2

SEGUNDA PARTE

Aspectos metodológicos y conceptuales

1. El enfoque de género aplicado a las estadísticas

La incorporación del enfoque de género es el proceso de valorar las implicaciones que cualquier acción planeada tiene tanto para hombres como para mujeres. En este contexto, las estadísticas de género son una representación numérica de hechos que se ubican en el tiempo y el espacio y que desempeñan un papel importante en la eliminación de estereotipos, en la formulación de políticas y en su seguimiento para el logro de la plena igualdad entre mujeres y hombres (CEPAL, 2007).

Para recopilar estadísticas de género, confiables, oportunas y que permitan dimensionar las situaciones que manifiestan falta de equidad, es importante aplicar el enfoque de género en todo el proceso que abarca la producción estadística, esto es, desde la planificación de la investigación hasta la publicación de los resultados.

El enfoque de género en las estadísticas supone tomar en cuenta el hecho de que los roles, actividades, tareas y responsabilidades son a menudo diferentes para mujeres y hombres en la sociedad y, por lo tanto, que los instrumentos estadísticos deben captar y consignar información que propicie su visibilidad, lo que significa incorporar en los cuestionarios preguntas que sean relevantes y categorías de respuesta acordes con la realidad de uno y otro sexo; capacitar y sensibilizar al personal de campo para que tome conciencia de la importancia de evitar introducir sesgos de género durante las entrevistas, producto de sus propias preconcepciones y estereotipos, así como tampoco en el tratamiento de la información en cualquiera de sus etapas, sean estas de validación, procesamiento, aplicación de métodos de clasificación, imputación o estimación, evitando utilizar supuestos neutros respecto del sexo de los individuos.

Por otra parte, en los resultados es necesario presentar toda la información desagregada por sexo y calcular la magnitud de las diferencias entre ambos, aunque es importante incluir otras variables que permitan el análisis de género, como la pertinencia étnica, grupos de edad, estado conyugal y discapacidad, entre otras.

El grado de concertación, comunicación y compenetración entre usuarios y productores reflejará la calidad y confiabilidad de las estadísticas resultantes para el análisis de género, ya que los primeros pueden dar pautas y orientaciones sobre los marcos conceptuales que sirven de guía para la investigación, comunicar sus necesidades de información y capacitar en la aplicación del enfoque de género al personal estadístico que trabaja en las distintas etapas. Por su parte, los productores habrán de interiorizar a los usuarios sobre los aspectos técnicos y metodológicos implícitos en una investigación estadística, incluidas tanto sus limitaciones como sus potencialidades para obtener el producto esperado.

La mayor parte de esta publicación está orientada a ofrecer estadísticas desagregadas por sexo, área geográfica, régimen de tenencia, grupos de edad entre otras, en un contexto en que las fuentes de información (censos, encuestas o registros administrativos) no suelen incorporar el enfoque de género en el diseño de sus instrumentos, ya sea en forma parcial o integral, por ser esta una práctica que se encuentra aún en estado incipiente en los países de la región. Es así que la información que se desprende puede, en ocasiones, presentar vacíos y sesgos que no permiten medir o caracterizar adecuadamente algunos fenómenos. Como también es importante destacar que aún carecemos de fuentes específicas de información para la construcción de estos indicadores.

Si bien los vacíos de información son más fáciles de detectar, pues basta con revisar los cuestionarios para advertir que no se ha formulado una pregunta determinada o bien que las alternativas de respuesta de una pregunta no incluyen las categorías que son justamente las que mostrarían especificidades de género, no ocurre lo mismo con los sesgos de género que pueden producirse en cualquier etapa del procedimiento estadístico y que no necesariamente quedan documentados para ser advertidos.

No obstante, mediante una revisión de los distintos supuestos y etapas, en este informe se han identificado en forma especial los sesgos de género que introduce la metodología para la medición de la pobreza por ingresos. El análisis, desde el enfoque de género, ha permitido constatar que esta metodología tiende a distorsionar e igualar la magnitud de la pobreza que afecta a mujeres y hombres en los hogares. De aquí que el capítulo sobre la pobreza resulte más extenso y donde se presentan indicadores destinados principalmente a visibilizar la falta de autonomía económica y vulnerabilidad ante la pobreza de las mujeres.

2. ¿Por qué estadísticas de género?

Las mujeres y los hombres tienen roles diferentes en la sociedad, acceden en forma desigual a los recursos y son afectados de modo distinto por las políticas y medidas. Cuando éstas no están diseñadas adecuadamente, en función de las diferencias de género existentes, tienden a perpetuar y a exacerbar las desigualdades.

Las estadísticas deberían estar en la base de las percepciones e ideas de las personas en todos los niveles y constituir la base para la acción. Las estadísticas relativas a los asuntos de género son aún más importantes en la medida en que frecuentemente la percepción de los roles de género es errada. Las personas están influenciadas por estereotipos, costumbres y conceptos tradicionales. En los países donde las leyes y reglamentos garantizan la igualdad y protegen los derechos humanos, las personas tienden a creer que se ha alcanzado la igualdad de facto y se subestima el grado de discriminación existente. Las percepciones equivocadas impiden a las personas actuar para cambiar la situación.

Las estadísticas ayudan a promover el cambio, destruyen los estereotipos y promueven la comprensión de la situación real de las mujeres y hombres en la sociedad, proporcionan una base para la formulación de políticas y su evaluación.

Las decisiones relativas a las políticas económicas y sociales se toman sobre la base de estadísticas económicas y cifras de cuentas nacionales; asimismo, las políticas sociodemográficas se formulan sobre la base de estadísticas e indicadores generados a partir de encuestas de hogares y censos. Los servicios de salud y sociales se diseñan a partir de estadísticas de salud y demográficas. Los problemas y deficiencias en las estadísticas existentes minan los esfuerzos para realizar cambios y perpetúan los estereotipos existentes.

Las estadísticas sobre mujeres y hombres son necesarias para:

- Elevar la conciencia, persuadir a los diseñadores de políticas y promover cambios.
- Inspirar medidas para el cambio.
- Proveer una base no sesgada para las políticas y medidas.
- Monitorear y evaluar las políticas y medidas.²

3. ¿Qué son las estadísticas de género?

La producción de estadísticas de género requiere no sólo que los datos oficiales sean recolectados por sexo, sino también que los conceptos y métodos utilizados en su recopilación y en su presentación reflejen adecuadamente los asuntos de género en la sociedad y tengan en cuenta todos los factores que pueden conducir a estadísticas con sesgos respecto al género. La producción de estadísticas de género es asumida por el sistema oficial de estadísticas en su totalidad y abarca datos provenientes de diferentes fuentes y campos estadísticos.³

Las estadísticas de género no se producen ni mejoran en forma aislada, sino integradas en el desarrollo de todo el sistema estadístico nacional. El mejoramiento de los contenidos, métodos, clasificaciones y mediciones se realiza en el trabajo mismo de perfeccionar las fuentes estadísticas -censos, encuestas y sistemas administrativos-. Las estadísticas de género no sólo permiten comparaciones generales entre mujeres y hombres, sino que también aseguran que la participación y contribución de las mujeres y de los hombres a la sociedad sean medidas y valoradas correctamente.⁴

4. ¿Para qué sirven las estadísticas de género?

Con frecuencia se subestima el grado de discriminación existente en una sociedad y sus efectos. Las estadísticas de género permiten cuantificar el impacto de la discriminación y acciones contenidas en planes y programas para alcanzar la equidad. Cuando las políticas se diseñan sin tener en cuenta las diferencias de género, tienden a perpetuar o a profundizar las desigualdades.

Los indicadores de género son información estadística seleccionada específicamente para aclarar un problema o una pregunta del área económica, demográfica o social. Permiten valorar cómo se expresa el tema en cuestión en la actividad de mujeres y hombres en un período y en un espacio determinado.

- Cada indicador aporta información válida y fácilmente comprensible, derivada de las estadísticas oficiales disponibles en el país.
- Los indicadores miden las diferencias entre mujeres y hombres, -y al interior de los grupos sociales- en el acceso a recursos y beneficios y su contribución al desarrollo del país.
- Los indicadores proveen información sobre el nivel en el que cada género se sitúa con el fin de cuantificar la brecha o diferencia entre mujeres y hombres.
- Algunos miden los cambios en la situación identificada como problema. Así se obtienen datos sobre el impacto de determinadas acciones.
- Hay indicadores específicos que dan cuenta de las medidas impulsadas para solucionar la desigualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.⁵

Dependiendo de la disponibilidad de cifras en el sistema estadístico nacional, un indicador permitirá desagregar la información para todas las provincias y municipios. Esta última desagregación contribuye a evaluar las condiciones de hombres y mujeres indígenas, un grupo poblacional especialmente vulnerable a la pobreza.

Las estadísticas de género son una herramienta esencial para formular, ejecutar y monitorear políticas, planes y programas de desarrollo social y económico.⁶

5. La ausencia de información y los indicadores sustitutos

Los vacíos en las fuentes de información sobre ciertos temas relevantes para el análisis de género, impiden medir directamente algunos fenómenos específicos, por lo cual en esta publicación se ha optado por utilizar medidas sustitutas (proxy), cuando esto ha sido necesario. Es el caso de algunos indicadores de educación, en el que para medir la cobertura en un determinado nivel de enseñanza se ha utilizado como proxy la edad de los educandos, y en otros, para reflejar la interrelación entre las responsabilidades familiares y el trabajo remunerado se han usado las características sociodemográficas de los miembros del hogar y su condición de actividad, esto último debido a que en la mayoría de los países de la región aún no se dispone de encuestas sobre uso del tiempo.⁷

5-Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia. Dirección Nacional de la Mujer. Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá. Pág. 11.

6-Ibidem. Pág. 12.

7-Estadísticas para la Equidad de Género, Magnitudes y Tendencias en América Latina. Vivian Milosavljevic. CEPAL - Unifem. Junio 2007. Pág. 61.

6. La presentación de datos

Para mostrar la magnitud de las diferencias entre mujeres y hombres en las distintas áreas, en las tabulaciones se presentan los valores observados para cada uno de los sexos en forma individual, expresados ya sea en términos absolutos, porcentajes o tasas. No obstante, en este documento también se expone la información en términos relacionales.

Así, por ejemplo, se utiliza la expresión índice de feminidad cuando se establece una comparación entre el número de mujeres y el respectivo número de hombres en una determinada población. El vocablo “relación” o “proporción” se emplea para representar el cociente entre los valores observados para las mujeres en comparación con los hombres a fin de medir el grado de paridad o igualdad. Se habla de “brechas” cuando se quiere indicar la diferencia que se manifiesta entre la situación de las mujeres y la de los hombres, es decir, la distancia que hace falta recorrer para alcanzar la igualdad.⁸

7. Las fuentes de información

Las fuentes primarias de información que suelen utilizarse para generar estadísticas de género comparables internacionalmente son aquellas que forman parte del programa de trabajo continuo de las oficinas nacionales de estadística, ya que en esta forma se asegura, en parte, la estabilidad y permanencia de la información en el tiempo y ésta, por lo general, ofrece un mayor grado de armonización, validación y consenso a nivel internacional, lo que posibilita el seguimiento y monitoreo de la equidad de género en los países bajo parámetros comunes. En general, las fuentes más utilizadas corresponden a encuestas de hogares (de empleo, presupuestos familiares y condiciones de vida); censos de población y registros administrativos, siendo estos últimos aquellos que presentan un mayor grado de heterogeneidad y de vacíos de información.

Se entiende por fuentes secundarias de información aquellas generadas por organismos internacionales productores de información; éstos recolectan y sistematizan datos proporcionados por los países, pero, a su vez, pueden también aplicar metodologías para la depuración, imputación, corrección, estimación y proyección de tales datos. Estas metodologías comprenden procedimientos especializados de acuerdo con la materia que compete al organismo en cuestión. Por ejemplo, el indicador de mortalidad materna de los países suele ser difícil de estimar debido al registro incorrecto de las causas de mortalidad, al subregistro de esta información o a la ausencia de registros de estadísticas vitales, lo que ha llevado a tres organismos, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a unir esfuerzos y elaborar un modelo para su estimación (OMS/UNICEF/UNFPA, 2004).⁹

8. Iniciativas a nivel internacional y nacional

La Plataforma para la Acción Mundial (PAM) adoptada en el marco de la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) refleja la importancia y el compromiso que los Estados miembros de las Naciones Unidas confieren a la recopilación y análisis sistemático de información estadística desglosada por sexo, como insumo básico para la elaboración de planes y políticas de desarrollo de la mujer.

La citada plataforma resalta la necesidad de obtener información estadística que permita la elaboración y análisis de indicadores socioeconómicos con la participación de las organizaciones y centros de estudio e investigación sobre la mujer, así como mejorar la obtención de datos sobre: contribución de la mujer a la economía, incluyendo su participación en el sector no estructurado, trabajo no remunerado y estadísticas sobre el uso del tiempo. Adicionalmente, enfatiza el perfeccionamiento de conceptos y métodos de obtención de datos sobre la pobreza entre hombres y mujeres, víctimas y autores de todas las formas de violencia contra la mujer (violencia doméstica, hostigamiento sexual, violación, incesto, abuso sexual, trata de mujeres y niñas), y sobre la participación de las mujeres y de los hombres con discapacidades.¹⁰

Asumiendo la preocupación y compromisos internacionales para el mejoramiento y desarrollo integral de la mujer, el Estado guatemalteco, mediante la implementación de los Acuerdos de Paz suscritos en diciembre de 1996 y su Ley Marco promulgada en el año 2005¹¹, reconoce la contribución de las mujeres en la actividad económica, la importancia de propiciar su participación en la esfera social, económica y política, determinando que se debe tomar en cuenta la situación socioeconómica específica de las mujeres en la formulación de estrategias, planes y programas de desarrollo.

El marco de implementación de los Acuerdos de Paz propició la creación de la SEPREM en mayo del año 2000, como la entidad del Gobierno de la República, al más alto nivel, que asesora y coordina políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres¹², asumiendo desde su inicio la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la “Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas (PNPDMG) y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006”.

La política antes mencionada define nueve ejes estratégicos, entre los cuales se encuentra el de “Mecanismos Institucionales para el Avance de las Mujeres”, que a su vez contiene el objetivo de “...diseñar e implementar un sistema nacional y sectorial de estadísticas y datos desagregados por sexo, edad y grupo sociocultural, que provea toda clase de información para la planificación y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos referidos a la mujer”.

Asimismo, la PNPDMG establece de manera explícita la creación de registros estadísticos en las áreas que afectan el bienestar de las mujeres, como: tierra y vivienda, salud, educación, violencia contra la mujer, trabajo y participación política, actividad económica y seguridad social; a la vez que contempla la realización de estudios diagnósticos e investigaciones que permitan explicar las causas, origen, impacto y manifestaciones de estos fenómenos, cuya utilidad depende de la disponibilidad de estadísticas actualizadas, consistentes y oportunas.

En el marco descrito anteriormente, la SEPREM ha propiciado mecanismos interinstitucionales entre los que se pueden mencionar: a) Convenio con el INE, cuyo objetivo es sistematizar la generación y publicación periódica de información estadística, desagregada por sexo, la elaboración de indicadores para el análisis de género y facilitar otro tipo de información que sea requerida, contemplando por parte de la SEPREM el compromiso de movilizar recursos de la Cooperación Internacional y apoyo técnico, que garanticen la continuidad del proceso; y b) Convenio con la Universidad Rafael Landívar para la implementación del proyecto “Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas Integradas de Guatemala”.