

MEDIR LA IGUALDAD DE GÉNERO. DEBATES Y REFLEXIONES A PARTIR DE UNA PROPUESTA DE SISTEMA DE INDICADORES CLAVE

MEASURING GENDER EQUALITY: DISCUSSIONS AND INSIGHTS BASED ON AN INDICATORS SYSTEM PROPOSAL

Eva Alfama*; Marta Cruells*; María de la Fuente**

*Institut de Govern i Polítiques Públiques, Universitat Autònoma de Barcelona;
**Observatori IQ; eva_alfama@yahoo.com

Historia editorial

Recibido: 19-09-2014
Aceptado: 16-11-2014

Palabras clave

Indicadores sociales
Igualdad de género
Evaluación
Reflexividad

Resumen

En este artículo reflexionamos sobre una investigación dirigida a definir un sistema estratégico de indicadores de igualdad de género para la Comunidad Autónoma de Euskadi que diera cuenta de la evolución de este fenómeno de forma sintética y comprensible. En primer lugar, planteamos la problemática de la medición de la desigualdad de género, recurriendo a la principal literatura sobre esta cuestión. En segundo lugar describimos de forma breve el sistema de indicadores construido: sus propósitos, su encaje en los sistemas de información y evaluación de la igualdad en este territorio en concreto, y las características de su proceso de elaboración. Posteriormente, pasamos a discutir con mayor detalle los dilemas aparecidos y las elecciones teóricas, conceptuales y metodológicas que realizamos, centrándonos en particular en cómo se ha afrontado el reto de capturar con indicadores un concepto de igualdad que sea amplio, político, transformador, adaptado al contexto vasco y acorde con los consensos feministas.

Abstract

In this article we present a reflection on research conducted to define a strategic gender equality indicators system. The system was dedicated to monitoring, in a synthetic and comprehensive way, the evolution of this phenomena in the Basque Country. Firstly, on the basis of the relevant literature on the subject, we examine the problems behind the measuring of gender inequality. Secondly, the indicators system is described: its aims, its relation with the existing equality information and evaluation tools and the main features of its elaboration. Finally, we discuss in greater detail what challenges appeared and the theoretical, conceptual and methodological decisions made. We give special attention to showing how we intended to grasp, with indicators, a feminist, broad, political, transformative and context-oriented concept of gender (in)equality.

Alfama, Eva; Cruells, Marta y de la Fuente, María (2014). Medir la igualdad de género. Debates y reflexiones a partir de una propuesta de sistema de indicadores clave. *Athenea Digital*, 14(4), 209-235.
<http://dx.doi.org/10.5565/rev/athenea.1460>

Introducción

La evaluación de los resultados e impactos de las políticas públicas es una cuestión que ha ido adquiriendo una centralidad cada vez mayor. Con ello se busca una mayor eficacia de las políticas, una consolidación de su capacidad estratégica, y en definitiva, incorporar en la toma de decisiones públicas un mayor peso de las evidencias. En los últimos años, además, en un contexto de crecientes restricciones presupuestarias, la sistematización y reflexión acerca de los impactos de las actuaciones deviene especialmente relevante.

Por lo que refiere específicamente a la igualdad de mujeres y hombres, encontramos en las últimas décadas un creciente interés en entender —y afrontar— los múltiples niveles en los que la desigualdad de género se concreta en diferentes partes del mundo. En consecuencia las iniciativas dirigidas a evaluar el sentido y la velocidad de las transformaciones en las relaciones de género han recibido un notable impulso, multiplicándose los esfuerzos dirigidos a cuantificarlas de forma precisa y de una manera que permita la comparación entre territorios. El desarrollo de sistemas de indicadores de género y/o sensibles al género y de estadísticas con perspectiva de género a nivel internacional, estatal y autonómico es un buen ejemplo de esta tendencia (Benería y Permanyer, 2010; Moghadam y Senftova, 2005)¹.

La medición de la (des)igualdad por razón de género, sin embargo, plantea algunas cuestiones problemáticas. En este artículo abordaremos estos debates y mostraremos una experiencia concreta de elaboración de un sistema estratégico de indicadores de igualdad en el que intentamos afrontar y superar estos retos. De este modo reflexionaremos sobre los problemas conceptuales, metodológicos y técnicos que aparecen, y haremos transparentes los límites y potencialidades que desde nuestro punto de vista tiene una propuesta de este tipo.

En un primer apartado planteamos de forma breve la problemática relativa a la medición de la igualdad y la desigualdad de género en base a las reflexiones académicas más relevantes. Posteriormente describimos la experiencia de creación de un sistema de indicadores para la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE, en adelante), que fue llevada a cabo bajo la dirección de Marta Cruells y Eva Alfama, y con un equipo formado por María de la Fuente, Neus Martí y Anna Obradors². A continuación justificamos y discutimos de forma crítica las elecciones teóricas, conceptuales y metodológicas realizadas en aquel trabajo, para finalizar con unas breves conclusiones y consideraciones finales.

¹ Véase, p.e., Eduardo Bericat (2012); Eduardo Bericat y Eva Sánchez (2008); European Institute for Gender Equality (2013); Janneke Plantenga, Chantal Remery, Hugo Figueiredo y Mark Smith (2009); Red2Red Consultores (2010); UNECE (2010).

² Si bien este artículo ha sido escrito por tres de las investigadoras del proyecto, queremos agradecer al resto del equipo su participación y contribución, así como a Emakunde por su confianza y por el apoyo proporcionado en todo el proceso.

La problemática de la medición de la (des)igualdad de género

Límites y potencialidades de la medición

La medición de los fenómenos sociales implica siempre una simplificación y reducción de los mismos. Se pierden matices y profundidad interpretativa a la vez que se gana en comparabilidad y en capacidad descriptiva (Walby, 2005b). El paso de los conceptos abstractos a indicadores medibles cuantitativamente apoyados en datos válidos y confiables es complejo: siempre hay una distancia entre el concepto o fenómeno que se pretende medir y los instrumentos que se utilizan. Por ello es fundamental abordar el debate de cómo conseguir que los indicadores seleccionados y los procesos de medición capturen de la forma más ajustada posible la realidad que se pretende representar de una forma que sea sensible a los diferentes contextos y momentos, así como situar estos indicadores en un lógica más amplia que se aproxime a los fenómenos sociales desde el pluralismo metodológico.

En este sentido, y pese a su apariencia de representación objetiva de la realidad, los indicadores sociales y de políticas públicas no son ni pueden ser totalmente objetivos. Se construyen de forma intersubjetiva en base a una determinada conceptualización de los complejos fenómenos sociales y políticos que pretenden medir, por lo que necesariamente reflejan los juicios y paradigmas conceptuales de las personas e instituciones que los han creado (Liebowitz y Zwingel, 2014). De hecho, un sistema de indicadores que no refleje los valores y concepciones de los agentes que los impulsan sería un ejercicio inútil.

Por otro lado, la comprensión y medición de los fenómenos sociales y la elaboración de políticas públicas son dos procesos estrechamente imbricados: se mide lo que se reconoce y se valora, y a partir de ahí se orienta la política. En este sentido, es necesario tener en cuenta que la medición tiene implicaciones prácticas muy importantes, y aún más en la actualidad, cuando cada vez más se recurre al uso de indicadores para movilizar actuaciones y decidir la asignación de recursos. Es imprescindible, pues, no sólo garantizar la robustez y relevancia de estos datos sino también reflexionar críticamente acerca de cuáles son los aspectos que quedan fuera de la medición y valorar sus implicaciones políticas (Benería y Permanyer, 2010). Así, el proceso de selección y priorización de indicadores no sólo es fundamental desde un punto de vista técnico sino también político. Por ello algunas autoras apuestan por introducir dinámicas deliberativas y participativas en el mismo (Verloo y Van der Vleuten, 2009).

Las posiciones de la teoría feminista acerca de los procesos e implicaciones de la abstracción y la medición han ido evolucionando. Inicialmente las estadísticas eran vistas con mucha suspicacia porque se consideraba que constituían una representación patriarcal del conocimiento, que excluía muchas de las experiencias de las mujeres. Sin embargo, a medida que ha aumentado la capacidad para generar formas de conocimiento menos sesgadas se ha ido desarrollando una notable apuesta por el desarrollo de información cuantitativa con perspectiva de género. En la actualidad éste es un área clave de actividad para la comunidad epistémica feminista global y un nuevo campo de batalla alrededor de la representación de la desigualdad de género³ (Walby, 2005b).

Hay varios argumentos que justifican la necesidad de la creación de indicadores de igualdad. En primer lugar, nombrar una situación es —como ha demostrado la trayectoria histórica del movimiento feminista— el primer paso para transformarla, y dotar de un valor numérico no deja de ser una poderosa forma de nombrar. Visibilizar la existencia de un problema ha sido y sigue siendo una potente herramienta del feminismo para ejercer presión acerca de la necesidad de abordar urgentemente la problemática de género. Las encuestas de violencia contra las mujeres, las estadísticas de usos del tiempo o las contabilidades satélite de la producción doméstica son sólo algunos ejemplos donde la cuantificación ha tenido un papel fundamental en la visibilización de situaciones de injusticia de género y para apoyar la entrada de determinados problemas en la agenda pública y política

En segundo lugar, los indicadores han sido clave a la hora de impulsar y realizar el seguimiento de los compromisos y acciones gubernamentales dirigidas a promover la igualdad. Los índices o indicadores sintéticos, en particular, que tienden a establecer rankings y puntuaciones entre países, han sido herramientas importantes para trabajar la incidencia política al alcance de los movimientos feministas; en la medida que permiten visualizar la posición relativa de los diferentes países y, por lo tanto, motivar la intervención (*naming and shaming*, en términos de Moghadam y Senftova, 2005). También facilitan la atracción del interés de los *policymakers* y del conjunto de la sociedad de forma fácil y directa, así como la elaboración de una visión global de la situación (Benería y Permanyer, 2010).

De hecho, la estrategia de la transversalidad de género (o incorporación de forma sistemática de la perspectiva de género en el diseño, implementación y evaluación to-

³ La propia Plataforma de acción de Beijing 1995 establecía como uno de los objetivos estratégicos en una de sus 12 áreas críticas el “Producir y difundir datos e información desglosados por sexo para la planificación y la evaluación” (Objetivo H3) (IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995, p. 92). También los sucesivos planes y leyes de igualdad elaborados a nivel europeo, estatal y autonómico por lo general han incorporado actuaciones y objetivos relativos a la revisión de los sistemas de información y estadística para eliminar los sesgos de género.

das las políticas públicas)⁴ se ha desplegado recurriendo en buena medida a instrumentos de monitoreo y análisis basados en indicadores (p.e. los informes de impacto de género, los presupuestos de género, o la planificación con perspectiva de género, Walby, 2005a). Aunque el compromiso con la igualdad de género se ha extendido ampliamente en los últimos años, la investigación comparada muestra que en la mayor parte de los países los avances en su implementación no pueden sino considerarse lentos y parciales (Braithwaite, 2005; Lombardo, 2005, Daly, 2005)⁵. Incluso en los países donde más se ha avanzado no podría considerarse que se haya institucionalizado totalmente (Mergaert, Verloo y Bleijenbergh, 2014). Así pues, en relación al desempeño institucional queda mucho por hacer, y en este ámbito como dice Sylvia Walby "Indicators are important as challenges to rhetoric" (2005b, p. 377).

En tercer y último lugar, además de visibilizar los problemas y de motivar y monitorear la acción gubernamental, los indicadores permiten comprender con mayor profundidad como la problemática de la desigualdad se concreta y evoluciona en un contexto específico, identificando las áreas donde se producen (o no) avances, valorando la velocidad de estos cambios e, idealmente, interpretándolos de forma comparada con otros territorios. En muchos casos también permiten realizar estrategias estadísticas más sofisticadas que identifican la relevancia de diferentes componentes a la hora de explicar una determinada situación de desigualdad. El desarrollo de indicadores se ha vinculado así a las estrategias de aprendizaje y *benchmarking*.

En cualquier caso, y pese a la relevancia que ha tenido el desarrollo de indicadores en el impulso de políticas de igualdad de género, diversas autoras han planteado algunas críticas sustantivas. Debra Liebowitz y Susanne Zwingel (2014), en particular, señalan que es necesario situar el reciente impulso de este tipo de indicadores en un proceso más amplio de elaboración de políticas públicas basadas en la evidencia que se corresponde con una gubernamentalidad (en el sentido de Foucault, 1978/1999) de corte neoliberal. Esta se caracterizaría por la extensión de la lógica económica y de los negocios en los campos de la ley, el desarrollo social y los derechos, la cual tiende a naturalizar la medición de los fenómenos sociales y a desarrollar sistemas cuantitativos de información y monitorización de las políticas públicas. Se identifica así la evidencia científica con la medición numérica que ofrecen los indicadores, con lo que se genera presión para obtener determinados resultados: aquéllos que son medibles mediante indicadores y/o más fácilmente trasladables a categorías. Esto orienta de forma reduccionista la intervención pública hacia unos determinados indicadores, los disponibles, de-

⁴ Definida a partir de la Conferencia mundial sobre las mujeres de Beijing celebrada en 1995. La transversalidad o *gender mainstreaming* se ha ido incorporando como principio de actuación a los principales marcos normativos a nivel nacional e internacional, entre ellos el Tratado de Ámsterdam de la UE de 1997.

⁵ Para una revisión más en profundidad de la literatura sobre esta cuestión, ver Eva Alfama y Marta Cruells (2013).

jando de lado otras dimensiones que, aunque relevantes, pueden ser más fluidas o difíciles de medir, y por lo tanto encasillando el tipo de políticas a desarrollar.

Estas autoras sostienen que este reduccionismo contiene además un notable sesgo de género, al proporcionar una apariencia de objetividad científica donde el dato crudo, cuantitativo, tiene más valor que cualquier otra forma de conocimiento —incluso en los casos en que su capacidad para capturar la realidad es sabido que es escasa—⁶. Aunque no niegan que efectivamente los indicadores sean fundamentales para entender los fenómenos sociales, consideran que deben imbricarse en una lógica más amplia de carácter comprensivo e interpretativo que introduzca además una mayor atención a los contextos. Por lo demás, desde su punto de vista el problema reside no tanto en recurrir o no a estas herramientas de conocimiento sino más bien en la falta de reflexión acerca de las asunciones implícitas, los conceptos utilizados y las implicaciones políticas que tiene esta lógica de medición y las medidas específicas que se utilizan.

Desde una perspectiva crítica, de entrada sería necesario partir de que los indicadores no sólo representan la realidad sino que también la construyen; conforman y contribuyen a producir los hechos. En consecuencia, estas autoras —junto con muchas otras como por ejemplo Silvia Walby (2005b) o Mieke Verloo y Anna Van der Vleuten (2009)— abogan por la necesidad de hacer transparentes los límites y potencialidades de los indicadores seleccionados, tanto a nivel conceptual como metodológico y técnico. A continuación discutiremos con mayor detalle estas cuestiones.

¿Qué entendemos por (des)igualdad?

El modo en que se conceptualiza la igualdad y la desigualdad de género ha estado siempre en el centro de los debates feministas. Por lo general desde esta perspectiva se parte de la base de que se trata de una problemática eminentemente multidimensional, compleja y estructural, que se genera y reproduce en múltiples niveles y ámbitos: a nivel micro, meso y macrosocial, desde lo subjetivo, las relaciones interpersonales, las estructuras sociales, laborales, económicas, políticas y normativas, y que cuenta con una dimensión material pero también se enraíza fuertemente en estereotipos sociales, valores y subjetividades. Las jerarquías de género, pues, se (re)producen y transforman en ámbitos muy diversos. Por todo ello, es importante no perder de vista las diversas dimensiones o lógicas constitutivas de la desigualdad y la injusticia, más allá de los modelos distributivos; ya sean conceptualizadas en términos de redistribución, reconocimiento y representación como propone Nancy Fraser (2008 y Fraser y Honneth,

⁶ Ver por ejemplo la argumentación de Lourdes Benería e Iñaki Permanyer (2010) acerca de la baja calidad en muchos países de los datos referentes a los ingresos de las mujeres que se utilizan para calcular algunos de los principales índices de desarrollo internacionales.

2006), o como las cinco caras de la opresión desarrolladas por Iris Marion Young (1990) —esto es, la explotación, la marginación, la carencia de poder, el imperialismo cultural y la violencia—. Sería necesario traducir la complejidad de estos procesos de diferenciación social en instrumentos de medición para poder captar de forma adecuada este fenómeno y evitar así aproximaciones despolitizadoras (Lombardo, Meier y Verloo 2009).

De hecho, se considera que muchas de las medidas más habituales y conocidas a nivel internacional de la (des)igualdad de género (elaboradas por organismos internacionales no especializados en género) difieren en aspectos sustantivos de las nociones de igualdad y empoderamiento de las mujeres que han sido articuladas en los discursos feministas y las normas internacionales de derechos humanos. En consecuencia, son indicadores que no consiguen capturar la complejidad de las jerarquías y dinámicas de género y producen representaciones parciales, engañosas o incluso coloniales de la situación de la desigualdad de género en diferentes contextos. A la vez estos indicadores tienden a presentar a las mujeres como un colectivo homogéneo, invisibilizando las grandes diferencias internas que existen por razón de clase social, edad, origen u otros factores (Liebowitz y Zwingel, 2014)⁷.

Por lo que respecta a los indicadores de género promovidos por la comunidad feminista global, los enfoques han ido evolucionando a lo largo del tiempo. Según Valentine Moghadam y Lucie Senftova (2005), se ha transitado desde un enfoque más centrado en evaluar el estatus de las mujeres (a nivel legal y de posición social), característico de los años setenta, a prestar en los noventa mayor atención a la desigualdad de género y a la disparidad en la distribución de recursos entre mujeres y hombres, con una perspectiva más relacional y redistributiva. A raíz de la Conferencia de Beijing de 1995 el acento se pone en el empoderamiento de las mujeres, conceptualizándolo de forma multidimensional en relación al logro de capacidades básicas y derechos legales y a la participación en aspectos clave de la sociedad, la economía y la política⁸. Esto implica que de forma creciente se aboga por combinar las perspectivas de las capacida-

⁷ Liebowitz y Zwingel (2014) por ejemplo examinan diferentes índices y sistemas de indicadores desarrollados por el PNUD (índices de desarrollo humano relativo al género y de potenciación de género), por la OCDE (índice de instituciones sociales y género), por el Banco Mundial (indicadores de Mujeres, negocios y leyes), por Naciones Unidas (Objetivos del Milenio), por el Foro Económico Mundial (índice de brecha de género), entre otros. Una breve valoración de estos indicadores puede encontrarse en Alfama y Cruells (Coords.) (2012). Otras autoras realizan una crítica similar a estas y otras propuestas de indicadores (Benería y Permanyer, 2010; Klasen y Schüler, 2011; Walby, 2005, entre otras).

⁸ Autores y autoras como Moghadam y Senftova (2005); Charmes y Wieringa (2003); Klasen y Shuler (2011); Malhotra, Schuler y Boender (2002); Kabeer (2001) y Alsop y Heinsoh (2005) abordan específicamente indicadores de empoderamiento de las mujeres.

des, de los derechos, del desarrollo, e incluso del seguimiento del compromiso institucional⁹.

En cualquier caso el propio concepto de igualdad de género no deja de ser un significativo vacío que ha tomado diferentes acepciones de forma dinámica y eminentemente controvertida, incluso en el seno del movimiento de mujeres y del feminismo académico e institucional (Lombardo et al., 2009). Examinaremos a continuación con mayor detalle algunas de estas diferenciaciones conceptuales, destacando sus implicaciones metodológicas en la construcción de indicadores.

Un primer debate conceptual pertinente para el análisis de la (des)igualdad es si ésta debe medirse desde un punto de vista de los *resultados* o desde un punto de vista *institucional*. Por resultados se entienden por ejemplo las posiciones sociales, los niveles de bienestar o el grado de disfrute efectivo de derechos de mujeres y hombres. Por elementos institucionales nos referimos a aquellos que producen la desigualdad o que impiden la agencia de las mujeres, como por ejemplo, la inexistencia de determinadas políticas de bienestar o bien de normativas, tradiciones o prácticas subordinadoras (como la violencia, la responsabilización femenina de las tareas de cuidado o la desigualdad en el estatus legal).

En segundo lugar y desde un punto de vista más sustantivo, es relevante distinguir entre dos grandes perspectivas acerca de la injusticia de género: una pone el foco en la *igualdad y equidad de género*, esto es, en el estatus o posición relativa de las mujeres en relación a los hombres o al conjunto de la población; mientras la otra nos remite al *desarrollo de las capacidades de las mujeres* y su disfrute de los derechos de forma independiente, donde no es tan importante que haya una distribución igual de los recursos sino que éstos se utilicen para abrir opciones de bienestar y de llevar una vida valiosa independientemente de las situaciones individuales (European Institute for Gender Equality, 2013, Nussbaum, 2003). Este último enfoque se podría vincular en mayor medida a las propuestas centradas en el empoderamiento.

Ambas perspectivas tienen fortalezas y riesgos. La primera nos permite identificar el género como un fenómeno estructural en el que está implicado el conjunto de la sociedad, y en el que la posición de desventaja de las mujeres tiene una correspondencia especular con una posición de privilegio de los hombres. Nos ofrece de este modo una perspectiva relacional que hace visible la cuestión del poder. Los riesgos de esta perspectiva pueden ser, sin embargo, el caer en un marco donde el horizonte normativo es

⁹ Ver en este sentido los indicadores de seguimiento de los objetivos definidos en la Plataforma de Acción de Beijing (European Institute for Gender Equality, s/f, para la UE) o de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (el último informe referente a España se puede encontrar en el Informe de España al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Gobierno de España, 2014).

el masculino, así como la tendencia a interpretar como justa una sociedad donde hombres y mujeres obtengan resultados iguales en todas las esferas de la vida. Por otro lado, la perspectiva de las capacidades centra su atención en las mujeres e intenta identificar —de forma normativa— los resultados deseables para éstas, independientemente de los que obtengan los hombres. Esta propuesta, sin embargo, puede significar la omisión del carácter social y de las relaciones de poder que explican la diferencia entre unas y otros. Se podría cuestionar asimismo hasta qué punto la mejora en los resultados de las mujeres puede ser posible sin una transformación del conjunto de la sociedad y, por tanto, de la posición masculina en ésta.

Finalmente, otra de las controversias conceptuales se ha concretado en el conocido debate igualdad/diferencia. La literatura feminista ha identificado tres paradigmas de comprensión de la justicia de género (y de las rutas de cambio hacia ella)¹⁰ en el marco de un debate más amplio sobre la diferencia, el universalismo y el particularismo. Estas serían la igualdad como *sameness*, centrada en la igualdad de trato y de oportunidades, lo que se aplica especialmente en los campos masculinizados en los que se incorporan las mujeres, manteniendo el estándar previo; la igualdad como un reconocimiento de las *diferencias*, más preocupada por garantizar una valoración equivalente y justa de contribuciones que pueden ser diferentes; y la igualdad como la *transformación* de las prácticas y estándares de género para ambos sexos (Squires, 1999)¹¹.

Estos debates conceptuales se pueden rastrear tanto en el tipo de políticas que se priorizan como en la definición de cuáles deben ser los indicadores relevantes para medir la igualdad. Así, se plantean algunas preguntas relevantes. ¿Cómo reconocer la diferencia sin caer en la trampa del esencialismo y teniendo en cuenta un horizonte global, con todo lo que ello implica? ¿Debemos valorar el progreso de la igualdad siempre en relación al referente masculino? ¿Es posible definir estándares de igualdad que permitan valorar de forma equivalente contribuciones diferentes y que no retengan el referente masculino? ¿Deberíamos proponer unos nuevos y transformados estándares de género para todos y todas? ¿Cómo visibilizar las diferencias que se dan entre las mujeres?

Muchos de los indicadores o sistemas de indicadores de igualdad de género, por ejemplo, se centran exclusivamente en valorar la incorporación de las mujeres en ámbitos de carácter público: el mercado laboral formal, la educación, la participación política, etc. Sin embargo nos preguntamos si es posible evaluar cómo evoluciona la igualdad únicamente con indicadores de este tipo, puesto que su inclusión en estos espacios se ha sostenido históricamente en la invisibilización y el no reconocimiento del trabajo

¹⁰ O estrategias políticas feministas, según otras autoras (Verloo, 2005, p.e.).

¹¹ Ver Walby (2005) para un breve resumen en el marco de un debate sobre indicadores de género.

de reproducción. Por otro lado, cabría preguntarse si una mayor equidad en la participación laboral puede ser también consistente con un deterioro de la situación de las mujeres, con lo que un indicador que midiera sólo dicha igualdad podría darnos una visión incompleta y sesgada de lo que está sucediendo.

De hecho, es justamente en las cuestiones que desbordan este paradigma de la igualdad como igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito público donde se cuenta con menos datos (Liebowitz y Zwingel 2014; Walby 2005b, entre otras). En este sentido la disponibilidad de fuentes estadísticas relevantes y no sesgadas es a la postre una cuestión política y no técnica: se cuenta con mayores fuentes de información en las temáticas más valoradas y priorizadas a nivel institucional o social (Verloo y Van der Vleuten, 2009). La abundancia de datos referentes al mundo laboral y al desarrollo económico sería una clara muestra de ello, mientras en sentido contrario se cuenta con poca información referente a otros aspectos más vinculados a los derechos de las mujeres (Walby, 2005b). Vemos como de forma generalizada los sistemas estadísticos adolecen de un fuerte sesgo de género que refleja el androcentrismo existente a nivel social, que invisibiliza y no reconoce las aportaciones y problemas de las mujeres. La falta de desagregación por sexo de muchos datos estadísticos sería un ejemplo paradigmático, así como la consideración del hogar como unidad de observación, que implica una asunción de que éste es un espacio armónico y no de conflicto, negociación y cooperación (Moghadan y Senftova, 2005). Esto hace que con frecuencia sea complicado obtener datos directos sobre la situación de las mujeres, que en muchos casos se deben estimar¹². En consecuencia los procesos de operativización de los conceptos y de selección de los indicadores de género con frecuencia se ven limitados por esta realidad. De este modo, hay componentes clave en la constitución de las desigualdades —especialmente los que caen en el ámbito de lo privado y/o lo informal— que generalmente quedan fuera del foco de las estadísticas: la violencia contra las mujeres, el trabajo informal, no remunerado y de cuidados, o los derechos sexuales y reproductivos, serían sólo algunos de los más relevantes¹³.

¹² Por ejemplo, en relación a la pobreza o la renta de las mujeres, en la medida que se estima en función del ingreso familiar y las mujeres no necesariamente tienen un acceso equitativo a éste.

¹³ En las deliberaciones de Beijing + 10 se apuntaron los siguientes vacíos: migración, tráfico de mujeres, datos consistentes y uniformes sobre violencia contra las mujeres y métodos de calidad para medir la pobreza (Moghadan y Senftova, 2005).

El sistema de indicadores estratégicos de las políticas de igualdad en el País Vasco

La trayectoria de las políticas de igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) es ya larga y muy consolidada. Asimismo, se ha caracterizado por un notable impulso de los procesos de rendimie nto de cuentas, evaluación y seguimiento: se evalúan los planes de igualdad vigentes, la implementación de la Ley vasca 4/2005 para la igualdad de mujeres y hombres, así como aspectos específicos especialmente relevantes (p.e., la violencia machista, el capital social generado por las políticas de igualdad, o su coherencia y capacidad de transformación). También se realiza periódicamente un informe que recoge las principales cifras indicativas de la situación de mujeres y hombres en este territorio (“Cifras sobre la situación de mujeres y hombres en Euskadi”).

Con todo ello, en los últimos años se ha ido generando un gran corpus de indicadores de muy diversas características y finalidades. El V Plan, vigente en el momento de la elaboración del sistema de indicadores que presentamos en este artículo, definía por ejemplo 193 indicadores de evaluación, mientras que en el informe Cifras correspondiente a 2013 presentaba al menos 225 indicadores en forma de tablas (Emakunde, 2014); todo ello sin incluir las numerosas publicaciones específicas que profundizan en temáticas sectoriales ni el apartado dedicado a indicadores de género de Eustat, el Instituto Vasco de Estadística.

Al valorar que las múltiples baterías de indicadores existentes resultan poco manejables a nivel operativo y demasiado extensas para proporcionar fácilmente una visión global, desde Emakunde–Instituto Vasco de la Mujer se impulsó un proceso de diseño de un sistema reducido y multidimensional de indicadores clave estratégicos, comprensibles, socialmente valorados y sensibles al avance social en los temas más relevantes para la desigualdad. El objetivo era poder captar el avance en este campo con unos pocos datos y a la vez poder comunicar de forma sencilla y comprensible a la ciudadanía vasca los progresos y obstáculos detectados en los objetivos y valores de fondo de las políticas de igualdad de mujeres y hombres en la CAE, todo ello para favorecer los procesos de sensibilización social y a la vez contribuir al proceso de toma de decisiones.

De este modo se pretendía construir una herramienta estratégica que permitiera responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se ha modificado la situación de desigualdad de mujeres y hombres?; ¿qué elementos permiten una mayor incidencia en el objetivo de la igualdad, en qué ámbitos se avanza con mayor rapidez y en cuáles los obstáculos son más fuertes? Con este sistema de indicadores, pues, se pretendía contribuir

al análisis multidimensional de la evolución del fenómeno de la desigualdad para generar aprendizajes tanto institucionales como sociales y complementar el resto de mecanismos de evaluación con los que se contaba.

El proceso de elaboración se basó en una revisión en profundidad del conjunto de los indicadores de igualdad de la CAE y en el examen del estado de la cuestión respecto a los indicadores de género y/o desagregados por sexo a nivel internacional, europeo y estatal, revisando la bibliografía relevante y examinado las bases de datos y los sistemas de indicadores existentes para poder detectar las principales propuestas, tendencias y reflexiones al respecto. Paralelamente se realizó un proceso de definición y priorización de objetivos, factores clave y dimensiones a incorporar en el sistema de indicadores. El análisis de la trayectoria de los planes de igualdad previos y de la normativa específica vigente en el contexto vasco, y el diálogo con Emakunde, con las agentes de igualdad de los diferentes departamentos del Gobierno Vasco y con personas expertas¹⁴, permitió rastrear el recorrido previo de la política y detectar cuáles eran las cuestiones prioritarias a evaluar. De este modo la propuesta presentada tiene la vocación de aglutinar las prioridades expresadas por el conjunto de agentes participantes a lo largo del proceso.

Con este proceso, se identificaron 4 ámbitos principales de interés, los cuales definieron la arquitectura del sistema de indicadores: la *gobernanza de la igualdad*, que pretende monitorizar el compromiso institucional y los recursos dedicados al impulso de la igualdad¹⁵; el *empoderamiento de las mujeres*, que incluye tanto la autonomía personal como el acceso a recursos económicos y sociales, la participación sociopolítica y la superación de los estereotipos de género; la *organización social corresponsable*, donde se pone el foco en la igualdad en la distribución de recursos y trabajos; y finalmente la *violencia contra las mujeres*.

Tras el planteamiento de los objetivos de los diversos ámbitos, priorizamos para cada objetivo unos factores determinados; los factores considerados claves para la consecución de dichos objetivos en el contexto vasco, y que constituyen los elementos a los cuales los indicadores harán referencia.

En la tabla 1 se sintetizan los objetivos, los factores clave y los 25 indicadores principales; destacando entre éstos —en negrita— los 12 que se propusieron como prio-

¹⁴ Se entrevistó a Sara Moreno (Centro de investigación QUIT sobre vida cotidiana y trabajo, Universitat Autònoma de Barcelona), Tània Verge (Departamento de Ciencias Políticas, Universitat Pompeu Fabra) y Beatriu Masià (asociación Tamaia, Viure sense violència), a las cuales agradecemos su colaboración en el proyecto.

¹⁵ Se correspondería con los instrumentos de implantación de la transversalidad de género, en la terminología que se utiliza habitualmente.

ritarios en función de la relevancia del factor clave, la disponibilidad de los datos¹⁶ y/o su utilidad comunicativa. Los detalles completos referentes a los argumentos por los cuales se seleccionaron los indicadores, su justificación conceptual y su operativización (fuentes de verificación, fórmula de cálculo, periodicidad, etc.) pueden encontrarse en Alfama y Cruells (2012).

Ámbito	Objetivo clave	Factor clave	Nombre del indicador
1. Gobernanza	Esfuerzo público por la igualdad	Desarrollo de la gobernanza de la igualdad	Índice de gobernanza de la igualdad (o de extensión de la gobernanza de la igualdad en las administraciones vascas)
2. Empoderamiento	2.1 Aumento de la autonomía personal	Autopercepción	<i>Proporción de mujeres que no tienen problemas de autoaceptación de su aspecto físico*</i>
		Capacidad de decisión en el ámbito personal	Proporción de mujeres que considera que su grado de control en las decisiones que afectan a las actividades personales diarias es alto
		Capacidad de decisión sobre los recursos en el ámbito familiar	Proporción de hogares en los que la mujer participa de la organización del presupuesto común
	2.2 Acceso a los recursos económicos y sociales	Acceso a la renta	Proporción de mujeres que cuentan con medios suficientes de vida (renta)
		Acceso y dominio de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación	Proporción de mujeres con competencias avanzadas en el uso del ordenador
		Acceso a condiciones de habitabilidad dignas	Proporción de mujeres que residen en viviendas adecuadas
	2.3 Acceso a la participación sociopolítica	Acceso a espacios de decisión y prestigio	Presencia de mujeres en cargos directivos
		Presencia equilibrada de hombres y mujeres en el poder político	Proporción de mujeres en los cargos electos de responsabilidad pública
		Voz de las mujeres en el debate público	<i>Presencia de mujeres como generadoras de opinión en espacios informativos y de debate de los medios de comunicación *</i>
		Presencia en espacios de participación social	Proporción de mujeres entre todas las personas que han colaborado durante el año anterior con un sindicato, movimiento social, asociaciones de vecinos, partidos, u otro grupo organizado para intentar influir en las decisiones públicas **
	2.4 Cambio de valores	Superación de estereotipos de género	Segregación por sexo en la elección de estudios no obligatorios
		Valoración social de las actividades feminizadas	Brecha salarial entre las ramas de actividad más feminizadas y masculinizadas

¹⁶ Pese a ello algunos indicadores propuestos no están disponibles a corto plazo pero los incluimos por su elevado interés.

Ámbito	Objetivo clave	Factor clave	Nombre del indicador	
3. Organización social corresponsable	3.1 Equilibrio en la distribución de los trabajos y en los usos del tiempo	Reparto del trabajo no remunerado	Peso de la producción doméstica realizada por mujeres en relación al valor total de la producción doméstica	
		Equilibrio en la carga total de trabajo	Brecha de género en la carga total de trabajo en el día (trabajo remunerado+ trabajo doméstico y de cuidado + todos los desplazamientos) **	
		Reparto de trabajo remunerado	Brecha en los años de cotización promedio	
	3.2 Distribución de los recursos económicos y sociales	Igualdad laboral	Brecha salarial	
		Políticas redistributivas	Brecha de género en la disminución del riesgo de pobreza gracias a las transferencias sociales	
		Igualdad en sectores estratégicos: I+D	Proporción de personas ocupadas en actividades científicas que son mujeres (EDP)	
	3.3 Responsabilidad social del cuidado	Recursos públicos destinados al cuidado	<i>Proporción del PIB que se dedica a políticas de cuidado en la CAE*</i>	
		Conciliación en las empresas	Población ocupada que valora tiene alguna dificultad para solicitar permisos	
		Organización territorial facilitadora del cuidado	Proporción de personas con acceso a servicios y equipamientos de proximidad	
4.1 Erradicación de la violencia	4.1 Erradicación de la violencia	Erradicación de la violencia	Proporción de mujeres que han sufrido algún tipo de violencia en el último año	
		4.2 Erradicación de la tolerancia a la violencia	Disminución de la tolerancia social	Proporción de personas que están de acuerdo con la afirmación que hay casos de violencia contra las mujeres que son provocados por las mujeres
			Identificación de la violencia	Proporción de mujeres en situación de violencia que no identifican la situación de violencia sufrida

Tabla 1. Sistema de indicadores estratégicos

* En cursiva, se indican los indicadores no disponibles.

** Indicadores disponibles pero en los que se propone alguna reformulación respecto a la fuente de verificación (en el cálculo o en las preguntas de encuesta).

Asimismo, se identificaron también 17 indicadores complementarios (ver tabla 2).

De este modo la propuesta de sistema incluye diferentes niveles de concreción: una versión más simplificada, acotada y manejable —con 12 indicadores—; una intermedia —con 25 indicadores, que incluye a los 12 anteriores—, y finalmente una batería más extensa y comprensiva que incorpora los indicadores complementarios y el análisis desagregado en función de las recomendaciones especificadas. Con ello conseguimos un sistema con una notable flexibilidad en su aplicación, con la posibilidad de ajustarlo sustituyendo indicadores principales por indicadores secundarios en función de las necesidades y posibilidades de cálculo.

En el momento actual se están operativizando los indicadores, calculando aquellos en los que la información se encuentra disponible y valorando la viabilidad del cálculo de los que requerían de nuevas operaciones estadísticas o de modificaciones de algún

tipo en las fuentes. Teniendo en cuenta la espaciada periodicidad de algunas de las fuentes, no se prevé su total puesta en marcha hasta 2017 o 2018.

Ámbito	Objetivo clave	Número y nombre del indicador
Gobernanza	1.1 Desarrollo de la gobernanza de la igualdad	<i>Índice de desarrollo de los objetivos de gobernanza de la igualdad*</i>
Empoderamiento	2.1 Aumento de la autonomía personal	<i>Proporción de mujeres que no se atreven a hablar de sus deseos sexuales*</i>
		<i>Percepción de las mujeres sobre su libertad para decidir aspectos vinculados a la reproducción*</i>
	2.2 Acceso a los recursos económicos y sociales	Proporción de mujeres entre las personas asalariadas con ganancia baja
		Dispersión en la renta de la población femenina o Coeficiente de Gini
	2.3 Acceso a la participación sociopolítica	Proporción de mujeres entre las personas que afirman haber participado en el último año en un foro o grupo de discusión política en Internet
		Proporción de mujeres entre las personas que expresan su opinión sobre un tema político en un medio de comunicación (cartas al director, llamadas a la radio,...)
Proporción de mujeres entre las personas con un grado de participación socio-político alta		
Organización social corresponsable	3.1 Equilibrio en la distribución de los trabajos y en los usos del tiempo	Valor relativo de las pensiones contributivas de viudedad respecto las pensiones contributivas de jubilación
		Proporción de personas trabajadoras sobreocupadas –en relación al total de personas trabajadoras–
		Brecha de género en la carga de trabajo remunerado en el día
		Brecha de género en el tiempo dedicado a trabajo no remunerado
		Relación entre la jornada parcial y la asunción de responsabilidades de cuidado en hombres y mujeres
	3.3 Responsabilidad social del cuidado	Proporción de personas beneficiarias con derecho a prestación en el ámbito de dependencia que la han recibido (por grado dependencia)
		Proporción de población de 0 a 2 años no atendida en guardería o centro educativo por razones diferentes de la preferencia familiar
		Porcentaje de asalariados que pueden modificar el inicio o la finalización de la jornada laboral en al menos una hora por razones familiares
Violencia	4.1 Erradicación de la violencia contra las mujeres	Proporción de mujeres que sufren violencia de larga duración (en un período de 1 a 10 años)

Tabla 2. Propuesta de indicadores complementarios

* En cursiva, se indican los indicadores no disponibles.

Discusión: dilemas y elecciones teóricas, conceptuales y metodológicas¹⁷

Un concepto de igualdad amplio, transformador y adaptado al contexto vasco

El reto de cómo incorporar un concepto de igualdad suficientemente amplio y transformador que, además, fuera capaz de captar los principales retos a los que se enfrenta la sociedad vasca se abordó mediante el propio proceso de elaboración del sistema. Buena parte de la energía del proyecto, como se ha mencionado, se situó en el proceso de operacionalización de las dimensiones a evaluar y de priorización de objetivos, factores clave e indicadores. Para ello se recurrió a la trayectoria institucional en igualdad, a la literatura específica, a la consulta con expertas y de forma central, se contrastó ampliamente con el equipo técnico y político de igualdad de Emakunde y del Gobierno Vasco.

De esta manera identificamos los objetivos y factores considerados más relevantes para el contexto vasco. Esto ha permitido evitar una tendencia habitual en los sistemas de indicadores más utilizados en el ámbito internacional: se suele presentar una foto muy halagüeña de los países occidentales, con el riesgo de generar un efecto indeseado de fomentar el espejismo de la igualdad y desmotivar la acción gubernamental¹⁸.

Una debilidad destacable del proceso fue la falta de una más amplia participación de las voces sociales del movimiento de mujeres y feminista en esta priorización de temáticas e indicadores. Aun así, es importante tener en cuenta que las políticas de igualdad recogen una notable participación de una gran variedad de los agentes públicos y sociales interesados. En el Plan de igualdad actualmente vigente, por ejemplo, la propuesta de Emakunde se discutió y contrastó con las diferentes estructuras de implementación y coordinación para la igualdad¹⁹, con las asociaciones de mujeres, aso-

¹⁷ En este apartado hacemos una discusión conjunta de todos los indicadores seleccionados, independientemente de que sean los priorizados, principales o complementarios.

¹⁸ En este sentido los índices o indicadores que permiten una mayor comparabilidad internacional se suelen centrar en algunos aspectos clave para los que casi todos los países tienen datos, aspectos que pueden no ser muy relevantes para cómo se constituye la desigualdad en el Norte. Cuando hacen referencia a la situación relativa de mujeres y hombres, además, se producen situaciones paradójicas en los que las mujeres aparecen como más favorecidas. El ejemplo de la esperanza de vida o del desempeño educativo sería paradigmático: en ambos temas hay países donde la situación de las mujeres en estos indicadores es mejor, aunque esto no significa que no persistan desigualdades significativas en la salud o en la educación ni que exista una discriminación inversa, lo que se haría evidente si se seleccionaran otro tipo de indicadores más complejos (autopercepción de la salud, estado de salud libre de discapacidad, o bien segregación educativa, p.e.) (Klasen y Schüler, 2011).

¹⁹ Esto es, las técnicas de igualdad de los departamentos del Gobierno Vasco, de los municipios, Berdinbidean —Servicio de Asesoramiento en materia de Igualdad dirigido a municipios pequeños—, la Comisión de Seguimiento del Acuerdo Interinstitucional para la mejora en la atención a las mujeres víctimas de maltrato en el ámbito doméstico y de violencia sexual, así como a las asociaciones de mujeres pertenecientes a la Comisión Consultiva.

ciaciones mixtas y de hombres que trabajan por la igualdad, consultoras homologadas y empresas colaboradoras en materia de igualdad, otros agentes sociales, personas expertas y ciudadanía en general.

De acuerdo con la priorización que emergió en este proceso, llegamos a concretar un sistema de indicadores mixto y flexible que desarrolla una noción de igualdad compleja y multidimensional. Se integran como complementarias las perspectivas del empoderamiento de las mujeres y de la redistribución entre hombres y mujeres de posiciones y recursos sociales, así como el seguimiento del compromiso institucional con la igualdad.

Se tuvo en cuenta asimismo tanto la esfera pública como la privada en el análisis de la igualdad, evitando con ello el sesgo androcéntrico de observar sólo la equiparación de las mujeres a los hombres en los ámbitos públicos tradicionalmente masculinos y la invisibilización consiguiente de las dinámicas que en lo privado sostienen la desigualdad. Esto se tradujo de distintas formas. En primer lugar, en un abordaje sectorial amplio que no se reduce a las dimensiones usualmente incorporadas (mercado de trabajo, política representativa y educación), sino que va más allá para incluir aspectos de autonomía personal y de lo privado, como la capacidad de decisión sobre el propio cuerpo y sobre la vida cotidiana, la igualdad en la pareja, la autopercepción, la violencia, los cuidados, etcétera.

Para poder capturar la complejidad también es relevante la voluntad de cubrir en la medida de lo posible el carácter multinivel característico de la (re)producción de las jerarquías de género con indicadores correspondientes a los distintos niveles. El caso de la capacidad de toma de decisiones por parte de las mujeres sería un buen ejemplo: se proponen indicadores que la monitorean tanto a nivel micro, personal y familiar (p. e. la proporción de mujeres que considera que su grado de control en las decisiones que afectan a las actividades personales diarias es alto; o la participación en la organización del presupuesto doméstico común) como a un nivel más macrosocial (como la presencia de mujeres en cargos de decisión públicos y privados). Esta perspectiva también se aplicó a la cuestión de la corresponsabilidad, que se valoró no sólo a nivel individual, con indicadores que apuntan al desequilibrio en la carga de trabajos y tiempos entre hombres y mujeres, sino también desde un punto de vista más estructural, valorando la asunción de responsabilidades por parte de las empresas (en la facilitación de la conciliación de sus trabajadores/as), de los poderes públicos (los recursos públicos dedicados al cuidado) y el avance hacia formas de organización territorial que faciliten la conciliación (valorando la proporción de personas que tienen acceso a servicios y equipamientos de proximidad).

Otro de los retos clave es cómo captar de forma sencilla el cambio en los estereotipos, valores y actitudes que asignan roles y comportamientos diferentes a mujeres y hombres, en el marco de una jerarquización en la que los masculinos se consideran socialmente valiosos y los femeninos se valoran menos o incluso son invisibles. Estos aspectos, aunque enormemente relevantes en la constitución de la desigualdad, son de más difícil medición. Para medir la pervivencia de dichos estereotipos se suele recurrir a indicadores de encuestas sobre valores o percepciones de la población, aunque éstos tienden a sobreestimar los cambios, ya que no captan directamente la superación de los estereotipos y roles de género sino más bien el discurso que socialmente se percibe como apropiado.

Para dar respuesta a este problema exploramos de forma tentativa algunos indicadores *proxy* estratégicos que, de forma indirecta, pueden ofrecer información muy relevante acerca de este tipo de cambios de largo recorrido. En concreto, propusimos dos indicadores. El primero da cuenta de la pervivencia de los estereotipos de género evaluando la evolución de la segregación por sexo en la elección de estudios no obligatorios; cuestión que además ha demostrado ser un tema especialmente difícil de transformar. El segundo utiliza uno de los principales mecanismos de asignación de valor social, el salario, para captar una dimensión ciertamente intangible: la jerarquización entre actividades y roles. En concreto, se calcula la brecha salarial entre las ramas de actividad más feminizadas y las más masculinizadas.

En relación a cuestiones más concretas, destacamos el esfuerzo realizado en operativizar de forma innovadora algunas temáticas clásicas. Por ejemplo respecto a la participación de las mujeres en la toma de decisiones, se optó por ir más allá de los indicadores centrados en la presencia de mujeres en cargos directivos y electos para abordar otros aspectos clave como su protagonismo en la participación social o la presencia de voces femeninas en el debate público —entendiendo esta presencia como una garantía de calidad democrática y a la vez como un requisito básico para construir un relato de la realidad desde un punto de vista no androcéntrico y para la modificación de la agenda y las prioridades públicas—. También se introdujo un especial interés por las Tecnologías de la Información y Comunicación y por el campo de la investigación y el desarrollo, entendiéndolos como ámbitos estratégicos de futuro en los que sería clave garantizar la igualdad.

Finalmente, para paliar el efecto homogeneizador característico de los indicadores de género, que tienden a invisibilizar las diferencias dentro del colectivo de mujeres, se planteó por un lado la necesidad de desagregar los indicadores siempre que fuera posible y, por el otro, se incluyó un indicador específico que pretendía captar de forma sin-

tética las desigualdades internas (en concreto, la dispersión en la renta de la población femenina).

El compromiso institucional

El sistema no sólo incorpora indicadores de resultados referentes a la posición social y el disfrute de derechos de las mujeres, sino que también pretende medir el compromiso institucional con la igualdad. Desde nuestro punto de vista éste se puede valorar en dos sentidos. En primer lugar, evaluando el esfuerzo público dedicado a políticas que inciden en cuestiones clave en la reproducción de la desigualdad a nivel social. En segundo lugar, monitorizando las iniciativas dirigidas a promover el cambio institucional en el seno de la propia administración; esto es, el desempeño de los poderes públicos en aplicar la transversalidad de género y modificar sus estructuras, dinámicas institucionales y culturas organizativas para incorporar la perspectiva de género de forma sistemática en todos los procesos de diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de políticas.

En el primer caso se han incluido algunos indicadores referentes a políticas sociales y de cuidados que ponen el foco en los efectos redistributivos en términos de género de estas políticas. El grado de asunción de responsabilidades de las instituciones públicas en la garantía de la reproducción social es fundamental para la transformación de las jerarquías de género. Así, se han incluido indicadores como la brecha de género en la disminución del riesgo de pobreza gracias a las transferencias sociales, la proporción del PIB que se dedica a políticas de cuidado a largo plazo, el valor relativo de las pensiones contributivas de viudedad respecto de las pensiones contributivas de jubilación o la proporción de población de 0 a 2 años no atendida en guardería o centro educativo²⁰.

En cuanto a la transversalidad de género, en este punto nos detendremos brevemente en el primer indicador del sistema —el índice de gobernanza de la igualdad— para proporcionar más detalles. En el apartado *La problemática de la medición de la (des)igualdad de género* ya se ha mencionado el reto que supone la puesta en práctica de la transversalidad, por la ambición y complejidad del cambio que se propone y por las resistencias que ha generado. Esto ha llevado a que frecuentemente las iniciativas iniciadas se hayan implantado solamente de forma parcial incluso en los casos que existe una obligación legal al respecto. Es imprescindible, pues, monitorizar y evaluar específicamente estos procesos de cambio institucional de las administraciones públicas, dado que son una condición necesaria para que efectivamente las políticas públi-

²⁰ Se incluyen sólo los no atendidos por razones diferentes de la preferencia familiar.

cas corrijan sus sesgos de género²¹. No obstante, la definición de indicadores de seguimiento y evaluación en este ámbito es un campo poco explorado. Las pocas experiencias identificadas a nivel internacional y nacional se centran más en la realización de evaluaciones o auditorías internas de carácter comprensivo que en el establecimiento de indicadores que permitan comparar y monitorear los avances en la transversalidad a lo largo del tiempo²². Esto se debe principalmente a la dificultad para conseguir datos sobre esta cuestión y a la complejidad y diversidad de los procesos de cambio, que dependen en gran medida de las características y trayectoria de cada institución.

En este punto es relevante destacar que el País Vasco, a diferencia de otras administraciones, se encuentra en una posición privilegiada para poder evaluar esta cuestión. Ha sido pionera en la operativización de la estrategia de cambio institucional, destacando por su alto grado de coherencia y consolidación, y por la existencia de una Ley específica de igualdad que clarifica en gran medida los estándares, instrumentos y objetivos concretos. A la vez, cuenta con una sólida trayectoria en la planificación, seguimiento y evaluación de su propio desempeño, con amplios sistemas de información en los diferentes niveles de gobierno. En particular, destacamos que, a raíz del V Plan, se diseñó y empezó a implantar un sistema de seguimiento *online* que permitía que todos los poderes públicos vascos proporcionaran anualmente datos relativos a los avances realizados, en el marco de la evaluación anual del grado de implementación del Plan.

Con todo ello, propusimos la creación de un índice o indicador sintético basado en este sistema de información que permitiera evaluar de forma periódica los avances en la transversalidad de género. La propuesta era la de un índice de mínimos que valorara el porcentaje de agentes²³ que cuentan con los instrumentos de gobernanza básicos, es decir, un plan de igualdad, una unidad/agente de igualdad y una previsión presupuestaria específica para la igualdad, tres variables para las que, en principio, se contaba con información amplia. Se planteó asimismo un enfoque gradual en el que progresivamente se podrían ir incorporando más variables. Los detalles concretos acerca de las posibilidades existentes para construir el índice y los dilemas conceptuales, políticos y

²¹ Ver Alfama y Cruells (2013) para un mayor detalle sobre cómo evaluar la transversalidad de género.

²² Mediante una revisión bibliográfica exploratoria se detectaron algunas iniciativas relevantes. A nivel internacional, los Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y para los Asentamientos Humanos (UN-HABITAT), el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo han realizado avances en esta línea, aunque sólo este último caso se han aproximado a una propuesta de batería de indicadores (Bastia, 2000; Forti, 2003; Gopal, 2005; Sadik, 2006). También a nivel estatal, la evaluación de la transversalidad, cuando se ha producido, ha sido en el marco de evaluaciones de leyes y planes de igualdad, con un uso más extenso que sintético de los indicadores. Aparte de la experiencia vasca son también relevantes las evaluaciones de transversalidad de Cataluña y Andalucía. En cualquier caso, no se ha encontrado una propuesta de índice sintético como el que se propone aquí.

²³ Entendiendo por agentes a las diversas administraciones vascas.

metodológicos que se plantean se pueden encontrar en Alfama y Cruells (Coords.) (2012). En este punto sólo nos interesa destacar algunas cuestiones.

En la medida que la implantación del sistema de información es un proceso aún en marcha este índice no está aún operativo. Asimismo, su fórmula y cálculo específico no está cerrada. En este sentido, es en este indicador donde se hace más patente la función que tienen los instrumentos de seguimiento y evaluación en el mismo proceso de cambio institucional. En efecto, el propio proceso de evaluación es un instrumento de transversalidad en sí mismo, en la medida que obliga a todos los actores a autoevaluarse periódicamente y a hacer públicos estos resultados, proporcionando así a Emakunde una fotografía del diferente grado de compromiso de los actores y, por lo tanto, contribuyendo a definir estrategias de futuro más adecuadas.

Por ello, la definición de este índice de gobernanza —sus componentes, forma de cálculo y umbrales de valoración— es una cuestión no sólo técnica, de disponibilidad de información, sino que es fundamentalmente política. Requiere de un proceso de reflexión institucional que tenga en cuenta la estrategia de intervención general de las políticas de igualdad y las características de cada contexto y momento. A modo de ejemplo, es evidente que el índice propuesto puede mostrar una fotografía del compromiso institucional muy diferente según cómo se calcule. ¿Cuándo consideramos que un determinado agente "cumple" con determinada variable? Se puede plantear una definición más restrictiva (cuando cumple con los tres requisitos), o bien más abierta (al menos uno o dos de los tres). A su vez, el porcentaje de agentes se puede calcular tanto en base al número de agentes que han proporcionado información al respecto, como en base al número total de agentes, con lo cual la no respuesta cuenta como un no, y el nivel de exigencia es mayor.

La decisión sobre la fórmula y los umbrales de valoración es, en cualquier caso, una cuestión política sobre la que reflexionar con profundidad y valorar sus implicaciones. Esto sucede, como se ha argumentado en el apartado 2, con todos los indicadores, pero se da especialmente en el caso de los índices sintéticos y en los indicadores centrados en comparar el desempeño de diferentes actores.

Consideraciones finales

A modo de recapitulación y apuntes finales, señalamos algunas de las aportaciones del sistema de indicadores estratégicos de las políticas de igualdad en el País Vasco elaborado en relación con los dilemas planteados por la literatura especializada.

En el marco de la evaluación de políticas y programas públicos, cada vez más se pone de manifiesto la dificultad de establecer relaciones únicas y lineales entre las políticas y programas institucionales promovidos y los impactos concretos que generan. Si bien se acepta la atribución de los resultados inmediatos a dichas políticas, a largo plazo la relación entre unos y otras resulta cuestionable. Atribuir cuánto y en qué grado una determinada intervención ha generado un impacto determinado resulta una de las preguntas de evaluación más complejas de responder y que generan más controversia en el marco de las ciencias políticas y sociales. Esto es especialmente aplicable a fenómenos tan complejos como la desigualdad de género.

Frente a esta dificultad, desde una perspectiva de evaluación comprensiva y de la complejidad, se acepta que el cambio es atribuible a una multiplicidad de factores y variables, por lo que lleva inherente un cierto grado de impredecibilidad (Earl, Carden y Smutylo, 2001; Mayne, 1999). Desde este punto de vista, se optaría por la combinación de diversas metodologías de evaluación de las políticas públicas, que se enfoquen no tanto en buscar la significatividad estadística y medir un fenómeno, sino en mejorar su comprensión. De acuerdo con este planteamiento, lo importante es diseñar sistemas de indicadores que reconozcan la complejidad y multidimensionalidad inherente al fenómeno que se está evaluando (Munda, 2004; 2008).

Desde esta perspectiva diseñamos un conjunto de indicadores manejable y de vocación estratégica, con el objetivo de facilitar una mirada global de la evolución de la desigualdad de género a partir de unos pocos indicadores centrados en aspectos clave. Estos se inscriben en el marco más amplio de los diversos mecanismos de evaluación con los que se han dotado las políticas de igualdad del País Vasco.

El sistema está firmemente asociado al marco conceptual de referencia desarrollado a lo largo del tiempo por las administraciones vascas e incluye indicadores específicos y directamente vinculados al fenómeno del que pretenden dar cuenta, relevantes y oportunos para la aplicación de políticas y claros y de fácil comprensión. En su mayor parte son calculables o de cálculo factible a partir de datos existentes o que en principio se podrían obtener a corto o medio plazo. Para resolver la falta de datos en dimensiones relevantes se han explorado indicadores indirectos innovadores, aunque esto no siempre ha sido posible. Así, también se proponen procesos específicos de generación de datos en relación a algunos aspectos de especial interés.

Se ha optado por la flexibilidad, creando diferentes niveles de análisis, lo que proporciona la posibilidad de ajustar el sistema substituyendo indicadores principales por secundarios en función de las necesidades y posibilidades futuras de cálculo.

Para todo ello, ha sido clave el proceso de definición de la arquitectura del sistema y de selección de los indicadores, en el que incorporamos la identificación y priorización de las variables relevantes, las aportaciones del ámbito académico, la trayectoria institucional previa y los conocimientos de las personas implicadas en la implementación de las políticas de género. Todo ello contribuye a fortalecer la legitimación y robustez del sistema.

Pone en juego una noción de igualdad compleja, multidimensional, transformadora y acorde con los consensos feministas y sobre los derechos de las mujeres, a la vez que adaptada a cómo se constituye esta problemática en el contexto vasco. Incorpora elementos vinculados al empoderamiento, a la redistribución entre mujeres y hombres de los recursos sociales y al compromiso público con la igualdad, atendiendo tanto a la esfera pública como a la privada e incorporando dimensiones tanto materiales como referentes a estereotipos y valores.

Este concepto de igualdad amplio del sistema de indicadores, sin embargo, tiene también ciertos límites: presenta una insuficiente perspectiva relacional de la cuestión de género y se enfoca excesivamente en las mujeres. En la práctica, pues, no consigue romper con la habitual identificación entre género y mujeres que con frecuencia caracteriza el ámbito de género. Esto es debido tanto al enfoque desarrollado por las políticas de igualdad de la CAE (que se centra como se ha mostrado en las dimensiones de gobernanza, empoderamiento, organización social corresponsable y violencia contra las mujeres) como al esfuerzo realizado en la definición del sistema para combinar en una estructura intuitiva y fácil de interpretar ciertos indicadores que reflejaran el desarrollo de las capacidades femeninas con otros que señalaran la desigualdad entre éstas y los hombres. Todo ello ha permitido visibilizar la complejidad de la desigualdad y la responsabilidad de la sociedad y las instituciones en combatirla, aunque en detrimento de poner el foco en los hombres y en su posición privilegiada. Sin duda una mejora del sistema incluiría la revisión de los indicadores comparativos de género, para identificar en qué casos la brecha de género debe ser medida en términos de carencia femenina, y en cuáles, de privilegio masculino.

En cualquier caso, consideramos que el examen de los límites, oportunidades y implicaciones de las diferentes decisiones conceptuales y metodológicas tomadas en la experiencia aquí presentada contribuye al debate acerca de cómo medir la igualdad de mujeres y hombres de una forma ajustada y que dé pie a la elaboración de políticas transformadoras.

Referencias

- IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf>
- Alfama, Eva & Cruells, Marta (Coords.) (2012). *Sistema de indicadores. Igualdad de mujeres y hombres en la CAE*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer.
- Alfama, Eva & Cruells, Marta (2013, marzo). *How can evaluation contribute to the Gender Mainstreaming strategy?* Ponencia presentada en el 3rd European Conference on Politics and Gender (ECPG). Barcelona, España.
- Alsop, Ruth & Heinsohn, Nina (2005). *Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators*. (World Bank Policy Research Working Paper 3510, February 2005). Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/41307_wps3510.pdf
- Bastia, Tanja (2000). *Qualitative and Quantitative Indicators for the Monitoring and Evaluation of the ILO Gender Mainstreaming Strategy* (Working Paper). Ginebra: ILO.
- Benería, Lourdes & Permanyer, Iñaki (2010). The Measurement of Socio-economic Gender Inequality Revisited. *Development and Change*, 41(3), 375-399. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7660.2010.01648.x>
- Bericat, Eduardo (2012). The European Gender Equality Index: Conceptual and Analytical Issues. *Social Indicators Research*, 108(1), 1-28. <http://dx.doi.org/10.1007/s11205-011-9872-z>
- Bericat, Eduardo & Sánchez, Eva (2008). *Balance de la desigualdad de género en España. Un sistema de indicadores sociales*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces s. Recuperado de http://www.juntadeandalucia.es/economia/hacienda/planif_presup/genero/documentacion/Actualidad23.pdf
- Braithwaite, Mary (2005). *Gender-sensitive and women friendly public policies: a comparative analysis of their progress and impact. Final Report*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Charmes, Jacques & Wieringa, Saskia (2003). Measuring Women's Empowerment: an assessment of the Gender-related Development Index and the Gender Empowerment Measure. *Journal of Human Development*, 4(3), 419-435. <http://dx.doi.org/10.1080/1464988032000125773>
- Daly, Mary (2005). Gender Mainstreaming in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), 433-450. <http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxi023>
- Earl, Sarah; Carden, Fred & Smutylo, Terry (2001). *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Emakunde (2014). *Cifras 2013. Mujeres y hombres en Euskadi*. Vitoria: Autor.

- European Institute for Gender Equality (s/f). *EU indicators for the Beijing Platform for Action*. Recuperado el 19 de diciembre de 2014, de <http://eige.europa.eu/internal/bpfa/results>
- European Institute for Gender Equality (2013). *Gender Equality Index. Report*. Vilnius: European Institute for Gender Equality. <http://dx.doi.org/10.2839/9948>
- Forti, Sarah (2003). *Forward-Looking Evaluation of Gender Mainstreaming in UN-Habitat. Evaluation Report 1/2003*. Nairobi: UN-HABITAT publications.
- Foucault, Michel (1978/1999). *Estética, ética y hermenéutica*. Barcelona: Paidós.
- Fraser, Nancy (2008). *Escalas de Justicia*. Barcelona: Herder.
- Fraser, Nancy & Honneth, Axel (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata.
- Gobierno de España (2014) *Informes de España al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2008-2013*. Recuperado el 19 de diciembre de 2014, de <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/CEDAWIndex.aspx>
- Gopal, Gita (2005). *Evaluating a Decade of World Bank Gender Policy, 1990-99*. Washington, DC: The World Bank. Recuperado el 9 de diciembre de 2014, de <http://ieg.worldbank.org/Data/reports/gender.pdf>
- Kabeer, Naila (2001). Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment. *SIDA Studies*, 3, 17-57.
- Klasen, Stephan & Schüler, Dana (2011). Reforming the Gender-Related Development Index and the Gender Empowerment Measure: Implementing Some Specific Proposals. *Feminist Economics*, 17(1), 1-30. <http://dx.doi.org/10.1080/13545701.2010.541860>
- Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres (BOPV del 2.3.2005). Extraído el 19 de diciembre de 2014, http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2005/03/s05_0042.pdf
- Liebowitz, Debra J. & Zwingel, Susanne (2014). Gender Equality Oversimplified: Using CEDAW to Counter the Measurement Obsession. *International Studies Review*, 16(3), 362-389. <http://dx.doi.org/10.1111/misr.12139>
- Lombardo, Emanuela (2005). Integration or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution Making Process. *Social Politics*, 12(3), 412-432. <http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxi022>
- Lombardo, Emanuela; Meier, Petra & Verloo, Mieke (2009). Conclusions. A critical understanding of the discursive politics of gender equality. En Emanuela Lombardo, Petra Meier & Mieke Verloo (Eds.), *The Discursive Politics of Gender Equality: Stretching, bending and policymaking* (pp. 186-203). New York: Routledge.
- Malhotra, Anju; Schuler, Sidney Ruth & Boender, Carol (2002). *Measuring Women's Empowerment as a Variable in International Development*. Discussion paper, Gender and Development Group of the World Bank. Recuperado el 9 de diciembre de 2014, de

- <http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1095970750368/529763-1095970803335/malhotra.pdf>
- Mayne, John (1999). *Addressing Attribution Through Contribution Analysis: Using Performance Measures Sensibly*. Discussion paper, Office of the Auditor General of Canada. Recuperado el 9 de diciembre de 2014, de http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/docs/99dp1_e.pdf
- Mergaert, Lut; Verloo, Mieke & Bleijenbergh, Inge (2014, junio). *Sustainability of gender mainstreaming: the effect of different levels of institutionalization*. Comunicación presentada en Conferencia de Primavera de Atgender. Barcelona, España.
- Moghadam, Valentine & Senftova, Lucie (2005). Measuring women's empowerment: participation and rights in civil, political, social, economic, and cultural domains. *International Social Science Journal*, 57(184), 389-412. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2451.2005.00557.x>
- Munda, Giuseppe (2004). Social multi-criteria evaluation: methodological foundations and operational consequences. *European Journal of Operational Research*, 158(3), 662-677. [http://dx.doi.org/10.1016/S0377-2217\(03\)00369-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0377-2217(03)00369-2)
- Munda, Giuseppe (2008). *Social multi-criteria evaluation for a sustainable economy*. New York: Springer, Heidelberg.
- Nussbaum, Martha (2003). Capabilities as fundamental Entitlements: Sen and Social Justice. *Feminist Economics*, 9(2-3), 33-59. <http://dx.doi.org/10.1080/1354570022000077926>
- Plantenga, Janneke; Remery, Chantal; Figueiredo, Hugo & Smith, Mark (2009). Towards a European Union Gender Equality Index. *Journal of European Social Policy*, 19(1), 19-33. <http://dx.doi.org/10.1177/0958928708098521>
- Red2Red Consultores (2010). *Sistema estatal de indicadores de género*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Sadik, Nafis (Dir.) (2006). *Evaluation of gender mainstreaming in UNDP*. New York: UNDP publications. Recuperado de <http://web.undp.org/execbrd/pdf/Evaluation%20of%20Gender%20Mainstreaming%20in%20UNDP.pdf>
- Squires, Judith (1999). *Gender and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- UNECE (2010). *Developing Gender Statistics: A Practical Tool*. Geneva: United Nations. Recuperado de http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/Developing_Gender_Statistics.pdf
- Verloo, Mieke (2005). Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), 344-365. <http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxi019>
- Verloo, Mieke & Van der Vleuten, Anna (2009). The discursive logic of ranking and benchmarking: Understanding gender equality measures in the European Union. En Emanuela Lombardo, Petra Meier & Mieke Verloo (Eds.), *The*

Discursive Politics of Gender Equality. Stretching, Bending and Policy-Making (pp. 169-185). London: Routledge.

Walby, Sylvia (2005a). Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12(3), 321-343. <http://dx.doi.org/10.1093/sp/jxi018>

Walby, Sylvia (2005b). Measuring women's progress in a global era. *International Social Science Journal*, 57(184), 371-387. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2451.2005.00556.x>

Young, Iris Marion (1990). *La justicia y la política de la diferencia*. València: Universitat de València.



Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Usted es libre para Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y Adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)