1	-	1	-
Bélgica	5	0	0	-	-	-	-
España	17	4	0	3	1	4	0

Fuente: elaboración propia a partir de las páginas web de los gobiernos.

Alemania, solo cuatro de las diecisiete comunidades autónomas están lideradas por mujeres, aunque todas ellas de forma continuada desde la declaración de la pandemia, en marzo de 2020: Madrid, las Islas Baleares, Navarra y La Rioja. Respecto al liderazgo interno de su gobierno, todas las unidades constituyentes lideradas por mujeres eran gobiernos de coalición. La fragmentación y la extensión de sistemas multipartidistas generaban gobiernos de coalición de más de dos partidos en las Islas Baleares (PSOE, Podemos y Más per Mallorca) y en Navarra (PSOE, Podemos y Geroa Bai), y de dos partidos en La Rioja (PSOE, Podemos-Equo) y en Madrid (PP y Ciudadanos) hasta marzo de 2021. El liderazgo de la respuesta a la COVID-19 en estas comunidades es de gran afinidad política en las Islas Baleares, Madrid y La Rioja, y de gran confianza política en Navarra, dado que para la cartera de Sanidad se nombró a una persona no adscrita a ninguna fuerza política. A pesar de que la composición más habitual en el liderazgo conjunto (jefatura de gobierno y jefatura de Sanidad) es de dos hombres en ocho de las diecisiete comunidades autónomas, en las lideradas por mujeres prevalece el liderazgo de equipo femenino. La excepción es Madrid, donde la Consejería de Sanidad está encabezada por un hombre.

5. El liderazgo de las mujeres en la Conferencia de Presidentes

El primer resultado respecto al papel de las líderes estatales y subestatales en las conferencias es que en ninguno de los casos su presencia supera el primer cuartil, no llega al 30 % necesario para constituir masa crítica y poder establecer líneas alternativas en la toma de decisiones. La posición de las líderes varía significativamente, afectada por el rol en la conferencia, la dimensión del territorio que gobiernan, la afinidad con el gobierno estatal, pero también influenciada por la experiencia en el cargo y la posición respecto a su partido en el ámbito estatal.

Tal y como observábamos, dos mujeres lideraron la representación del estado en estas conferencias en Alemania y Bélgica, aunque en posiciones diferentes. En Bélgica, la centralización del proceso de toma de decisiones vació de poder la conferencia. La primera ministra, con un gobierno de coalición en minoría y en funciones, lideró la crisis sanitaria, y su principal sombra estuvo

en su propio gabinete, y no tanto en sus relaciones con los líderes de las regiones o comunidades.

En Austria, las primeras decisiones que concentran el poder en el ministro de Salud no encontraron contestación por parte de las jefaturas de gobierno de los estados federados. Kössler (2022) afirma que los estados federados se sentían cómodos con el liderazgo del gobierno federal, aunque apunta varios desencuentros que se produjeron en algunas de las decisiones, especialmente con el Tirol —con afinidad política— y más adelante con Viena —dentro de la lógica de la competición interpartidista. En opinión de Kössler, no se puede hablar de grandes diversidades en la aplicación de las medidas para hacer frente al virus entre los diferentes estados federados. Bußjäger (2020) va más allá al señalar que la COVID-19 convirtió Austria en un estado unitario descentralizado. En esta línea, Hegele y Schnabel (2021) sostienen que las primeras decisiones fueron centralizadas y unilaterales, y que esta fue la tónica general de la gestión de la crisis sanitaria en este país.

En Austria, una única mujer formó parte de la Conferencia de Presidentes, Johana Mikl-Leitner, de Baja Austria, uno de los *länder* más poblados del país y políticamente afín al gobierno estatal. A pesar de la congruencia política, Mikl-Leitner era considerada una persona influyente en el partido en el ámbito estatal, con un papel relevante en el proceso de transformación de la cúpula durante el periodo de la crisis sanitaria. Fue una voz que los medios buscaron para valorar la evolución del Partido Popular en Austria. Además, de 2011 a 2016 había ocupado el Ministerio de Interior, antes de ser nombrada primera ministra del *land*. Su presencia en los medios estatales (*Krone* y *Kurier*) respecto a la crisis sanitaria es limitada. En las noticias relacionadas con la Conferencia de Presidentes, su valoración fue positiva, y reforzó la idea de la necesidad de unirse para dar una respuesta más eficaz. En concreto, puso en valor los acuerdos adoptados con Viena, en manos de la oposición. Era una mujer del aparato y defendió la idoneidad de las medidas restrictivas aplicadas por el estado desde el primer momento. Al igual que sucedió con las mujeres de los ejecutivos estatales, su propuesta de medidas o peticiones dirigidas al gabinete federal siempre iba encaminada a una mayor protección, con una gran promoción de la vacunación y la regulación de su obligatoriedad en parte del sector público.

En Alemania, Angela Merkel encabezó la lucha para liderar la respuesta a la COVID-19. Debe precisarse que la jefatura del gobierno del estado en la Conferencia de Ministros Presidentes en Alemania no es jerárquica. La preside el ministro presidente del *land* que ostenta la presidencia en cada momento, y la canciller acude en dos de las cuatro reuniones anuales. Ciertamente, la dimensión de la crisis sanitaria llevó a que se multiplicaran las reuniones de este órgano, y la canciller estuvo presente en la práctica totalidad de las reuniones del mismo durante el periodo analizado. Los acuerdos adoptados en las conferencias fueron presentados en rueda de prensa por la canciller en compañía del ministro presidente que dirigía el órgano en ese momento.

En Alemania, además de Merkel, otras dos mujeres formaron parte de la Conferencia de Ministros Presidentes durante todo el periodo analizado,

aunque la posición de ambas en el órgano no fue de poder. En primer lugar, ninguna de ellas presidió la conferencia. La crisis estalló bajo la presidencia de Baviera, en 2021 recayó sobre Berlín y en 2022 fue asumida por Renania del Norte-Westfalia. De esta forma, no pudieron aprovechar la proyección mediática estatal que les dio a sus homólogos presentar los tan esperados acuerdos de la conferencia junto con la canciller. En segundo lugar, lideraban *länder* pequeños (Mecklemburgo-Pomerania) y mediano-pequeños (Renania-Palatinado). En tercer lugar, si bien no eran políticamente afines a la jefatura del gobierno estatal, su partido formaba parte del gobierno de coalición. Además, en el caso de Mecklemburgo-Pomerania, se reeditaba el modelo de coalición del estado, aunque en este caso liderado por el SPD. La congruencia política pudo así jugar un papel favorable a la hora de mantener posiciones colaborativas en el órgano.

Finalmente, en lo que respecta a su trayectoria en la posición de liderazgo, las dos ministras presidentas presentan diferencias. Manuela Schwesig llevaba tres años en el cargo y había llegado en situación especial tras la renuncia de su antecesor por enfermedad. No obstante, no era nueva en política. Había formado parte de la élite estatal ocupando cargos en la dirección de su partido y había pertenecido al gabinete de Angela Merkel desde 2013 hasta 2017. Cabe destacar otros dos elementos excepcionales que pueden incidir sobre su posición durante la COVID-19: estaba en el final del ciclo electoral, con las elecciones previstas para septiembre de 2021, y unos años antes había sido diagnosticada de cáncer de mama.

Si bien su posición en el debate interno de la conferencia no recibió especial atención en los principales medios estatales (*Süddeutsche Zeitung* y *Frankfurter Allgemeine Zeitung*), sus declaraciones en los mismos se encaminaron a destacar la relevancia del cogobierno y la codecisión para hacer frente a la crisis sanitaria. El rol de esta líder dentro de la conferencia fue de búsqueda de consenso y de actuación conjunta como medio para salir de la crisis. Sus críticas al gobierno estatal siempre se encaminaron a demandar una mayor protección.

Por su parte, Malu Dreyer, ministra presidenta de Renania-Palatinado, estaba en su segundo mandato. En 2013, había entrado a liderar el *land* tras la dimisión de su antecesor, y en sus primeras elecciones, en 2016, obtuvo los mejores resultados de su partido en Renania. Aunque no había ocupado cargos en el gobierno estatal, sus instituciones no le resultaban ajenas, pues en 2016 presidió el Bundesrat y había sido vicepresidenta del SPD en el Bundestag. Durante 2019, circunstancias especiales le llevaron a liderar el SPD en el ámbito estatal, pero tras la reconstitución de la cúpula volvió a situarse a la cabeza del partido en su *land*. En las elecciones de 2021, algunos medios dejaron entrever su posible sustitución, pero no solo lideró la candidatura, sino que ganó las elecciones.

Al igual que Schwesig, su participación en la conferencia no recibe gran atención por parte de los principales medios estatales. Su posición está centrada en su rol de jefa de gobierno del *land* y no tanto en una percepción estatal del problema. La visibilización de Dreyer durante la COVID no se centra en su posición en la Conferencia de Ministros Presidentes, sino en acontecimientos

externos a la crisis sanitaria como las elecciones en el *land* (marzo de 2021), las graves inundaciones (julio de 2021) y las elecciones al Bundestag (septiembre de 2021). Respecto a la COVID y la Conferencia de Ministros Presidentes, la mayoría de sus declaraciones se dirigieron a valorar positivamente las medidas de protección como la mascarilla o la distancia. Fue una de las pocas líderes de los *länder* que apoyó a Merkel en la decisión de tomar medidas restrictivas en la semana de Pascua de 2021. En la segunda fase de la pandemia, iniciada la vacunación, abogó por una mayor transparencia sobre las vacunas disponibles. En esta etapa el foco positivo de la respuesta a la COVID se pone en Renania-Palatinado, porque en este *land* se encuentran empresas como Biotech, productora de las primeras vacunas contra la COVID, y Schott, exportadora de viales para su inoculación. Algunos medios señalan que este hecho favoreció su reelección en 2021.

En España, tal y como se ha señalado, la Conferencia de Presidentes es un órgano más vertical, con una clara dependencia de las decisiones del gobierno del estado. De hecho, durante más de una década este órgano no había sido convocado. Sin embargo, durante la pandemia se convirtió en una ventana de oportunidades para la proyección estatal de las personas que lideraban los gobiernos autonómicos. Por un lado, el fluctuante sistema político español en lo que a la distribución territorial del poder se refiere (Novo-Arbona et al., 2019) se encontraba en etapa descentralizadora. Por otro lado, la capacidad del gobierno estatal de centralizar la toma de decisiones es limitada (Erkoreka et al., 2022). Así, aunque la primera etapa de la gestión de la COVID-19 se caracterizó por la centralización, la segunda fue una fase de codecisión que fue derivando en una cada vez mayor autonomía de acción por parte de las unidades constituyente a finales de 2020 (Navarro y Velasco, 2022).

También debe considerarse que el gobierno estatal es un ejecutivo de coalición infradimensionado, lo que favorece a los liderazgos subestatales. Además, en España se da también la mayor presencia de mujeres en la Conferencia de Presidentes en comparación con el resto de países analizados. Así, el 23,5 % de las jefaturas autonómicas presentes están encabezadas por mujeres.

En el caso español, se pudieron diferenciar claramente dos situaciones de poder entre las líderes autonómicas. La primera estaba conformada por las presidentas de las comunidades autónomas de menor población (Navarra y La Rioja) o tamaño medio (Baleares) y afines al gobierno. La segunda estaba compuesta por la presidenta de una de las comunidades autónomas más pobladas, en la que se sitúa la capital del estado (Madrid), y gobernada por el Partido Popular.

Durante la pandemia, la Conferencia de Presidentes en España estuvo presidida por el presidente del gobierno, por lo que no hubo un cambio de roles en este caso, y fue él quien presidió las ruedas de prensa posteriores. Sin embargo, como gesto simbólico, las reuniones presenciales se celebraron en diferentes comunidades autónomas (La Rioja, Castilla-León y Las Palmas), aunque esto no supuso en ningún caso una mayor visibilización de las jefaturas de gobierno de estas comunidades autónomas.

Las presidentas de Navarra, La Rioja y las Islas Baleares dirigían gobiernos de coalición progresista con más de dos partidos políticos, lo que debilitaba su poder en el gabinete. Sin embargo, para la gestión de la crisis sanitaria contaron con el apoyo de la persona responsable del área de Sanidad, que o era de su partido (La Rioja y Baleares) o había sido elegida por esta (Navarra). La gestión de la crisis estuvo liderada por equipos de mujeres en estas tres comunidades, es decir, además de la presidenta también las consejeras de Sanidad eran mujeres.

Si bien ninguna de ellas había ostentado cargo alguno en el ámbito estatal, la presidenta de las Islas Baleares era miembro de la ejecutiva estatal de su partido ininterrumpidamente desde 2004 y en el debate sobre el liderazgo PSOE apoyó desde el principio al actual líder y presidente del gobierno. El papel de María Chivite (Navarra) y Concha Andreu (La Rioja) en el ámbito estatal fue algo más limitado. Si bien ambas lideran el partido en su comunidad autónoma, solo Andreu formó parte de la ejecutiva estatal por un tiempo limitado. Ambas estaban posicionadas a favor del actual líder de su partido.

El rol de estas presidentas en la Conferencia de Presidentes ha pasado desapercibido en los principales medios estatales (*El País* y *El Mundo*). Las presidentas no se desmarcaron de las líneas principales del gobierno del estado durante la gestión de la COVID-19 en las declaraciones tras las conferencias. Mientras que Concha Andreu (La Rioja) fue más partidaria de los acuerdos autonómicos, Francina Armengol (Baleares) destacaba las bondades de la descentralización y abogó por dar pasos hacia una mayor autonomía dentro de un pacto federal. Así, destacó el liderazgo de las Baleares en la vacunación de menores de 12 años. En la última etapa, las peticiones de María Chivite (Navarra) fueron encaminadas a solicitar una mayor protección social, la ampliación de medidas económicas excepcionales y la apertura controlada de centros escolares para favorecer la vida social de la infancia.

Un rol muy distinto jugó en la Conferencia de Presidentes Isabel Díaz Ayuso (PP), presidenta de la Comunidad de Madrid. Ayuso llegó a la presidencia tras las elecciones de 2019, siendo la segunda fuerza más votada y con un gobierno de coalición infradimensionado. Sin embargo, presidía la tercera comunidad autónoma con mayor número de habitantes y era la única líder subestatal de los casos estudiados que se encontraba en total oposición política a los partidos que componían el gobierno del estado. No había vínculo político alguno entre el gobierno estatal y autonómico. El único límite a una voz propia dentro de la Conferencia de Presidentes podía venir de la ejecutiva estatal de su propio partido, cuyo liderazgo, sin embargo, estaba cuestionado, lo que propició que los dirigentes autonómicos adquirieran mayor voz propia.

Como en ningún caso anterior, Ayuso consiguió mucha atención mediática de los principales medios estatales. La presidenta abogó por una mayor autonomía en la decisión en detrimento de la codecisión o la centralización. Mantuvo una posición contraria a los acuerdos adoptados en el seno de la Conferencia de Presidentes y lideró en los medios la oposición a las respuestas del estado durante la crisis sanitaria. Además, consiguió tener su propia voz al

margen del posicionamiento de su partido en la conferencia. De hecho, ganó un pulso al líder de su partido que le costó el puesto a este, mientras que ella se mantuvo a la cabeza de la formación en su comunidad autónoma. A diferencia del resto de las líderes subestatales, mantuvo una postura contraria a las medidas de protección como la mascarilla, el confinamiento o la distancia. Aplicó políticas alternativas a las coordinadas, todas ellas encaminadas a un menor intervencionismo, y lideró las medidas de desescalada.

Al igual que sus homologas alemanas, afrontó elecciones en 2021, aunque a diferencia de las anteriores no por finalización del mandato, sino por adelanto electoral, tras adoptar la decisión de disolver la cámara autonómica y dar por roto el gobierno de coalición con Ciudadanos. El lema principal de su campaña fue *Libertad* y, también como las líderes alemanas, salió reforzada de los comicios. En su caso, dobló el número de escaños de su partido en la cámara autonómica, lo que le permitió gobernar en solitario a pesar de no tener la mayoría absoluta.

6. Conclusiones

Los resultados muestran la escasa presencia de mujeres no solo en los ejecutivos estatales, de los que desaparecieron en la segunda etapa de la pandemia, sino también en los de los gobiernos subnacionales. En Bélgica, ninguna mujer se encontraba a la cabeza de ninguna unidad constituyente en el momento del inicio de la crisis sanitaria y tampoco en el momento de la redacción del presente trabajo. De este modo, aunque en todos los países las mujeres llegaron antes a las jefaturas de las unidades constituyentes que a la del gobierno estatal, no se puede decir que su presencia sea amplia, pues solo en nueve de las 47 unidades constituyentes lideraron desde el ejecutivo de algún *land* o comunidad autónoma la respuesta a la pandemia.

En general, las líderes de los gobiernos subnacionales adoptaron posiciones congruentes con las líneas establecidas desde la jefatura del estado. Sus *länder* o comunidades autónomas no destacaron por liderar iniciativas alternativas o innovadoras. La excepción se sitúa en la Comunidad de Madrid, cuya líder desafió las decisiones conjuntas adoptadas en la Conferencia de Presidentes y contradujo abiertamente las iniciativas propuestas por la jefatura del gobierno estatal. La afinidad política entre las líderes de las unidades constituyentes y quien encabezaba o componía el gabinete en el estado puede explicar algunas de estas diferencias, si bien no hay que olvidar las iniciativas y actuaciones autónomas de los líderes de algunos *länder* alemanes, incluso de aquellos políticamente afines a Angela Merkel u Olaf Scholz.

Asimismo, salvo en el caso de Madrid, el resto de las líderes subestatales tuvieron una proyección limitada en los medios de ámbito estatal en comparación con la visibilización de los jefes de gobierno de otras unidades constituyentes. Tuvieron mayor presencia en Alemania quienes presidieron la Conferencia de Ministros Presidentes durante la pandemia y, en todos los casos, aquellos que tuvieron roles más *outsider* o contrarios a la corriente principal. En este

papel se situó la presidenta de la Comunidad de Madrid, quien desde el principio acaparó una especial atención de los medios.

Finalmente, por lo que respecta a la Conferencia de Presidentes, la posición de las líderes subestatales se situó entre los roles proteccionistas en la gestión de la pandemia, en sintonía con investigaciones anteriores durante la crisis sanitaria por parte de las mujeres en el ámbito estatal. Una vez más, la excepción la constituyó la presidenta de Madrid, que abogó por medidas menos restrictivas que las acordadas en la Conferencia de Presidentes, convirtiendo este posicionamiento en el lema de su campaña durante las elecciones autonómicas celebradas en medio de la situación de pandemia.

A pesar de no ser uno de los objetivos de la investigación, también cabe destacar que, aunque pudiera pensarse que una crisis producida en el ámbito sanitario pudiera implicar un mayor liderazgo femenino y una mayor visibilización de las mujeres líderes, el estudio muestra que este fenómeno ha sido limitado en el ámbito estatal y más ajustado en el subestatal. En el primer nivel, solamente uno de los cuatro ministerios de Sanidad analizados estaba en manos de una mujer cuando se inició la crisis sanitaria. En el subestatal, en Austria, el modelo más repetido fue un hombre en la jefatura del gobierno y una mujer en la de Sanidad, algo menos habitual pero también extendido en Alemania y Bélgica. Sin embargo, en España, de las seis mujeres que lideraron la Sanidad en el ámbito autonómico, tres lo hicieron en gobiernos encabezados por mujeres.

Por ello, el análisis de la gobernanza durante la pandemia muestra que los ejecutivos siguen siendo ámbitos masculinizados, incluso en el nivel subnacional. La incorporación de mujeres se ha producido en momentos de crisis en los gobiernos, de forma análoga al fenómeno del acantilado de cristal, no solo en el ámbito estatal sino también en el subestatal. Sin embargo, su presencia en los gobiernos de las unidades constituyentes ayuda a subrayar su capacidad para gobernar y debería facilitar su incorporación a los ejecutivos del estado con mayor naturalidad.

Financiamiento

Esta investigación está financiada dentro del proyecto PID2021-128599NB-I00 y por el grupo de investigación IT1733-22.

Referencias bibliográficas

- BROSCHKE, Jörg (2015). «Pathways of federal reform: Australia, Canada, Germany and Switzerland». *Publius: The Journal of Federalism*, 45 (1), 51-76.
<<https://doi.org/10.1093/publius/pju030>>
- (2022). «Federalism, Political Leadership and the Covid-19 Pandemic: Explaining Canada's Tale of Two Federations». *Territory, Politics, Governance*, agosto, 1-20.
<<https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2101513>>
- BUSSJÄGER, Peter (2020). «Covid-19 crisis challenging Austrias's cooperative federalism». *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 19, 12-13.

- CECCHERINI, Eleonora (2001). «La participación del sistema autonómico en la formación de la voluntad del Estado». *Revista de Estudios Políticos*, 111, 173-199.
- (2008). «La collaborazione fra stato ed enti territoriali negli stati composti dell'unione europea». *Cuestiones Constitucionales*, 18, 39-69
- CHATTOPADHYAY, Rupak; KNÜPLING, Felix; CHEBENOVA, Diana; WHITTINGTON, Liam y GONZALEZ, Phillip (2022). *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*. India: Routledge.
- CHILDS, Sara L. y KITTILSON, Miki Caul (2016). «Feminizing political parties: women's party member organizations within European parliamentary parties». *Party Politics*, 22 (5), 598-608.
- DAHLERUP, Drude; HILAL, Zeina; KALANDADZE, Nana y KANDAWASVIKA-NHUNDU, Rumbidzai (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- ELAZAR, Daniel (1990). *Exploración del federalismo*. Barcelona: Hacer.
- ERKOREKA, Mikel; GRAU CREUS, Mireia y KÖLLING, Mario (2022). «Decentralization and Covid-19. Stress-testing the Spanish territorial system». En: STEYTLER, Nico (2022) (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*. Taylor & Francis.
<<https://doi.org/10.4324/9781003166771-4>>
- FÄRBER, Gisela (2022). «Germany's fight against Covid-19. The tension between central regulation and decentralised management». En: STEYTLER, Nico (2022) (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Taylor & Francis.
<<https://doi.org/10.4324/9781003166771>>
- FRANCESCHET, Susan; KROOK, Mona Lena y PISCOPO, Jennifer, M. (2012). *The impact of Gender Quota*. Nueva York: Oxford University Press.
- GUSHCHINA, Kristina y KAISER, André (2021). «Multilevel governance and women's legislative representation». *European Journal of Political Research*, 60, 934-953.
- HAUSSMAN, Melissa; SAWER, Marian y VICKERS, Jill (2010) (eds.). *Federalism, feminism and multilevel governance. Gender in a global/local world*. Farnham, Surrey, Inglaterra: Burlington, VT, Ashgate.
- HEGELE, Yvonne y SCHNABEL, Johanna (2021). «Federalism and the Management of the COVID-19 Crisis: Centralisation, Decentralisation and (Non-) Coordination». *West European Politics*, 44 (5-6), 1.052-1.076.
<<https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873529>>
- HUHLMANN, Sabine (2020). «Between Unity and Variety: Germany's Responses to the COVID-19 Pandemic». En: JOYCE, Paul; MARON, Fabienne y REDDY, Purshottama Sivanarain (eds.). *Good Public Governance in a Global Pandemic*. Bruselas: The International Institute of Administrative Sciences.
<<https://doi.org/10.46996/pgs.v1e1>>
- INTER-PARLIAMENTARY UNION (2021). National Parliaments. <<https://www.ipu.org/>>
- JOHNSON, Carol y WILLIAMS, Blair (2020). «Gender and Political Leadership in a Time of Covid». *Politics & Gender*, 16 (4), 943-950.
- KÖSSLER, Karl (2022). «Managing the Covid-19 pandemic in Austria». En: STEYTLER, Nico (2022) (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*. Taylor & Francis.
<<https://doi.org/10.4324/9781003166771>>
- KROEBER, Corinna y HÜFFELMANN, Joanna (2021). «It's a Long Way to the Top: Women's Ministerial Career». *Politics & Gender*, 18 (3), 741-767.
<<https://doi.org/10.1017/S1743923X21000118>>

- KROOK, Mona Lena (2009). *Quotas for women in politics. Gender and candidate selection reform worldwide*. Nueva York: Oxford University Press.
- KROPP, Sabine y SCHNABEL, Johanna (2021). «Germany's response to COVID-19: Federal coordination and executive politics». En: CHATTOPADHYAY, Rupak; KNÜPLING, Felix; CHEBENOVA, Diana; WHITTINGTON, Liam y GONZALEZ, Phillip. *Federalism and the Response to COVID-19. A Comparative Analysis*. India: Routledge.
- LIJPHART, Arend (2012). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel
- NAVARRO, Carmen y VELASCO, Francisco (2022). «From centralisation to new ways of multi-level coordination: Spain's intergovernmental response to the COVID-19 pandemic». *Local Government Studies*, 48 (2), 191-210.
<<https://doi.org/10.1080/03003930.2022.2042683>>
- NOVO-ARBONA, Ainhoa (2020). «Gobierno: procesos y agentes». En: VV. AA. *Introducción al análisis de las administraciones públicas*. Bilbao: EHU Press.
- NOVO-ARBONA, Ainhoa; PÉREZ CASTAÑOS, Sergio y GARCÍA RABADÁN, Jonatan (2019). «Building a federal state: phases and moments of Spanish regional (de) centralization». *Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica*, 49 (3), 263-77.
<<https://doi.org/10.1017/ipo.2018.23>>
- PARK, Sanghee (2022). «Gendered leadership during the COVID-19 pandemic: how democracy and representation moderate leadership effectiveness». *Public Management Review*, 24 (11), 1.802-1.823.
<<https://10.1080/14719037.2021.1937294>>
- PELOWSKI, Matthew (2021). «Did Federalism Impact the Capacity for Public Health Policy Response to COVID-19? The Case of Germany». *Working Papers Series*, 10.
<https://orb.binghamton.edu/working_paper_series/10>
- PISCOPO, J. (2020). «Women Leaders and Pandemic Performance: A Spurious Correlation». *Politics & Gender*, 16 (4), 951-959.
<<https://doi.org/10.1017/S1743923X20000525>>
- PISCOPO, Jennifer M. y OCH, Malliga (2021). «Protecting public health in adverse circumstances: subnational women leaders and feminist policymaking during COVID-19». *Gender & Development*, 29 (2-3), 547-568.
<<https://doi.org/10.1080/13552074.2021.1982481>>
- POPELIER, Patricia y BURSENS, Peter (2022). «Managing the Covid-19 Crisis in a Divided Belgian Federation». En: STEYTLER, Nico (2022) (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19. Combating the Pandemic*. Taylor & Francis.
<<https://doi.org/10.4324/9781003166771>>
- PRAUD, Jocelyne (2012). «Introduction: Gender Parity and Quotas in European Politics». *West European Politics*, 35 (2), 286-300.
<<https://doi.org/10.1080/01402382.2011.648007>>
- RYAN, Michelle K.; HASLAM, S. Alexander; MORGENROTH, Thekla; RINK, Floor; STOKER, Janka y PETERS, Kim (2016). «Getting on top of the glass cliff: Reviewing a decade of evidence, explanations, and impact». *Leadership Quarterly*, 27 (3), 446-455.
- SMITH, J. C. (2020). «Where Are the Women? Descriptive Representation and COVID-19 in U. K. Daily Press Briefings». *Politics and Gender*, 16 (4), 991-1.000.
<<https://doi.org/10.1017/S1743923X20000513>>
- STEYTLER, Nico (2022) (ed.). *Comparative Federalism and Covid-19: Combating the Pandemic*. Taylor & Francis.
<<https://doi.org/10.4324/9781003166771>>

- STOCKEMER, Daniel y SUNDSTRÖM, Aksel (2018). «Women in cabinets: The role of party ideology and government turnover». *Party Politics*, 24 (6), 663-673.
<<https://doi.org/10.1177/1354068817689954>>
- VICKERS, Jill (2013). «Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism». *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1), 1-23.
<<https://doi.org/10.1093/publius/pjs024>>
- WAYLEN, Georgina (2021). «Gendering political leadership: hypermasculine leadership and Covid-19». *Journal of European Public Policy*, 28 (8), 1.153-1.173.
<<https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942160>>
- WINDSOR, Lea; REINHARDT, Gina; WINDSOR, Alistair; OSTERGARD, Robert; ALLEN, Susan; BURNS, Courtney y WOOD, Reed (2020). «Gender in the time of COVID-19: Evaluating national leadership and COVID-19 fatalities». *PLOS ONE*, 15 (12), e0244531.
<<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0244531>>