

ASIGNATURA:

EL DESARROLLO HUMANO LOCAL DESDE LA EQUIDAD DE GÉNERO: UN PROCESO EN CONSTRUCCIÓN

Profesorado: Yolanda Jubeto y Mertxe Larrañaga

Tema 4. Necesidad de indicadores para una evaluación de las capacidades

Este último tema plantea una breve disquisición sobre la necesidad de contar con adecuados indicadores de bienestar en general y de capacidades centrales en particular, además de presentar algunos avances en el diseño de indicadores que incluyen las desigualdades de género.

Si el enfoque de las capacidades se puede considerar un enfoque de evaluación de bienestar, sería conveniente contar con adecuados indicadores de bienestar en general y de capacidades centrales en particular. Un indicador es una medida, un número, un hecho, una opinión o una percepción que señala una situación o condición específica y que mide cambios en esa situación o condición a través del tiempo. Los indicadores son siempre una representación de un determinado fenómeno, pudiendo mostrar total o parcialmente una realidad.

El Informe Sarkozy, convertido en los últimos años en referencia obligada en cuestiones de estadísticas y sobre todo de medición del bienestar, sostiene que los indicadores estadísticos son importantes para concebir y evaluar las políticas destinadas a garantizar el progreso de las sociedades, así como para evaluar el funcionamiento de los mercados e influir en los mismos. Lo que se mide tiene una incidencia en lo que se hace, pero si las mediciones son defectuosas, las decisiones pueden ser incorrectas (Stiglitz, Sen, Fitoussi 2008). Es importante que los indicadores sean adecuados para capturar las características de una realidad concreta, aunque al mismo tiempo es importante consensuar indicadores para poder realizar comparaciones internacionales.

Lo habitual para conocer la realidad socioeconómica, y también la realidad de las desigualdades es recurrir a información estadística disponible. Es incuestionable que las estadísticas ayudan a identificar los problemas y a evaluar la eficacia de las soluciones. Si no hay estadísticas o no se conocen, no habrá problemas y tampoco políticas que traten de solucionarlos (no statistics, no problem, no policy). Así pues, las estadísticas son instrumentos prácticamente imprescindibles tanto para el diseño como para el seguimiento y

evaluación de las políticas públicas. Pero las estadísticas no deberían ser un fin en sí mismo, sino un medio para profundizar en el conocimiento de la realidad y poder en consecuencia adoptar medidas para cambiarla. Tampoco se puede descartar que las estadísticas disponibles sean más adecuadas para reflejar la realidad de determinadas personas, grupos o colectivos. En el caso que nos ocupa, la insuficiencia o inadecuación de determinados indicadores exige la búsqueda de nuevos indicadores no androcéntricos.

A pesar del valor incuestionable de las estadísticas, tampoco conviene sacralizarlas. En primer lugar, porque no dejan de ser meras aproximaciones a una realidad siempre mucho más complicada y multidimensional. En segundo lugar, porque es posible que el proceso de medición no siempre sea perfecto, por lo que es importante seguir avanzando en las herramientas de medición y que éstas se vayan adecuando a una realidad siempre cambiante. En tercer lugar, porque aunque se diga que las estadísticas son neutrales, lo cierto es que reflejan una manera de mirar el mundo y el hecho de contar con información profusa en relación a unos temas y muy poca de otros no suele ser casual y refleja las prioridades de quienes dirigen y controlan la producción estadística. Así, por ejemplo, la proliferación de estadísticas laborales y la insuficiencia manifiesta de otras estadísticas de trabajos no es casual y refleja la centralidad del empleo en las sociedades actuales. Además, la falta de estadísticas de usos del tiempo sirve para que los trabajos domésticos y de cuidados continúen invisibilizados a pesar de tener una relación muy directa no solo con el bienestar de las personas sino también con las estadísticas laborales y en consecuencia con la producción mercantil.

Por último, porque generalmente las estadísticas se suelen expresar como promedios per cápita con lo que esconden grandes desigualdades en un mundo marcado precisamente por múltiples discriminaciones basadas en la clase social o el nivel socioeconómico, el origen étnico, la religión, la orientación sexual o la edad. Además, hay un factor, el sexo, que traspasa y permea todos los colectivos, por lo que las desigualdades de género que se dan en todas las sociedades se convierten en discriminaciones múltiples cuando se trata de colectivos especialmente desfavorecidos.

En los indicadores de bienestar, una primera clasificación distingue entre indicadores simples e indicadores compuestos. Los indicadores simples son síntesis para analizar algún aspecto observable de un fenómeno determinado y referidos a una sola variable. Los indicadores compuestos son cifras “resumen” de diversos indicadores de un concepto y hacen referencia a más de una variable.

El indicador simple más importante para medir el bienestar es la renta per cápita. Son muchas las críticas que se hacen a la renta per cápita como indicador de bienestar y sintetizamos algunas de ellas en la siguiente figura.

Figura 4.1. Críticas al PIB/Renta per cápita como indicador de bienestar

- La distribución es crucial/ es importante “para quién se produce”.
- Es una variable flujo y también hay que tener en cuenta el patrimonio/ es importante “cómo se produce”.
- Crítica ecologista: hay producciones que crean malestares.
- Crítica feminista: hay producciones que no pasan por el mercado y que son claves para el bienestar.
- No discrimina las producciones/es importante “qué se produce”.
- No capta las producciones informales.
- No mide bien algunas producciones (servicios públicos medidos al coste o mejoras de la calidad...).
- Las horas de producción también cuentan/ es importante “con tiempo de mercado se produce”.

Obviamente para llevar a cabo estudios de género es imprescindible que los datos estén desagregados por sexo. En el campo de la desagregación los avances de los últimos años son incuestionables y pensamos que en este avance algo habrán tenido que ver las investigaciones y publicaciones de las economistas feministas. En este sentido, un indicador simple que se desagrega por sexo y puede dar una idea de las desigualdades en poder adquisitivo es el de salarios. Sin embargo, ni los indicadores de renta (ni los de distribución de renta) se suelen dar desagregados por sexo. Ante la falta de datos desagregados, informes como el último de Oxfam (Oxfam 2014) solventan esta cuestión afirmando que “aunque la lucha contra la desigualdad de ingresos no logrará, por sí sola, eliminar la inequidad de género, existe un vínculo entre una sociedad más igualitaria económicamente y unas relaciones de poder más igualitarias entre sus ciudadanos.”

En el caso de los indicadores simples, últimamente se ha ido generalizando el análisis en términos de brechas, es decir de diferencias entre los datos de hombres y mujeres. No faltan análisis que estiman que el objetivo es el cierre de brechas y concluyen por tanto que cualquier tendencia al cierre de brecha es positiva. Esto, obviamente, es una simplificación porque detrás de brechas pequeñas o nulas pueden esconderse situaciones de carencias graves tanto en la situación de hombres como en la de las mujeres.

Siguiendo con la cuestión de la medición del bienestar, para avanzar más allá de la teoría, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha propuesto indicadores de desarrollo y bienestar diferentes a la renta per capita. En un intento a favor de que los indicadores capten la multidimensionalidad del bienestar, ha optado por indicadores compuestos, indicadores que se han ido modificando en el tiempo desde que se publicaran por primera vez en 1990.

Sin duda alguna el indicador estrella del PNUD es el **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**. El IDH, centrado en tres aspectos básicos (vivir una vida larga

y saludable, recibir educación y conocimientos y gozar de un nivel de vida digno) es, con absoluta seguridad el índice compuesto más conocido a nivel mundial. Amartya Sen que junto a Mahbub ul Haq, participó en su elaboración reconoce en la introducción al informe de 2010 que el IDH “carece de cierto refinamiento que en alguna medida lo asemeja al PIB” aunque, por otro lado “este índice, rudimentario y todo, logró hacer justo lo que se esperaba de él: operar como un indicador simple similar al PIB, pero sin dejar de lado todo lo que no fuera ingreso y bienes de consumo. Sin embargo, la enorme amplitud del enfoque del desarrollo humano no debe confundirse, como sucede a veces, con el estrecho rango del IDH” (PNUD 2010).

En 2010, aprovechando el vigésimo aniversario de aquel primer informe, el PNUD publicó de manera experimental tres nuevos indicadores compuestos de desarrollo¹:

- el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)
- el Índice de Desarrollo Humano ajustado a la desigualdad (IDH-D),
- el Índice de Desigualdad de Género (IDG).

El **Índice de Pobreza Multidimensional** (IPM) complementa los índices basados en medidas monetarias y parte de la idea de que la pobreza, al igual que el desarrollo es multidimensional. El nuevo índice de pobreza considera las privaciones que experimentan las personas pobres, así como el marco en que éstas ocurren. El índice identifica una serie de privaciones en las mismas tres dimensiones del IDH y muestra el número de personas que son pobres (que sufren privaciones) y el número de privaciones con las que usualmente vive una familia pobre (PNUD 2010).

Una de las críticas recurrentes al IDH es que, al ser un promedio, no captura las desigualdades entre las personas y es obvio que la desigualdad en la distribución guarda una relación inequívoca con el nivel de desarrollo humano alcanzado y que el desarrollo desigual no es desarrollo humano. En un intento de corregir esa carencia, el Informe de 2010 presenta, con carácter experimental, el **Índice de Desarrollo Humano ajustado a la Desigualdad** (IDH-D) que se construye de modo que pueda ser comparado directamente con el IDH y reflejar la desigualdad en cada una de las dimensiones del IDH para un gran número de países. El IDH-D no sólo toma en cuenta el desarrollo humano promedio de un país, medido a través de los indicadores de salud, educación e ingresos, sino también su distribución. El IDH-D considera las desigualdades en las tres variables y penaliza el valor promedio de cada dimensión de acuerdo con su nivel de desigualdad. El IDH-D será idéntico al

¹ Además de los nuevos indicadores, en 2010 se introducen también cambios en el propio IDH. Así, antes de 2010 los indicadores de educación eran la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación. En 2010 los indicadores de educación son los años promedio de instrucción y los años esperados de instrucción. Además, hay otros cambios metodológicos como es el hecho de utilizar la media geométrica en lugar de la aritmética habitual en el cálculo del IDH.

IDH en los casos en que no haya desigualdad entre las personas, pero se reducirá a niveles inferiores a los del IDH en la medida en que aumente la desigualdad. Así pues, “se puede considerar que el IDH es un índice del desarrollo humano potencial, mientras que el IDH-D es el nivel de desarrollo humano real” (PNUD 2010).

Ni el IPM, ni el IDH-D captan las desigualdades de género que quedan relegadas al nuevo **Índice de Desigualdad de Género (IDG)**. Consideramos que aunque de momento no sea posible incorporar las desigualdades de género al IPM o al IDH-D sí que sería importante que los indicadores que se utilizan tanto en la construcción de estos dos nuevos índices como del propio IDH se suministren desagregados por sexo. Además, aunque no haya información fiable suficiente para desagregar todos los indicadores subyacentes, convendría publicar aquellos disponibles para mujeres y hombres.

El Índice de Desigualdad de Género (IDG) que propone en 2010 el PNUD integra tres dimensiones consideradas cruciales para las mujeres: salud reproductiva, empoderamiento y participación en el mercado laboral. En el cálculo del nuevo IDG se utilizan cinco indicadores: dos de salud reproductiva (tasa de mortalidad materna y tasa de fecundidad adolescente¹), dos de empoderamiento (mujeres y hombres con al menos educación secundaria completa y participación de mujeres y hombres en escaños parlamentarios) y uno de mercado laboral (tasa de participación de mujeres y hombres en la fuerza laboral). Fluctúa entre 0 (no hay desigualdad en las dimensiones incluidas) y 1 (hay desigualdad completa). El IDG capta los logros no realizados debido a las disparidades entre hombres y mujeres en las dimensiones de salud reproductiva, empoderamiento y participación en la fuerza laboral.

Ninguno de los indicadores con los que se elabora el IDG se relaciona con el nivel general de desarrollo de una nación, de modo que los países en desarrollo pueden obtener resultados relativamente buenos si las disparidades de género son reducidas. El enfoque es coherente con el que se utiliza para medir la desigualdad: compara dos grupos, hombres y mujeres, y considera exclusivamente las desigualdades entre ambos. Sin embargo, esto que es presentado como un avance puede conllevar algunos problemas de interpretación sobre todo si se analiza el IDG independientemente del IDH. (PNUD 2010)

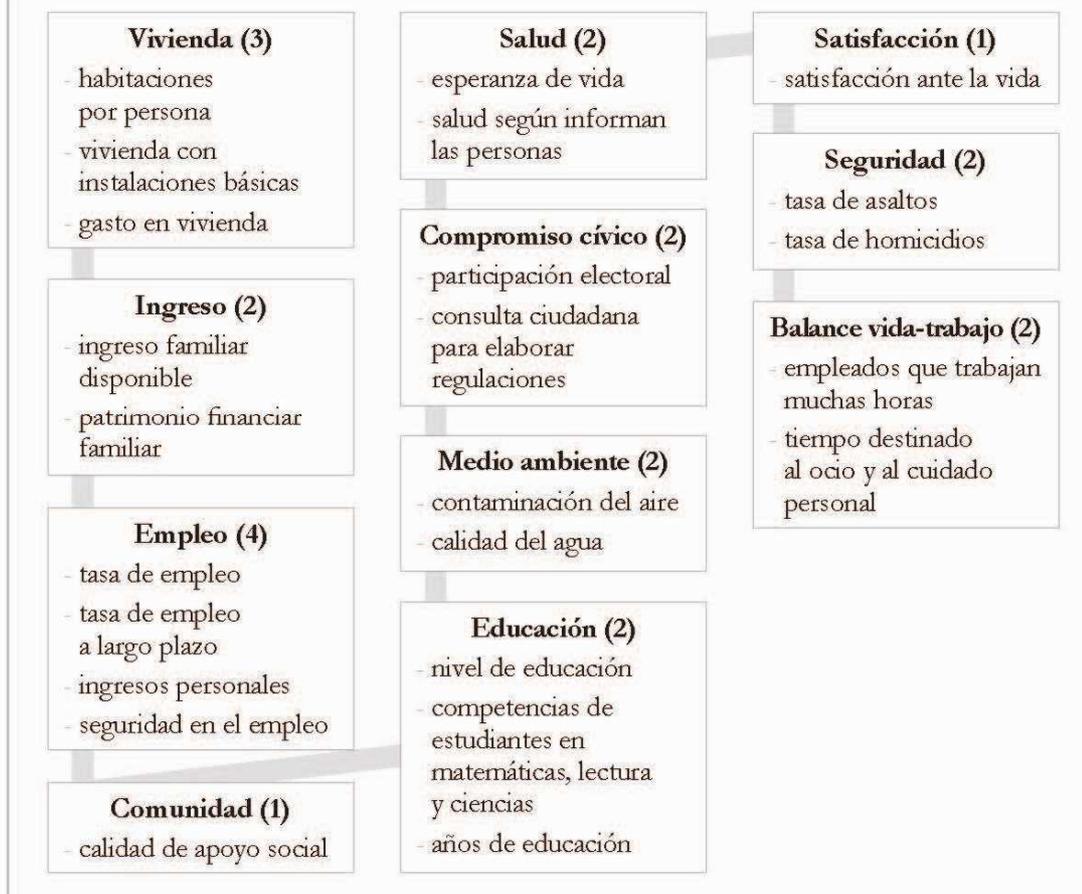
El IDG se construye de tal manera que aumenta cuando las desventajas están vinculadas: cuanto mayor sea la correlación de las disparidades de género en todas las dimensiones, más alto será el valor del índice. De este modo, se reconoce que las dimensiones son complementarias y que la desigualdad en escolaridad suele estar asociada, por ejemplo, con el acceso a oportunidades laborales y con la mortalidad materna.

Aunque el nuevo IDG mejora claramente los anteriores índices de género, sigue habiendo dimensiones muy importantes del bienestar que no se tienen en cuenta. Es el caso de los ingresos, las cargas de trabajo productivo y reproductivo, el acceso a la propiedad o la violencia contra las mujeres. Es obvio que los indicadores que se han seleccionado para construir el IDG son más adecuados para los países en desarrollo y este es clarísimamente el caso de los indicadores de salud reproductiva por lo que, a nuestro entender, el IDG no es muy adecuado para detectar las desigualdades de los países del Norte. Por otra parte, la participación de las mujeres en los parlamentos puede considerarse, por un lado, un indicador “elitista” y, por otro, puede sobredimensionar el poder real de las mujeres.

Por último, el uso de un único indicador de mercado laboral (las tasas de actividad laboral de mujeres y hombres) es demasiado pobre para reflejar las enormes desigualdades que existen aún en el mercado de trabajo (desigualdades salariales, segregación ocupacional tanto horizontal como vertical, mayor incidencia de la precariedad laboral, etc.). La argumentación principal del PNUD para no incluir más variables en el cálculo del IDG es la falta de información estadística fiable. Así pues disponer de mejores y más datos desagregados por sexo sigue siendo un reto pendiente y una labor absolutamente necesaria para avanzar en la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres.

Al margen de los indicadores del PNUD, queremos hacer una mención especial al índice para una vida mejor (Better Life Index), por una parte, porque es muy reciente (se publicó por primera vez en 2011) y poco conocido y por otra parte, porque es, en cierta medida, una consecuencia del Informe Sarkozy sobre la medición del bienestar al que nos hemos referido anteriormente. Este índice es elaborado por la OCDE. Abarca 11 temas/dimensiones que se identificaron como esenciales para el bienestar en términos de las condiciones materiales de vida (empleo, ingresos, vivienda) y la calidad de vida (comunidad, educación, equilibrio laboral-personal, medio ambiente, participación ciudadana, salud, satisfacción ante la vida y seguridad). Está compuesto por 24 indicadores entre los que hay también indicadores cualitativos o referidos a las propias percepciones de las personas. Se calcula para 36 países y se suministra información sobre las desigualdades de género de todos los indicadores. En el gráfico siguiente sintetizamos las dimensiones e indicadores de este nuevo índice compuesto de bienestar (<http://www.oecdbetterlifeindex.org/>).

Figura 4.2. Dimensiones e indicadores del Índice para una vida mejor



Los indicadores más habituales y generales de bienestar (renta per cápita, índice de desarrollo humano) no incluyen las desigualdades de género y como la equidad de género también es un indicador de calidad de vida, en los últimos años ha habido avances importantes en la elaboración de indicadores de género. En la siguiente figura (nº 3) presentamos algunos de los indicadores compuestos de género más relevantes y conocidos.

Evidentemente, diseñar indicadores exige pensar en los aspectos más importantes de la realidad que se pretende capturar. Las dimensiones que abordan los indicadores de bienestar pueden darnos claves sobre los aspectos fundamentales del bienestar. Sin duda alguna, hay tres dimensiones/capacidades que son esenciales para el bienestar: la educación, la salud y las relaciones económicas. Los indicadores de género también abordan estas tres cuestiones puesto que se consideran importantes para la vida de los hombres y de las mujeres. Pero como los indicadores de género tratan en general de capturar las desigualdades entre mujeres y hombres, tienden a centrarse en aspectos claves de desigualdad, es decir, en las dimensiones donde más claras e importantes son las desigualdades. De la lectura de los indicadores de género se desprende que junto a aspectos económicos y de educación (y en menor medida salud), para abordar el

problema de la desigualdad de género habrá que afrontar fundamentalmente cuestiones relacionadas con el empoderamiento y la participación. Esto se desprende de la lectura de la figura 7.3 donde se sintetizan las dimensiones de los principales indicadores compuestos de género.

Figura 4.3. Principales indicadores compuestos de género

Indicador	Organismo	Nº	Dimensiones
Índice de Desigualdad de Género (IDG)	PNUD	5	- salud reproductiva - empoderamiento - participación laboral
Índice de Oportunidades Económicas de las Mujeres (IOEM)	Economist Intelligence Unit	26	- política y práctica laboral - acceso al crédito - educación y formación - status jurídico y social de las mujeres - entorno empresarial general
Índice de Género e Instituciones sociales (SIGI)	OCDE	12	- códigos familiares - integridad física - posicionamiento económico - libertades civiles - derechos de propiedad
Índice de Brecha Global de Género (IBGG)	Foro Económico Mundial	14	- participación económica y educación - salud y supervivencia - empoderamiento político
Índice de Equidad de Género (IEG)	Social Watch	10	- educación - participación económica - empoderamiento
EqualIX	Instituto de Estadística de Suecia	13	- mercado laboral - educación - ingresos - conciliación - participación política - demografía

Lecturas obligatorias

- OCDE: Índice para una Vida Mejor: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/>

Lecturas complementarias

- PNUD (2010): Informe sobre Desarrollo Humano 2010. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf
(El capítulo 5 está dedicado íntegramente a las mediciones de la desigualdad y la pobreza).
- Social Watch (2012): El índice de equidad de género 2012. <http://www.socialwatch.org/es/node/14380>