



Ilustración de Celia Burgos

NO ES SÓLO RENTA: DESIGUALDADES EN ANDALUCÍA

Hacia políticas públicas que superen las brechas de género, edad y territoriales

Andalucía presenta peores resultados en ciertos indicadores de salud, educación e igualdad de oportunidades y mayores niveles de pobreza que el resto de España. La edad y el sexo determinan desigualdades muy marcadas dentro de Andalucía en los ámbitos de la salud, la educación y el aprendizaje, la seguridad económica y el trabajo digno, la vivienda y condiciones de vida dignas, y la participación. Hacer frente a estas y otras desigualdades debe convertirse en objetivo prioritario en Andalucía.

RESUMEN

La consideración de los niveles de renta como elemento único y prioritario para medir el grado de desigualdad de las sociedades, en general, y de las personas, en particular, resulta insuficiente. Por un lado, porque existen otras desigualdades de índole social igualmente prioritarias para las personas, y por otro, porque el conocimiento de indicadores como la renta per cápita en sí no proporciona información sobre el reparto de la riqueza, pues pequeñas minorías pueden dar lugar a distribuciones muy asimétricas dentro del conjunto de la sociedad. Por este motivo, la conceptualización de las desigualdades ha dado paso a una visión mucho más multidimensional, que en las últimas décadas también ha tenido su traslación al ámbito de la medición.

Dentro de este marco general y multidimensional de análisis de las desigualdades, Oxfam Intermón, en colaboración con la London School of Economics, viene desarrollando un trabajo profundo basándose en el Enfoque de las Capacidades de Amartya Sen y Martha Nussbaum, tratando de proponer una herramienta de trabajo útil para la medición de las desigualdades que, en línea con la literatura más reciente, trascienda la tradicional concepción economicista basada en los ingresos, para incorporar aspectos transversales esenciales en la valoración de las vidas individuales de las personas.

En términos generales, y a partir del análisis realizado, podemos concluir que en Andalucía hay desigualdades en prácticamente todos los indicadores examinados y en función de tres ejes que interactúan entre sí: el territorio (Andalucía respecto a España y Europa), la edad (las personas mayores y jóvenes respecto a las edades intermedias), y el género (las mujeres respecto a los hombres). Las desigualdades analizadas son de carácter dinámico, teniendo especial importancia la crisis económica y el impacto de las medidas de recorte presupuestario sobre la definición o profundización de las desigualdades.

En cuanto al **territorio**, Andalucía presenta sistemáticamente peores estándares de salud y educación, menos oportunidades y mayores niveles de pobreza que el resto de España (que de por sí presenta peores resultados que Europa). Es importante entender por qué ocurre esto y en qué medida la herencia histórica puede ser modificada para que la vulnerabilidad de las personas no esté tan estrechamente vinculada al territorio en el que viven.

Dentro de Andalucía, la **edad** y el **sexo** marcan profundamente las desigualdades. Por un lado, las personas mayores y las más jóvenes son especialmente vulnerables y susceptibles de ver comprometido su futuro. En concreto, los niños y las niñas se ven especialmente condicionados por el territorio donde nacieron y por el hogar donde viven, o las condiciones familiares, siendo objeto en muchos casos de dobles y triples desigualdades que confluyen y se interrelacionan. Por otro lado, el sexo sigue determinando las oportunidades de las personas en Andalucía. Las mujeres sufren más situaciones de desigualdad que

los hombres en los ámbitos laborales, familiares, etc., tanto públicos como privados.

Estos tres factores (territorio, edad y sexo), atraviesan las cinco dimensiones analizadas en este estudio (salud; educación y aprendizaje; seguridad económica y trabajo digno; vivienda y condiciones de vida dignas; y participación, influencia y voz), y actúan de manera transversal como agravantes de las desigualdades en todas las dimensiones, que a su vez se impactan mutuamente.

Por tanto, es importante destacar que las desigualdades sociales y económicas que se detectan en Andalucía no pueden ser abordadas ni entendidas de forma aislada, sino que son fruto de la interconexión entre los distintos ámbitos estudiados. En este sentido, las causas tampoco pueden ser observadas de una manera individualizada puesto que responden tanto a la herencia histórica de la región como al hecho de que se retroalimentan entre sí, aspecto que es crítico tener en cuenta a la hora de diseñar las diferentes políticas sectoriales: Incidiendo en una política vinculada a salud podemos contribuir a disminuir la vulnerabilidad y mejorar la ratio de desigualdad en otras (educación, seguridad económica o participación política).

Entre las causas identificadas tras las desigualdades en los distintos ámbitos destacan el sistema productivo, el mercado laboral (con trabajos escasos y precarios, con un importante peso del sector comercial y de servicios, y de los trabajos no remunerados que desempeñan sobre todo las mujeres), y las deficientes transferencias públicas (que no logran ofrecer protección social universal, ya que las prestaciones son mayoritariamente contributivas). Además, las condiciones socio-culturales de las personas y los hogares (nivel educativo de las personas adultas residentes en el hogar, su ocupación, barrio y entorno en el que viven, etc.), juegan un papel determinante en las desigualdades. Todo ello influye en la adopción de conductas y hábitos saludables, en los niveles de cohesión social o en su mayor o menor participación política y maximizan las oportunidades de unos y limitan las de otros, por lo que juega un rol fundamental en los niveles de desigualdad.

Hacer frente a las desigualdades debe convertirse en objetivo prioritario en Andalucía. Para ello, sería deseable establecer una oficina de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las recomendaciones para adoptar medidas que contribuyan a reducir las desigualdades en los distintos ámbitos se desarrollan en detalle en el capítulo cuatro, pero en líneas generales, se agrupan entorno a las siguientes líneas:

- Desarrollar políticas que, desde una mirada multidimensional, incidan en todos los dominios analizados (salud, educación, etc.), de manera que los resultados no sean aislados sino interconectados y se aprovechen así las sinergias que permitan reducir los ejes de vulnerabilidad señalados y combatir las desigualdades en una misma dirección desde una lógica de coherencia de políticas.

- Incrementar la inversión pública y, especialmente hacer un esfuerzo por mejorar la distribución de esta inversión de una forma equitativa entre las personas y también entre las comunidades autónomas.
- Hacer modificaciones sustanciales en la política económica y en el modelo productivo de manera que este sea económica, social y ecológicamente sostenible.
- Mejorar el sistema fiscal para, por un lado, incrementar la recaudación, y, por otro, mejorar su equidad, de modo que las personas con más ingresos sean quienes más contribuyan a la generación de recursos públicos.
- Incrementar los cauces y mecanismos de participación ciudadana que permitan, mediante un debate público, dar cabida a demandas realizadas desde la propia situación de vulnerabilidad, y generen espacios de empoderamiento individual y colectivo.

1 INTRODUCCIÓN

La pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social son situaciones que van mucho más allá de la mera disponibilidad y acumulación de ingresos. Para comprender su complejidad, deben entenderse y analizarse mediante definiciones y mediciones multidimensionales, que están interconectadas y son causa y consecuencia de un gran número de desigualdades detectadas en ámbitos muy distintos.

En términos de ingresos, la crisis supuso un aumento significativo de las tasas de pobreza en España, que fue aun más acusado en el caso de Andalucía. En el año 2018, el 38,2% de la población andaluza estaba en riesgo de pobreza y/o exclusión social, un porcentaje superior al del año anterior y que profundiza la brecha con respecto a la media nacional.¹ La crisis afectó especialmente a las rentas de los hogares con los ingresos más bajos, aunque la clase media también ha sufrido un empeoramiento, aumentando la polarización de la sociedad andaluza. Las personas en riesgo de pobreza y exclusión social han aumentado el último año en Andalucía hasta alcanzar a 3,2 millones de habitantes, el 68,2% de andaluces tiene problemas para llegar a fin de mes y uno de cada cuatro menores de 18 años en Andalucía se encuentra en riesgo de pobreza y exclusión social.

Más allá de los ingresos, los indicadores de condiciones materiales de vida y de empleo, así como aspectos relacionados con la salud, educación y participación, como veremos, también son sistemáticamente peores en Andalucía que los de España y la Unión Europea.

La persistencia e incluso agravación de las desigualdades socioeconómicas en la región de Andalucía constituye un hecho ante el que no podemos permanecer impasibles. La acción de gobierno constituye un elemento esencial y 2020 tiene que convertirse en un año clave para poner el foco en construir propuestas y alternativas que mejoren la vida de la ciudadanía. En este contexto espacio-temporal parece muy oportuno hacer aportaciones que, desde un prisma riguroso, permitan dar visibilidad a estas desigualdades existentes y sirvan de apoyo a la tarea de gobierno, tanto en cuanto a la planificación de las propuestas de consenso de los distintos partidos como en las primeras fases de gobierno para poner en práctica estas medidas.

Tanto por cuestiones de oportunidad como de compromiso y justicia social, en este informe se pretende, por una parte, arrojar luz a la situación de desigualdad existente en Andalucía, encontrando unas líneas clave sobre las que resultaría transformador actuar, y por otra, hacer recomendaciones que sean útiles a la toma de decisiones políticas.

El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) por parte de todos los niveles de la administración, y en concreto dos de las metas incluidas en el objetivo 10 de los ODS, sobre reducción de desigualdad (Meta 10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y

mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población; Meta 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente un mayor igualdad), son especialmente relevantes para España y más si cabe para Andalucía. Vinculado al ODS10 encontramos también la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible 2030 (EDAS), tanto en cuanto a diagnóstico como en líneas de actuación, para lo cual se articula en torno a tres ejes: atención a las personas en riesgo de pobreza, integración social de los colectivos más vulnerables, y promoción de la igualdad.

Para analizar las desigualdades en Andalucía desde una perspectiva multidimensional, entender sus causas y hacer una propuesta de políticas que promuevan la equidad, este informe consta de cinco capítulos. Tras esta introducción, en el segundo capítulo se abordan de manera detallada cada uno de los cinco dominios objeto de estudio, profundizando en cada uno de los indicadores establecidos en el Marco Multidimensional de Desigualdades (MMD, explicado en el Anexo I) para cada una de las capacidades que se abordan. El capítulo tercero expone para cada uno de los dominios analizados las causas que explican las desigualdades observadas en la región. Finalmente, el capítulo cuatro presenta una batería de recomendaciones, de medidas generales y específicas que se podrían adoptar, a juicio de quienes han participado en la elaboración del informe, para poder superar exitosamente, o al menos paliar, las situaciones de desigualdad detectadas.

El anexo I introduce brevemente el enfoque de las capacidades, que sirve de base filosófico-conceptual al análisis presentado en este informe. En él se hace una somera referencia de los contenidos básicos de este enfoque, simplemente con la idea de situar a la persona que lea el informe sobre la aplicación del mismo a la medición multidimensional de la desigualdad desarrollada por Oxfam-Intermón y la London School of Economics (LSE). El Anexo II es una nota metodológica sobre cómo se ha realizado el análisis de datos para este informe.

2 ANDALUCÍA: UNA COMUNIDAD CON MÚLTIPLES DESIGUALDADES

Hablar de desigualdad en Andalucía es hablar de múltiples desigualdades interconectadas y que se retroalimentan, pudiendo generar efectos multiplicadores o reductores entre sí. Las características sociodemográficas, históricas y culturales del contexto andaluz, junto con la disponibilidad de datos, abocan al análisis de desigualdades entre la realidad andaluza y la del resto de España por un lado, y por otro lado al de las desigualdades marcadas por el nivel de renta, el género y la edad dentro de Andalucía.² Tomando estos aspectos como ejes de desigualdad, esta sección detalla algunas de las desigualdades observadas mediante indicadores concretos en los ámbitos de la salud, la educación y el aprendizaje, la seguridad económica y el trabajo digno, la vivienda y las condiciones de vida dignas, y la participación, influencia y voz.³

Desigualdades en el ámbito de la salud

En Andalucía se evidencian desigualdades entre esta comunidad autónoma y el resto de España, así como por nivel de renta, género y edad en prácticamente todos los indicadores de salud examinados.

Andalucía ocupa el puesto 17º entre las comunidades autónomas en España en cuanto a esperanza de vida al nacer (sólo por delante de Ceuta y Melilla), la cual es 1,25 años inferior a la media de la población española. Las mujeres andaluzas viven una media de 5,4 años más que los hombres, sin embargo, esta “ventaja de mortalidad” se ha ido reduciendo en los últimos años a costa de una disminución más importante de la mortalidad en hombres que en mujeres. A pesar de su mayor esperanza de vida, las mujeres viven estos años adicionales con peor salud que los hombres: ellos disfrutan de 1,25 años más que las mujeres en buena salud. Además, las mujeres andaluzas viven un año menos en buena salud que el resto de las mujeres españolas, diferencia que es similar para los hombres.

Existen desigualdades en cuanto a las causas de muerte. Las tasas de mortalidad por enfermedades cerebrovasculares, insuficiencia cardíaca e infarto agudo de miocardio son mayores en Andalucía que en España. También la mortalidad por suicidio es mayor, especialmente en los hombres. El suicidio es un exponente de las desigualdades por género y por edad: las tasas de muerte por suicidio en hombres cuadruplican a las de las mujeres, y aumentan en edades mayores.

La violencia de género es uno de los exponentes más claros de las desigualdades entre hombres y mujeres. En 2017, siete mujeres fueron asesinadas en Andalucía por esta causa, cifra que se elevó a 12 en 2018, lo que supuso el 26% del total de las muertes producidas en España.

En Andalucía la percepción de mala salud es ligeramente superior a la de España en población adulta, y se sitúa en el 14º lugar en buena salud

percibida en comparación con el resto de CCAA. La brecha de género global para este indicador se sitúa en un 7%, desfavorable para las mujeres, y aumenta al 19% en mayores de 65 años. Además, las mujeres con niveles educativos bajos, que viven en el medio rural y que se dedican al trabajo no remunerado son las que muestran peor salud.

Los indicadores de accesibilidad y satisfacción con los servicios de salud son más bajos en Andalucía que en España. El porcentaje de mujeres que no pudieron acceder a la atención médica, salud mental, atención dental o medicamentos recetados es más elevado que el de los hombres. Menos del 45% de las personas consideran que los servicios sanitarios tratan igual a las personas según la comunidad autónoma o la zona donde residan, y menos del 70% en el caso de la nacionalidad o el nivel social.

La prevalencia de obesidad en Andalucía es superior al conjunto del estado: más del 56% de personas adultas tienen un peso superior al normal (según estándares de Índice de Masa Corporal). Existen diferencias por sexo en este indicador, ya que el sobrepeso es superior en hombres, y la obesidad algo mayor en mujeres. Aunque en conjunto el exceso de peso es más prevalente en hombres, son ellas las que con mayor frecuencia consideran que tienen un peso por encima del normal. Se observan también desigualdades por edad y nivel de estudios: la obesidad va aumentando con la edad y disminuye con el nivel educativo.

Existen desigualdades de género y por nivel educativo en el consumo de tabaco y alcohol. Aunque todavía es mayor el consumo de tabaco en hombres que en mujeres, la tendencia es diferente, de modo que está disminuyendo en ellos y aumentando en ellas. Los hombres con estudios primarios y secundarios son los que más fuman, mientras que el grupo de mayor prevalencia de tabaquismo en mujeres es el de estudios secundarios. Por otro lado, el consumo de alcohol ha aumentado mucho en personas jóvenes. En el caso de las mujeres, son las jóvenes de 16 a 29 años las que más consumen, y hay estudios que indican que en edades más tempranas (12-15 años) las chicas consumen más alcohol que los chicos. El consumo de tabaco y el de alcohol son claros exponentes de cómo las formas de expresar los roles y estereotipos de género están cambiando en nuestros días y cómo las mujeres –en especial las jóvenes– han ido incorporando algunos patrones de riesgo a las conductas relacionadas con la salud que anteriormente eran consideradas típicamente masculinas.

El sedentarismo es superior en Andalucía que en España, y la brecha de género también lo es, siendo desfavorable para las mujeres. Los mayores porcentajes se dan en los niveles educativos bajos: la prevalencia de sedentarismo en el grupo de estudios primarios (50% en mujeres y 42% en hombres) casi duplica a la que se da en personas con estudios superiores (28% en mujeres y 24% en hombres).

El porcentaje de personas con enfermedades o dolencias de larga duración es bastante similar en Andalucía (25%) y en España (28%). Las mujeres padecen con mayor frecuencia enfermedades o dolencias crónicas que los hombres en todos los grupos de edad, incluso las más jóvenes (16-30 años) declaran alguna de estas condiciones con una frecuencia que duplica la de sus homólogos varones. Esta brecha se da también por nivel educativo, con mayor prevalencia de problemas crónicos en niveles más bajos de educación. Estos padecimientos a menudo suponen limitaciones para las actividades de la vida diaria: el

doble de mujeres que de hombres tuvieron alguna limitación por problemas físicos o emocionales, y la brecha de género va aumentando con la edad. Igualmente, existe un gradiente en función del nivel educativo en sentido inverso: mayor prevalencia a menor nivel de estudios.

Las mujeres disfrutan de peor salud mental que los hombres y esta brecha de género se va ensanchando con la edad. Igualmente existe un gradiente según el nivel educativo y el tipo de trabajo: las mujeres con estudios primarios y que se dedican en exclusiva al trabajo en el hogar (trabajo no remunerado) son las que puntúan más bajo en el score de salud mental. Numerosos estudios conceptualizan diversos síntomas derivados del rol de género como el “malestar de las mujeres”, que se expresa en una peor salud mental y mayor prevalencia de trastornos mentales comunes (depresión, ansiedad). Igualmente, el riesgo es mayor en personas que viven en condiciones socioeconómicas más desfavorecidas.

Desigualdades en el ámbito de la educación y el aprendizaje

A pesar de que el sistema educativo en Andalucía está plenamente consolidado, los malos resultados en algunos aspectos reflejan desigualdades en esta comunidad autónoma respecto al resto de España, así como entre niveles de renta y origen de las familias dentro de Andalucía.

El abandono escolar es una característica negativa del sistema educativo, ya que condiciona las desigualdades en habilidades en la edad adulta, acceso a empleo y nivel de ingresos. En Andalucía es especialmente relevante. En relación con la tasa de repetición como medida del éxito académico de la juventud andaluza, se observa que la probabilidad de repetición de los alumnos provenientes de familias con menor nivel de ingresos y cultural es mucho más elevada.

Igualmente, las puntuaciones estandarizadas, como medida de las competencias adquiridas por el alumnado en materias básicas, como la comprensión lectora y el razonamiento matemático, son notablemente inferiores entre alumnos que han migrado a Andalucía desde otros países y entre aquellos cuyos progenitores tienen menores niveles de formación reglada.

Es decir, el logro educativo en Andalucía se hereda en gran medida, lo cual explica por qué la Andalucía, al ser una de las comunidades que presenta valores más bajos de estatus socioeconómico y cultural dentro del territorio español, tiene especiales dificultades para superar la falta de movilidad intergeneracional.

Desigualdades en el ámbito de la seguridad económica y el trabajo digno

Los indicadores andaluces de condiciones materiales de vida y de empleo son sistemáticamente peores a los de España y la Unión Europea. La crisis afectó especialmente a las rentas de los hogares con los ingresos más bajos, aunque la clase media también ha sufrido un empeoramiento, aumentando la polarización de la sociedad andaluza. El

20% de la población andaluza con más ingresos gana siete veces más que el 20% de la población más pobre.⁴

Después de la crisis, la capacidad de una gran parte de la población empleada andaluza de conseguir unas condiciones de vida dignas se ha deteriorado, reflejándose en la caída de la participación de los salarios en la distribución de la renta y el incremento de las desigualdades salariales: el 20,8% de las personas trabajadoras en Andalucía tienen salarios bajos frente al 16,8 en España, siendo la renta media andaluza de 13.709 euros en 2017, un 16,4% inferior a la media española. La reducción real en los salarios y el alto grado de temporalidad y de parcialidad han precarizado aún más los empleos peor remunerados y con baja intensidad laboral. El resultado es una tasa de pobreza laboral del 12,7 de la población andaluza con empleo.

La mayoría de las brechas de género en el mercado de trabajo disminuyeron durante la crisis debido a un mayor impacto sobre el empleo masculino, pero vuelven a ampliarse en la recuperación. La tasa de desempleo en Andalucía es del 28,7% para las mujeres y 23,1% para los hombres. La tasa de temporalidad en Andalucía es de 35,8%, 2,5 veces la media de la Unión Europea y las mujeres siguen ganando un 24,3% menos en Andalucía que los hombres.

La población desempleada mayor de 45 años y con baja formación es la que menos oportunidades tiene de encontrar un empleo mientras que los jóvenes y las mujeres son los que más sufren la precariedad de los nuevos contratos. El 27,4% de las trabajadoras andaluzas lo hace a tiempo parcial, en comparación con el 8,24 de los hombres.⁵

Las mujeres han conseguido reducir su carga de trabajo doméstico no remunerado, pero continúan realizando una parte desproporcionada de este trabajo en comparación con los hombres, debido a la falta de políticas de conciliación y a la exigua provisión de servicios públicos. Las mujeres andaluzas dedican casi 32 horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados, en comparación con 18 horas que dedican los hombres.

Desigualdades en el ámbito de la vivienda y las condiciones de vida digna

En el ámbito de las condiciones de vida y vivienda en Andalucía hay pocos datos actualizados y desagregados para medir desigualdades.⁶

Existen desigualdades por sexo y nivel de renta en las condiciones de acceso a alimentos (el poder permitirse una comida proteica al menos cada dos días o el consumo de frutas y verduras), agua potable, saneamiento y suministros en Andalucía. Así mismo, persiste (incluso aumenta y supera el nivel estatal) la percepción de la baja calidad del agua suministrada.⁷

Los déficits en materia de acceso y condiciones de vivienda son evidentes y representan un grave problema social en Andalucía. El nivel de ingresos condiciona la capacidad de optar a una vivienda en propiedad: cerca del 90% de los hogares que ingresan más de 25 mil euros tiene una vivienda en propiedad, frente al 55% de los que ingresan menos de nueve mil euros anuales. Además, el sobrecoste de la vivienda entre las familias que no alcanzan el 60% de los ingresos medios en Andalucía superó el 50% de sus ingresos.⁸

Pero sin duda, la cara más dramática es el 'sinhogarismo': en Andalucía, con un 18% de la población nacional, en 2012⁹ residían un 13,1% del conjunto de personas sin hogar a nivel estatal.

Desigualdades en el ámbito de la participación, influencia y voz

En Andalucía, la brecha más profunda en materia de participación, influencia y voz es la que separa del resto a los colectivos sociales más desfavorecidos (caracterizados por tener menos recursos económicos y educativos).

La participación en la vida política de dichos colectivos es menor que la de aquellas con mayores ingresos y educación. Así, en las elecciones autonómicas de 2015 la participación fue del 71% entre los obreros no cualificados, frente al 87% de las personas de clase alta o media-alta. Esta desigualdad se refleja también en la participación en asociaciones (un 13,7% frente a un 43,7%) y en todo tipo de actividades de protesta en defensa de sus intereses. En un clima de desafección política generalizada, estas personas tienen una mayor lejanía respecto de la clase política y ven menos clara la utilidad de su voto para influir en las decisiones políticas: sólo el 55% de las personas sin estudios considera que a través del voto se puede influir en la política, frente al 73% de quienes tienen estudios superiores.

En relación a la media nacional de participación en el resto de España, la participación en Andalucía es inferior: la asociación es del 23,5%, frente al 32,8% del conjunto del Estado, los niveles de afiliación a sindicatos y partidos políticos son también inferiores (4,8% y 1,6% en Andalucía respectivamente, frente a 6,4% y 2,6% en el conjunto del Estado), y la participación en actividades de protesta también son más bajas (con once puntos de diferencia en el caso del boicot y seis puntos en el de las huelgas).

Resulta preocupante la evolución negativa de la participación electoral y el aumento de la brecha de participación entre los colectivos más desfavorecidos con posterioridad a la crisis económica, una evolución que no ha mejorado a pesar de los sucesivos anuncios de salida de la crisis.

La brecha de género en materia de participación en Andalucía sólo se manifiesta en la participación en actividades políticas no convencionales, como son las manifestaciones y las huelgas, pero no en lo que se refiere a la presencia de mujeres en primera línea de la representación política, ni en la participación electoral o la pertenencia a asociaciones.

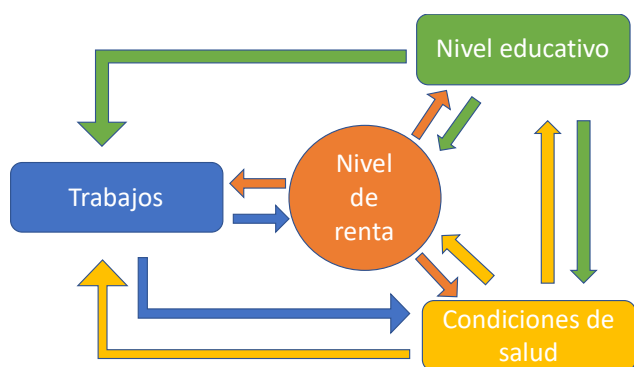
Sin embargo, sí hay indicios de desafección y desmovilización política entre la población joven, que presenta niveles de abstención superiores a la media y duda significativamente más de su capacidad de influir a través del voto. Las personas mayores de 65 años son otro de los colectivos con un bajo nivel de movilización política, especialmente en lo que se refiere a la participación en actividades no electorales (boicot, huelgas y manifestaciones) y en su pertenencia a asociaciones, movimientos sociales y partidos políticos.

Interconexión entre distintas desigualdades

Las desigualdades observadas en distintos dominios de la vida están relacionadas entre sí, en ocasiones ejercen un efecto multiplicador. El nivel de renta destaca como eje central de las desigualdades en los distintos dominios, y al mismo tiempo es resultado de las desigualdades observadas en otros dominios.

La siguiente figura muestra como el nivel de renta determina la existencia de desigualdades en el ámbito educativo y las condiciones de salud, así como el acceso a los recursos en ambos dominios, y al mismo tiempo incide de manera importante en el acceso al empleo y las rentas obtenidas por trabajos remunerados y no remunerados. Pero igualmente, el estado de salud, el nivel educativo y el tipo de empleo determinan el nivel de renta de las personas, por lo que la doble relación causal hace que el reto de las desigualdades deba ser abordado teniendo en cuenta esta interconexión. De la misma manera, los niveles de educación y salud influyen uno sobre el otro, las condiciones de salud se ven afectadas por los trabajos desempeñados, y el nivel educativo incide de manera importante en los trabajos y en la salud, que además presenta efectos a lo largo del ciclo vital.

Figura 1. Interconexiones entre los dominios



Fuente: Elaboración propia

Impacto de la crisis y evolución de las desigualdades en Andalucía

En Andalucía, como en el resto de España, la evolución de las desigualdades ha estado marcada por la crisis económica iniciada en 2007/8 y el impacto de los recortes en políticas públicas durante los años posteriores. En algunos casos las familias han visto reducidos drásticamente sus ingresos como consecuencia de la pérdida del empleo, mientras que en otros casos han visto como otros aspectos han sufrido modificaciones más o menos sustanciales. Por otro lado, los recortes presupuestarios redujeron las prestaciones de muchas instituciones públicas, ahondando en los efectos sufridos por las familias.

La mayor desigualdad de ingresos se alcanzó en Andalucía en 2011, cuando el coeficiente de Gini¹⁰ del ingreso disponible equivalente fue de 37,9; pero a pesar de haber descendido, en 2017 la desigualdad de ingresos sigue siendo superior a los niveles previos a la crisis.¹¹ Al igual que en el resto de España,¹² en Andalucía durante la crisis el número de personas con rentas más bajas aumentó y su situación empeoró de

manera dramática, aumentando las desigualdades y comprometiendo el crecimiento futuro y la cohesión social en la comunidad autónoma.

La brecha de género en el mercado laboral disminuyó durante la crisis debido a un mayor impacto sobre el empleo masculino, aunque ha vuelto a ampliarse a causa de una recuperación más lenta del empleo femenino. Sin embargo, la brecha salarial de género aumentó durante la crisis, aunque ha disminuido ligeramente después, pero sin alcanzar aún los niveles previos a la crisis. También disminuyó la brecha de género en educación (que era favorable a las mujeres), por una cierta recuperación de la tasa de abandono de los varones como consecuencia de la ausencia de alternativas de empleo remunerado no cualificado (como era la demanda de empleo en el sector de la construcción durante los años previos a la crisis en plena burbuja inmobiliaria).

Las tasas de desempleo juvenil y de jóvenes que no estudian ni trabajan (NINI) se incrementaron en Andalucía durante la crisis, hasta alcanzar valores en torno al 23-24% para jóvenes de 15 a 24 años. Desde 2013, la proporción de NINI ha disminuido, sin volver a los valores previos a la crisis, excepto para las mujeres jóvenes andaluzas, que presentan valores por debajo del 15%. Esto se explica porque la brecha de género en educación es favorable a las mujeres, a pesar de que esta tendencia no se corresponde con la brecha de género en el mercado laboral, que es favorable a los hombres, lo que indica la existencia de discriminación en el mercado de trabajo y en el ámbito de la familia, que hace que mujeres y hombres se incorporen de manera desigual a los mercados de trabajo.

La crisis económica también se ha reflejado en otros aspectos relacionados con las condiciones de vida. La tasa de suicidios en Andalucía (y, en menor medida, en España), que se había mantenido más o menos estable entre 2005 y 2007, aumentó considerablemente entre 2005 y 2014, debido sobre todo al aumento de los suicidios en hombres, muy relacionados con la pérdida de empleo, su impacto en el nivel de ingresos de las familias y el rol tradicional del hombre como proveedor principal del sustento. Desde 2015, esta tasa ha descendido ligeramente tanto en Andalucía como en España. Por otro lado, la tasa de homicidios en Andalucía ha disminuido de 0,94 por cada 100.000 habitantes en 2010 a 0,58 por cada 100.000 en 2017.

En cuanto a la participación, existe una fuerte tendencia a la disminución de la participación tanto en elecciones autonómicas andaluzas como en las elecciones generales, que parece estar relacionada con una crisis de legitimidad del sistema como consecuencia de la crisis económica.

3 CAUSAS DE LA DESIGUALDAD EN ANDALUCÍA

Al igual que las desigualdades sociales y económicas que se detectan en Andalucía no pueden ser abordadas ni entendidas de forma aislada, sino que son el fruto de la interconexión entre los distintos ámbitos analizados, sus causas tampoco pueden ser consideradas de manera individualizada. Por un lado, existen razones históricas de la región que condicionan en mayor o menor medida la evolución de los diferentes ámbitos estudiados. Por otro lado, la interconexión entre estos ámbitos hace que las causas de las desigualdades se retroalimenten y que muchas de ellas sean en ocasiones causa y efecto a la vez, por lo que su análisis y el diseño de las políticas para hacerles frente deben considerar toda su complejidad a corto, medio y largo plazo.

Determinantes sociales, culturales y económicos de las desigualdades en Andalucía

Las desigualdades en Andalucía responden a un conjunto de determinantes sociales, culturales y económicos que históricamente se han entrecruzado, y que interactúan entre sí produciendo distintos resultados en los diferentes grupos de población. Estos resultados pueden articularse alrededor de dos ejes:

A) Desigualdades territoriales que obedecen a peores condiciones de vida y a problemas de equidad en la distribución de recursos

La disponibilidad y la distribución de recursos económicos influye en las desigualdades observadas en la población andaluza en todos los ámbitos analizados, como en la salud, la educación y la participación. Con frecuencia, la desigualdad de renta es causa y efecto de otras desigualdades, retroalimentándose. Por ejemplo, las desigualdades en salud responden a veces a diferencias en el acceso a los recursos económicos y educativos, que también se traducen en desventajas en oportunidades laborales o económicas, que condicionan la salud.

En relación al resto de España, Andalucía tiene peores indicadores socioeconómicos que el conjunto del Estado, con índices de desempleo y de pobreza más altos. Las condiciones de vida se han agravado durante los años de crisis económica y de aplicación de recortes en servicios públicos, afectando de manera desigual a determinados grupos: las familias con rentas más bajas, que conforman una proporción de población mayor que en otras comunidades autónomas, y quienes trabajaban en el sector de servicios y de la construcción, han sido golpeadas más duramente. Esta realidad sitúa a la población andaluza en desventaja para desarrollar todo su potencial.

Dentro del territorio andaluz, la progresiva despoblación del mundo rural, con un mayor envejecimiento, y la acumulación de recursos en áreas urbanas, pueden estar en la base de las desigualdades entre zonas rurales y urbanas que, pese a la escasez de datos, se intuyen en distintos dominios, como por ejemplo en el de la salud. No obstante,

Andalucía, con núcleos de población rurales de mayor tamaño que otras regiones y una política regional claramente orientada a mantener la población y los servicios en las zonas rurales tiene menos problemas de despoblación que la mayor parte de España. De hecho, estudios¹³ sobre las mujeres rurales, éstas ponían de manifiesto que sus principales problemas eran las pocas oportunidades laborales para ellas y la escasa oferta cultural, pero no los servicios o la calidad de vida en general.

B) Determinantes estructurales, roles desiguales, normas discriminatorias y valores y estereotipos de género.

Las mujeres sufren una situación de desventajas estructural y sistemática que la sitúa en posiciones sociales desfavorables respecto a los hombres. La división sexual del trabajo produce una distribución de roles que exponen a mujeres y hombres a diferentes riesgos y vulnerabilidades para su salud, y a diferentes oportunidades para optar por estilos de vida saludables, educativos, de participación o de acceso a recursos.

La responsabilidad que ejercen mayoritariamente las mujeres en el trabajo de cuidados es especialmente relevante en Andalucía, debido a una tradición familiar más rígida, el peso de la gran propiedad en el mundo rural, y la débil industrialización en la región. El trabajo de los cuidados produce efectos negativos en la salud mental de las mujeres, por estrés crónico, con mayor incidencia entre las mujeres que se dedican en exclusiva al trabajo no remunerado. Esta situación se produce en un contexto de servicios públicos escasos e inflexibles de atención a las personas dependientes (menores, enfermas crónicas o con discapacidad, y ancianos), limita el acceso a los mercados, los recursos y la educación, y genera problemas relacionados con la participación de las mujeres.

Los roles, normas y estereotipos de género no sólo condicionan la salud de las mujeres sino también la de los hombres. Un ejemplo es la mayor tasa de mortalidad en ellos: los hombres mueren prematuramente por causas relacionadas con patrones de comportamiento que responden a la llamada masculinidad hegemónica, como es una mayor incidencia de suicidios durante la crisis, muchos de ellos vinculados a la imposibilidad de mantener el papel del hombre como fuente de ingresos familiar. En participación, la brecha de género es favorable a los hombres probablemente gracias a una mayor disponibilidad de tiempo y a la autoridad que les confiere una sociedad patriarcal.

No obstante, las normas de género se están transformando, especialmente entre las generaciones más jóvenes. Así se observa por ejemplo un aumento del consumo de tabaco y alcohol por parte de las chicas jóvenes, que quieren romper con patrones de comportamiento tradicionales, con un resultado que no debe ser interpretado como un avance en igualdad. A este fenómeno le acompaña una escasa respuesta por parte de los servicios de atención a la salud a las necesidades específicas de hombres y mujeres, de manera que ofrecen soluciones uniformes a problemas que responden a patrones diferentes.

Igualmente, aunque la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha sido un factor determinante en la ruptura de algunos patrones de género, no es sinónimo de igualdad de género porque ni los repartos de tiempo y de trabajo han cambiado al mismo ritmo en el ámbito familiar, ni las estructuras del mercado de trabajo han dejado de estar orientadas a una persona trabajadora libre de las responsabilidades de

cuidado. Esto provoca entre otras cosas una incorporación desigual al mercado de trabajo de mujeres y hombres, o las dificultades de muchas mujeres de compatibilizar la maternidad con el empleo generando un problema demográfico de bajas tasas de fecundidad y envejecimiento de la población.

A continuación, se exponen de manera más pormenorizada las causas de las desigualdades en cada uno de los ámbitos analizados.

Determinantes de las desigualdades en el ámbito de la salud

El estado de salud de la población responde a un entramado complejo de causas, tanto biológicas (no abordadas en este informe) como sociales (unas referidas a la situación de las personas y otras al diseño del sistema de salud), entre las que destacan las siguientes.

Causas referidas a la situación de las personas en el acceso a recursos que promueven la salud:

El nivel educativo no sólo determina desventajas en oportunidades laborales o de renta, sino también un acceso desigual a la información y alfabetización en materia de salud. Por otra parte, el nivel de renta influye en el tipo de alimentación y en la salud derivada de ésta, en la medida en que los productos menos saludables y de preparación más rápida suelen tener un menor coste económico y de tiempo, y su consumo se asocia a niveles menores de renta.

Los roles, normas y estereotipos de género influyen en los hábitos, comportamientos y estilos de vida relacionados con la salud. Por ejemplo, aunque el exceso de peso es más frecuente en los hombres, es más frecuente que las mujeres consideren que están “más gordas de lo normal”, lo que puede derivar en un deterioro de la autoestima y en comportamiento alimentarios nocivos. Por otro lado, al recaer mayoritariamente sobre las mujeres el trabajo de cuidados (especialmente en Andalucía), éstas suelen tener menos tiempo disponible al día para sí mismas, por lo que lo emplean en menor medida en actividad física, deportiva y de ocio, y el porcentaje de sedentarismo entre las mujeres es mayor que entre los hombres.

Obstáculos en el acceso a servicios de salud y sesgos en la atención sanitaria prestada:

El coste de determinados servicios de salud, tales como el copago de los medicamentos o la atención dental no incluida en el servicio público, limitan su uso entre las personas con ingresos más bajos, y colocan a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad, ya que tienen menor acceso al empleo remunerado y a las pensiones, mayores necesidades sanitarias, viven más años y sufren más enfermedades crónicas y discapacidad. Esta situación se vio agravada por la aplicación del Real Decreto 16/2012 que hasta su derogación en julio de 2018 restringió el acceso a los servicios sanitarios de las personas migrantes no documentadas, y relegó a la categoría de “beneficiarios” a las personas que no estaban aseguradas.

Existen también sesgos de género en la atención sanitaria (y probablemente también por razón de edad o estrato social), que pueden estar condicionando la inadecuada atención a problemas de salud

específicos o más prevalentes en uno u otro sexo (edad o grupo social). Un ejemplo es la salud mental. Si bien es cierto que la percepción de salud mental entre las mujeres es peor, también es verdad que existe un sobre diagnóstico en patologías como la depresión y la ansiedad, que resulta en una medicalización de los malestares de las mujeres, cuando en ocasiones éstos responden más a situaciones de desigualdad de género que a una patología subyacente. Igualmente se atiende escasamente a problemas como el suicidio, mucho más frecuente en los hombres y su vinculación con los estereotipos de género de las pautas de la masculinidad hegemónica.

La escasez de servicios de apoyo a nivel institucional y comunitario para descargar a las mujeres del trabajo de cuidados no remunerado es otro factor que incide sobre las desigualdades en salud por género y renta. De hecho, las políticas y servicios de atención a la dependencia pueden ahondar las desigualdades de género ya existentes (por ejemplo, utilizando a las cuidadoras informales como un recurso del sistema).

Determinantes de las desigualdades en el ámbito de la educación y el aprendizaje

Las desigualdades que se generan antes, durante y como consecuencia de los procesos de enseñanza y aprendizaje han sido ampliamente analizados, siendo las condiciones socioeconómicas y culturales una fuente inherente de inequidad. Los siguientes ejemplos ilustran estos efectos en el contexto andaluz.

El peso que tiene el sector de los servicios en la economía andaluza influye en las condiciones socioculturales de los hogares, al tratarse de un sector típicamente vinculado a un bajo nivel de formación reglada, a la precariedad laboral y la estacionalidad. Este contexto propicia el abandono escolar temprano de los y las menores de muchos hogares andaluces, perpetuando así una baja movilidad intergeneracional, es decir, dificultando la posibilidad de que los hijos prosperen y superen las condiciones socioeconómicas de los padres.

Además, la falta de atención a la diversidad y la rigidez del sistema educativo en cuanto a su capacidad para adaptarse a las necesidades diferenciadas de alumnado procedente de estratos socioeconómicos y culturales diversos fomentan la repetición de curso, la pérdida de confianza en sí del alumnado y, por ende, fomenta el abandono escolar temprano.

Esta misma rigidez limita las posibilidades que tienen los padres de elegir los centros educativos a los que asistan sus hijos, y de optar por aquellos que mejor potencien sus capacidades. La decisión está marcada por el lugar de residencia y el nivel de renta, que actúan como vectores de segregación en la educación andaluza. El alumnado que asiste a centros públicos goza por lo general de rentas más bajas, lo cual limita la posibilidad de optar a formación complementaria (ya sean actividades extraescolares o de refuerzo), algo que sí está al alcance del alumnado que asiste a centros privados o concertados.

Por último, la oferta pública en la educación de 0 a 3 años es aún escasa en Andalucía, lo que supone un obstáculo de gran dimensión para las posibilidades de conciliación de la vida profesional, familiar y personas de las familias. Además, la educación infantil durante ese periodo

fomenta las competencias de los menores, potenciando sus posibilidades de éxito académico durante el periodo de educación obligatoria posterior.

Determinantes de las desigualdades entorno a la seguridad económica y el trabajo digno

Las causas detrás de las desigualdades en la capacidad para lograr la independencia y la seguridad financiera, disfrutar de un trabajo digno y justo, y alcanzar el reconocimiento del trabajo de cuidados no remunerados tienen que ver con los siguientes aspectos.

En primer lugar, la falta de oportunidades y la ausencia de políticas activas de empleo eficaces. Andalucía no crea suficiente empleo de calidad debido a la falta de inversión pública y privada en sectores estratégicos y al peso de sectores de baja cualificación y productividad como el comercio o la hostelería, que suponen el 17,4% y el 9,6% del empleo respectivamente. Además, las políticas activas de empleo y los servicios públicos de empleo son ineficientes, no cuentan con medios adecuados y no están diseñados para adaptarse a los distintos perfiles de los demandantes.

En segundo lugar, el empleo en Andalucía es mayoritariamente precario. Ya antes de la crisis se estaban perdiendo derechos laborales, y la tendencia se agudizó con la crisis y con la aprobación de las reformas laborales desde 2011. La mayoría de los nuevos contratos son precarios, con bajos salarios, de elevada temporalidad, y con pocas horas de contratación, pero con una elevada exigencia de disponibilidad. Los jóvenes y las mujeres son quienes más sufren la contratación de baja calidad.

Tercero, el abandono escolar temprano y la escasa vinculación entre los centros educativos y el sector productivo, lastra las posibilidades de la población joven de acceder a empleos de calidad, con salarios adecuados y de ascenso social. La formación profesional, por su parte, sigue estando infrautilizada, lo que explica en parte la elevada proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan.

Cuarto, las políticas de recortes del gasto público durante la crisis han paralizado la expansión prevista en los servicios públicos de salud, cuidados a la infancia y a la población en situación de dependencia, penalizando a los hogares más pobres y, particularmente, a las mujeres que siguen teniendo que asumir la mayor parte de estos cuidados, lo que supone un freno a la hora de alcanzar seguridad económica y trabajo remunerado digno.

Por último, la falta de protección social universal apropiada, particularmente para la infancia, la población desempleada y las personas beneficiarias de prestaciones no contributivas. Con la crisis, el peso de los jóvenes y de las familias afectadas por el desempleo entre la población en riesgo de pobreza ha aumentado, así como la brecha entre las regiones más ricas, con menor desempleo, y la España del Sur. Sin embargo, los mecanismos de protección social y de garantía de acceso a servicios públicos básicos en Andalucía son insuficientes.

Determinantes de las desigualdades entorno a la vivienda y las condiciones de vida dignas

Los altos índices de desempleo y de pobreza en Andalucía determinan las desigualdades en materia de vivienda y condiciones de vida digna. Los recortes en el sistema de bienestar y unos servicios públicos insuficientes en vez de paliar, agravan estas desigualdades, con un importante sesgo de género en perjuicio de las mujeres.

Unas prácticas urbanistas y arquitectónicas que dividen las ciudades en zonas estancas organizadas por niveles socioeconómicos, que no tienen en cuenta las necesidades de las personas y la complejidad de los modos de vida (por ejemplo, en cuanto a la reconciliación familiar, o el trabajo de cuidados), donde predomina el automóvil privado como medio de transporte por encima del transporte público (que es insuficiente y deficiente), generan segregación y ahondan las desigualdades.

Buena parte del problema de la vivienda en Andalucía deriva de la especulación a la que ha estado sometida el mercado, en un periodo en el que la oferta de vivienda protegida ha disminuido, confiando en que el sector privado diera salida a las necesidades de la población en materia de vivienda, algo que no ha ocurrido. Es un sistema mercantilista de la vivienda que no da respuesta a nuevas demandas y modelos sociales (cooperativos, en cesión de uso o alquiler).

Los modelos de gestión privada o mixta del agua y la energía, el escaso desarrollo de los bonos sociales, y avances insuficientes hacia una transición energética ecológica y socialmente justa, también inciden sobre las desigualdades en las condiciones de vida.

Determinantes de las desigualdades entorno a la participación, influencia y voz

Las desigualdades en la participación que se dan en todas las sociedades democráticas tienen como causa principal la propia desigualdad social, la cual es particularmente elevada en el caso andaluz. Es un círculo vicioso en el que la falta de participación, influencia y voz de los grupos con menos recursos de todo tipo lleva a que sus intereses no estén representados eficazmente en la toma de decisiones políticas, sesgando los resultados de este proceso en favor de los grupos más pudientes y reforzando así la percepción de aquellos de que la política no ofrece soluciones adecuadas a sus problemas.

Tan importante como la demanda participativa de la ciudadanía es la oferta participativa y los incentivos movilizadores que puedan existir. Por ello, la debilidad del tejido social andaluz es decisiva en este ámbito, donde los actores políticos organizados no logran superar los efectos de la estructura social. La afiliación a partidos políticos es más baja en Andalucía, y sindicatos y ONG más débiles explican en parte la baja participación reivindicativa o activista, así como la baja afiliación política.

En el terreno electoral, el hecho de que en Andalucía las elecciones autonómicas se celebren separadas de las generales (como ocurre en el País Vasco y en Cataluña, pero sin alcanzar la centralidad política y la visibilidad de estas comunidades), hace que la participación electoral sea menor, lo que suele aumentar las desigualdades participativas.

4 RECOMENDACIONES PARA LOGRAR UNA ANDALUCÍA MÁS EQUITATIVA

La interconexión entre las desigualdades en los distintos ámbitos hace que las soluciones pasen por la adopción de estrategias políticas integrales, que atiendan a una visión de conjunto, considerando las particularidades interrelacionadas de cada uno de los ámbitos. La acción pública puede romper el círculo vicioso entre desigualdad de resultados y de oportunidades, pero para ello es imprescindible adoptar un plan de acción integral sólido y coherente de corto, medio y largo plazo.

Un buen diseño de políticas contra las desigualdades requiere un buen análisis de la situación en cada ámbito, su evolución y sus interconexiones. La falta de datos hace que esa labor de análisis sea mejorable y, por tanto, uno de los primeros aspectos sobre los que hay que insistir es mejorar las estadísticas, que siguen teniendo sesgos androcéntricos, que en muchos casos no permiten hacer cruces, y que en otros muchos casos no están disponibles para hacer análisis de tipo transversal que permitirían en mucha mayor medida detectar qué aspectos son los más determinantes para explicar las desigualdades entre personas a lo largo de su ciclo vital.

Las medidas de acción propuestas para paliar o subsanar los efectos perniciosos para la población de las desigualdades analizadas incluyen las siguientes recomendaciones:

- **Establecer una oficina de seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** a semejanza de la que estableció el Gobierno de España en 2018 con la creación del Alto Comisionado para la Agenda 2030.

En el ámbito de la salud:

- **Potenciar y desarrollar la Estrategia de Salud en Todas las Políticas.** Los determinantes sociales de las desigualdades en salud se sitúan en gran parte fuera del sistema sanitario, por lo tanto, es muy importante desarrollar políticas y estrategias en salud que aborden estos determinantes desde otros sectores: educación, empleo, igualdad, servicios sociales, vivienda, medioambiente, etc. La Estrategia de Salud en Todas las Políticas se ha mostrado efectiva para mejorar la salud de las poblaciones y para reducir las inequidades en salud. Todas las políticas deberían incluir una evaluación de impacto en salud (previa, durante y después de su aplicación) para maximizar los beneficios en salud y evitar las consecuencias indeseables en desigualdades en salud.¹⁴
- **Desarrollar y potenciar estrategias de promoción de la salud basada en activos.** Las desigualdades en las oportunidades de adoptar estilos de vida y hábitos saludables requieren un abordaje que potencie los llamados “activos en salud”. Estos son definidos como «cualquier factor (o recurso) que mejora la

capacidad de las personas, grupos, comunidades, poblaciones, sistemas sociales e instituciones para mantener y sostener la salud y el bienestar, y que les ayuda a reducir las desigualdades en salud»¹¹. El enfoque de activos en salud promueve la salud comunitaria incorporando la perspectiva de la salud positiva y de creación de capacidades, con perspectiva de equidad. Implica tener en cuenta los determinantes sociales, y no solo los dependientes de los servicios sanitarios, asumiendo que las comunidades tienen capacidades y recursos propios para potenciar su nivel de salud. No obstante, hay que tener en cuenta que debido a las desigualdades de renta, educación, de edad, género o vinculadas con el hábitat, no todos los grupos sociales, ni todas las personas dentro de esos grupos, tienen las mismas capacidades o recursos.

- **Incorporar estrategias para la equidad de género en salud.** Para reducir las desigualdades de género en salud hay que actuar en todos los sectores, también en el sanitario. Una estrategia para la equidad de género en salud en Andalucía debería proponerse como principal objetivo incorporar de manera transversal (*mainstreaming*) el enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas en salud, incluyendo las estrategias, planes, programas y actuaciones dirigidas a mejorar la salud de la población reduciendo las desigualdades en salud en función del género. Esta estrategia debe incorporar como elemento básico la formación de profesionales de la salud para que integren el enfoque de género en su práctica profesional. Es importante promover la formación en género de profesionales asistenciales, a todos los niveles del sistema, para que sean capaces de reconocer las diferencias y desigualdades de género en la salud e identificar y evitar los sesgos de género que se producen en la atención sanitaria.
- **Incrementar la financiación del sistema público de salud y mejorar la distribución equitativa entre las comunidades autónomas.** El sistema público de salud no será sostenible ni equitativo sin una suficiente financiación. Esta situación se ha visto agravada durante el periodo de crisis económica en el que se han aplicado medidas de recortes del gasto sanitario público que han afectado más a determinados servicios (atención primaria, salud pública) y a determinados grupos poblacionales (los más empobrecidos) que son los que tienen menos recursos para acudir a la atención sanitaria privada. Para ello, es necesario considerar una distribución más equitativa y coherente con la población de cada comunidad autónoma.
- **Corregir los desequilibrios en la distribución de recursos sanitarios y potenciar los servicios de atención primaria de salud y salud pública.** Asegurar la equidad en la distribución de recursos sanitarios entre las distintas provincias y entre los ámbitos rural y urbano. La potenciación de la atención primaria de salud y la adecuada distribución de sus recursos es una de las medidas más efectivas para asegurar un acceso equitativo a la atención en salud. Los servicios de salud pública, también insuficientemente financiados, son esenciales para promover y proteger la salud de la población en todos los territorios, y hay que potenciar su enfoque hacia la corrección de las desigualdades.

- **Restablecer la universalidad de la cobertura de la atención sanitaria y eliminar los obstáculos al sistema público de salud.** Una de las estrategias más importantes de la Organización Mundial de la Salud es la encaminada a asegurar la cobertura sanitaria universal. Su aplicación en nuestro contexto supone garantizar el derecho a la atención sanitaria para todas las personas, sea cual sea su tipo de aseguramiento, eliminando los copagos por determinados servicios y prestaciones, y asegurando una cartera de servicios suficientes y accesibles a toda la población. Esto supondría, entre otras medidas, incorporar a la cartera pública servicios que ahora están excluidos, como la atención buco-dental, y ampliar otros como la cobertura de determinados servicios de salud mental y de salud sexual y reproductiva.
- **Desarrollar de manera adecuada la atención a las personas dependientes y a las personas cuidadoras.** La reducción de las desigualdades de género y de clase en los cuidados es un eje fundamental de cualquier estrategia para mejorar la equidad en salud. Ello requiere un desarrollo suficiente y equitativo de las medidas contempladas en la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Se deben introducir medidas que no consideren a las personas cuidadoras como un recurso meramente instrumental de los servicios formales para atender las necesidades de las personas dependientes. Las personas cuidadoras necesitan recibir más actuaciones dirigidas a su propia salud, y más apoyos que vayan en la línea de un reparto equitativo del cuidado. Además de medidas prácticas dirigidas a solventar las necesidades de las personas dependientes a corto plazo, se necesitan, sobre todo, más medidas transformadoras y actuaciones con objetivos estratégicos que incidan en la necesidad de corresponsabilizar el cuidado entre todos los agentes, entre mujeres y hombres, y entre familia, comunidades y Estado.

En el ámbito de la educación y el aprendizaje:

- **Redistribución de la inversión.** Si bien aumentar la inversión en educación es una receta compleja de implementar, no lo es tanto la mejora de la eficiencia en la distribución de recursos. En este sentido, la dotación de ayudas al alumnado con menores recursos que demuestren mayores tasas de progreso académico podría fomentar la movilidad intergeneracional del alumnado que permitiera una optimización de resultados, y que no conllevaría necesariamente mayor gasto.
- **Mayor autonomía de los centros educativos,** para elaborar los contenidos del proceso de enseñanza y aprendizaje en función del perfil socioeconómico y cultural de su alumnado, siempre y cuando esto vaya acompañado de mayor inversión para aquellos centros que necesitan incorporar más alumnado de otras nacionalidades o estratos sociales con mayores dificultades de inserción.
- **Fomento de sectores económicos que demanden mano de obra más cualificada,** incentivando la permanencia en la escuela de niños y niñas de hogares de renta baja, para

promover así la movilidad intergeneracional. En este sentido, la **Formación Profesional**, con un enfoque más práctico podría ayudar a reconducir la formación de aquel alumnado que no encuentra su sitio en la formación puramente academicista de las aulas de bachillerato. Además, es necesario prestigiar aún más estos estudios, para que en línea con el fenómeno que empieza a observarse a nivel nacional supongan una alternativa real también para el alumnado proveniente de estratos sociales más elevados, e ir rompiendo el estigma asociado a este tipo de estudios.

- **Universalización de la educación en el tramo de 0 a 3 años de edad de los menores.** Esta medida tendría un gran potencial transformador que viene de la mano de la influencia de la escolarización temprana en el desarrollo del alumnado y su potencial igualador a través de la menor dependencia de la familia de origen a lo largo de la trayectoria académica. Además, favorece un reparto más equitativo del cuidado y la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Finalmente, diversos estudios demuestran la influencia positiva de la escolarización temprana en el desarrollo académico a lo largo de la vida.
- **Fomentar la atracción de profesorado altamente cualificado,** para lo cual es necesario implementar un sistema de incentivos que atraiga a los/las mejores hacia la profesión docente.

En el ámbito de la seguridad económica y el trabajo digno:

- **Cambio del modelo productivo.** Andalucía debe impulsar un modelo productivo sostenible económica, social y ecológicamente que otorgue un papel principal a la igualdad, la I+D+i, y la garantía en la provisión de bienes públicos (educación, sanidad, cuidados, etc.).
- **Cambio del marco institucional del mercado de trabajo.** La reforma laboral de 2012 sólo contribuyó al incremento de la temporalidad, la precariedad y el empobrecimiento de la población trabajadora. Es preciso reducir las opciones del contrato temporal y parcial, fortalecer la debilitada negociación colectiva, y combatir las condiciones de trabajo precarias y la explotación por parte de los empleadores. Para ello, es necesario reforzar la seguridad de las personas trabajadoras, lo cual implica dotar de más recursos a la Inspección de Trabajo e imponer sanciones a las empresas que estén por encima de una determinada rotación laboral para poner freno a los contratos temporales de baja duración. Asimismo, habría que prestar atención a las nuevas formas de trabajo como en plataforma, y las nuevas condiciones contractuales derivadas de la revolución digital, que se escapan de la regulación laboral actual.
- **Políticas de empleo enfocadas a la creación de un empleo de calidad.** Es necesario impulsar la creación de empleo estable y de salarios adecuados tanto en el sector privado como en el público, tanto en la contratación directa como en la indirecta, a través de las licitaciones públicas. La precariedad del mercado laboral afecta de manera muy asimétrica a los diferentes tipos de personas trabajadoras, lo que requiere políticas específicas destinadas a crear empleo para diferentes colectivos de

desempleados. Por tanto, sería necesaria la plena aplicación de la lógica de la nueva Ley de Contratación Pública con respecto a las cláusulas sociales en la administración andaluza, por su impacto directo y por su potencial de transformación indirecta de las políticas y prácticas empresariales.

- **Políticas de conciliación.** Mejorar la conciliación a través de la promoción de horarios laborales más eficientes e implantar permisos de maternidad y paternidad iguales, intransferibles y pagados al 100%. Es necesaria una racionalización de los horarios laborales, así como la desconexión digital. En este sentido, debe ir cambiando la cultura de las empresas que siguen funcionando como si sus trabajadores y trabajadoras tuvieran disponibilidad total de tiempo y estuvieran liberados del cuidado hasta de sí mismos, lo cual coincide históricamente con la realidad de los valores y socialización de los hombres.
- **Mejoras en el ámbito educativo y en la transición de la educación al empleo.** La educación es un factor clave para alcanzar un empleo de calidad. Es necesario dotar al sistema público educativo de los fondos y el personal educativo necesario para mejorar el rendimiento educativo de la población joven andaluza en condiciones de igualdad, con especial atención al género, y la etnia y/o país de origen, y reducir así las brechas que segmentan el mercado laboral. Para mejorar la transición del sistema educativo al mercado de trabajo, se debe impulsar una formación profesional de calidad, la formación profesional dual y la creación de pasarelas formativas y de empleo de calidad entre las universidades y las empresas. Asimismo, los programas de garantía juvenil deben diseñarse atendiendo a las diferentes características de la población joven.¹⁵
- **Ley de igualdad de género en el mercado laboral.** Se deben adoptar acciones específicas para eliminar las desigualdades estructurales relativas a la mayor temporalidad y parcialidad femenina, la brecha salarial, y la segregación horizontal y vertical de género. Fomentar las acciones positivas y penalizar a las empresas y organizaciones con una elevada segregación y brecha salarial. Revisar los pluses sobre salarios que tienden a desfavorecer a las mujeres.
- **Reformar el modelo social y aumentar el gasto público social.** El modelo español y andaluz no protege suficientemente a las personas, y mucho menos a la infancia, los jóvenes sin experiencia laboral y los hogares monoparentales. España es uno de los países europeos con un menor porcentaje de reducción de la desigualdad después de transferencias sociales, y el gasto público social respecto al PIB en España y Andalucía es mucho menor que la media de la UE, repercutiendo en su ineficacia para reducir la pobreza y carencias materiales de la población. El incremento del gasto público habrá de financiarse mediante un aumento de los ingresos públicos.
- **Configurar un sistema universal de cuidados.** Destinar recursos que permitan garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y el acceso a los cuidados a todas las familias. Para ello se necesitan escuelas infantiles públicas gratuitas con

horarios compatibles con el empleo, y servicios de atención formal a personas en situación de dependencia.

- **Reforma fiscal.** Impulsar un sistema fiscal más progresivo y elevar los ingresos fiscales mediante el aumento del tipo marginal máximo del IRPF, dar más peso a la imposición directa que a la indirecta, aumentar la imposición sobre el capital en beneficio de la que recae sobre el trabajo, la reducción de desgravaciones fiscales a empresas, y mejorar la lucha contra el fraude.

En el ámbito de la vivienda y condiciones de vida dignas:

- **Mejorar la calidad de los datos e indicadores específicos,** que permitan el análisis con perspectiva de género, desagregados por sexo, renta, edad, nacionalidad, etc. para poder hacer una correcta identificación de la incidencia de las desigualdades en los distintos grupos de población, y que reflejen la vida cotidiana de las personas que habitan la ciudad y los espacios rurales.
- **Mejorar los mecanismos y cauces de participación ciudadana.** Escuchar e incorporar al debate público las voces de las poblaciones vulnerables. La garantía de los derechos relacionados con condiciones de vida y vivienda dignas debe responder a los criterios generales de participación, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.
- **Priorizar enfoques estructurales en combinación con medidas paliativas.** Asegurar una prestación de garantía de ingresos.
- **Acceso digno a alimentos, agua potable, saneamiento y suministros.** Mejorar la información y el acceso a alimentos saludables en zonas y comunidades desfavorecidas, por ejemplo mediante huertos escolares y comedores en centros educativos. Promover el reconocimiento jurídico explícito del derecho humano al agua que garantice el suministro y el saneamiento de agua, cumpliendo los criterios de calidad, cantidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad: prohibición de cortes por razones socio-económicas, garantía del mínimo vital (100 litros persona/día) y establecimiento de tarifas sociales. Defender el modelo de gestión pública de los servicios de agua, transparente, con rendición de cuentas y sin ánimo de lucro; Difusión del Pacto Social por el Agua Pública.¹⁶ Elaborar una estrategia estatal de protección de los derechos energéticos de la ciudadanía, favorecer una transición energética justa, sostenible y de coste eficiente: avanzar hacia un bono social energético que considere de forma integral el problema de la pobreza energética, desarrollar políticas de mejora de la edificación orientada a la adaptación al cambio climático y a la prevención de la vulnerabilidad energética.
- **Calidad y seguridad de la vivienda.** Promover un cambio de paradigma que abandone la visión mercantilista de la vivienda para entenderla como un derecho, a través de la recuperación del derecho a la vivienda como servicio público. Regular el precio del alquiler privado para evitar el uso especulativo de la vivienda, y defender un parque público permanente de vivienda en alquiler.

Transformar la vivienda vacía en vivienda pública. Apoyar otras formas de tenencia, como las cooperativas, cesión de uso, derecho de la superficie, viviendas de emergencia, *co-housing*, etc. Y promover programas de rehabilitación de viviendas para mejorar su calidad, contemplando la subvención del 100% del presupuesto en función de los ingresos y de la gravedad de los problemas detectados.

- **Movilidad y transporte.** Apostar por el transporte público frente al privado. Promover la peatonalización y dar facilidad a la bicicleta (aparcamientos, carriles bici, vías pacificadas y ordenanzas favorables) sin que ello se haga en detrimento de la habilidad de los barrios y de la vinculación actual de muchos centros históricos de nuestras ciudades orientados al turismo y que devienen en la gentrificación de esas zonas urbana.
- **Calidad del entorno y acceso a espacios abiertos.** Trabajar en equipos multidisciplinares para incorporar una visión más social en la planificación de las ciudades, promoviendo procesos participativos en el diagnóstico y toma de decisiones, para poner en el centro la vida de las personas, teniendo en cuenta la complejidad de sus modos de vida y la diversidad, y poniendo el foco en los cuidados y en la provisión social de los mismos, con equipamientos urbanos colectivos y proyectos dinamizadores del espacio (caminos escolares, etc.).
- **Conciliación y corresponsabilidad.** Fomentar la realización de acciones formativa que garanticen el conocimiento de las medidas de conciliación, licencias, permisos, etc. y derechos laborales por parte de todas las trabajadoras y trabajadores. Fomentar la corresponsabilidad para que tanto hombres como mujeres hagan uso de las medidas de conciliación. En particular, promover los permisos iguales e intransferibles y aumentar hasta 16 años la edad de los hijos e hijas que se tienen a cargo para solicitar los permisos y los supuestos de flexibilidad horaria. Racionalizar horarios y permitir la desconexión digital¹⁷. Realizar nuevas oleadas de las encuestas sobre empleo de tiempo y de las encuestas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal.¹⁸

En el ámbito de la participación, influencia y voz:

a. Medidas para facilitar la participación general de la ciudadanía en las elecciones:

- **Medidas para facilitar el voto:** eliminar el voto rogado¹⁹, así como examinar la viabilidad jurídica del voto anticipado, que se está convirtiendo en la fórmula utilizada por una parte importantísima de la población en muchos países.
- **Medidas institucionales para incrementar el valor percibido de cada voto.** Incremento de la visibilidad de las campañas (debates televisados), minimizar los votos perdidos por medio de una reforma del sistema electoral que incremente su proporcionalidad (sin llegar a una fragmentación parlamentaria extrema que suele tener un efecto desmovilizador), o introducir mecanismos que faciliten una oferta política más atractiva y cercana a la ciudadanía, como la celebración de primarias programáticas y de candidatos y candidatas en los partidos

políticos. La simultaneidad de elecciones de distinto nivel también tendría un efecto muy claro en esta dirección.

- **Medidas tendentes a ampliar el censo electoral.** Incrementar los acuerdos de reciprocidad que permitan votar en elecciones municipales a un mayor porcentaje de población extranjera. Extensión del derecho voto a los 16 años, lo cual podría potenciar el interés entre la población joven. A corto plazo esto podría disminuir la participación, pero sus efectos de mayor alcance están en debate en aquellos países donde la medida ha sido introducida recientemente.
- **Medidas tendentes a sancionar la abstención o a premiar la participación.** Si la medida más extrema (pero aplicada en bastantes democracias) como es el voto obligatorio puede generar mayores reparos éticos y jurídicos, la reflexión sobre cómo incentivar la participación puede generar un debate público interesante. De nuevo, se pueden poner encima de la mesa desde propuestas extremas (que encajarían más en la próxima sección), como retribuir el voto en secciones con exclusión muy elevada, hasta pensar en carnets de ciudadanía (donde el voto y otras actividades cívicas dieran puntos) que sirvieran para obtener ventajas en servicios públicos y/o privados.

b. Medidas para facilitar la participación general de la ciudadanía en procesos extra-electorales:

- **Promover instrumentos de participación política** que tengan más poder decisorio y donde haya una visualización clara de que las propuestas de la ciudadanía son implementadas. El desarrollo de la Ley de Participación de Andalucía podría ser un primer paso en esa dirección y la existencia de un fondo para apoyar procesos participativos locales como se ha hecho en algunas CCAA podría ser otra. Las administraciones públicas juegan un papel esencial en el desarrollo de esta propuesta, pero la existencia de coaliciones sociales impulsoras de los mismos es también esencial para su éxito. Algunas ideas para su impulso aparecen en el trabajo de Alarcón y otros.²⁰
- **Incorporar contenidos relacionados con el fomento de la participación política y la práctica democrática en la educación formal obligatoria,** tanto en forma de contenidos curriculares teóricos y prácticos en el marco de asignaturas existentes (Educación para la Ciudadanía, Ciencias sociales, alternativa) como en nuevas. Asimismo, a través de otras experiencias prácticas a desarrollar en los propios centros educativos (por ejemplo, Presupuestos Participativos en los institutos como en la región francesa de Poitou-Charentes), o en otros espacios de socialización juvenil. Las Asambleas de las Ciudades Amigas de la Infancia promovidas por UNICEF son un buen ejemplo, pero tienen aún un alcance muy limitado en determinados contextos, entre los que se encuentra Andalucía.

c. Medidas para reducir la desigualdad participativa: Reducir las desigualdades sociales sería la estrategia más segura para disminuir la desigualdad participativa, aunque con efectos a medio plazo. Entre tanto, se proponen:

- **Medidas para movilizar a sectores abstencionistas.** Estas podrían realizarse desde partidos, sociedad civil y/o instituciones, con una audiencia muy específica en las zonas con mayores niveles de exclusión, y con estudios previos sobre los perfiles de su población destinataria y sobre cuáles podrían ser los argumentos movilizadores a utilizar.
- **Creación de espacios participativos locales,** dotados de fondos finalistas para la implementación de sus propuestas, en zonas de exclusión social fuerte, como se ha hecho con los “Conseils citoyens” franceses y con la “LLei de barris” catalana.

ANEXO I: EL ENFOQUE DE LAS CAPACIDADES Y EL MARCO MULTIDIMENSIONAL DE DESIGUALDADES (MMD)

El denominado Enfoque de las Capacidades (en adelante EC) fue originalmente enunciado por el premio Nobel de Economía hindú Amartya Sen²¹ y la filósofa Martha Nussbaum²² en las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado. Desde entonces, fruto de su potencialidad para el análisis de la situación de las personas en relación a sus posibilidades de desarrollo individual y colectivo, ha tenido un importante avance tanto en el ámbito académico como institucional. Desde el punto de vista académico, se ha avanzado tanto en su conceptualización, profundizando fundamentalmente en algunos de los aspectos que lo sustentan como los de libertad, agencia o justicia (Nussbaum, Fukuda-Parr, etc.), como en su operativización (Robeyns, Alkire, Atkinson, Stiglitz, Fitoussi, etc.), tratando de dar un carácter instrumental a una herramienta teórica muy útil para el análisis de una realidad repleta de desigualdades. Desde el punto de vista institucional, también se ha atendido a este doble objetivo, siendo este enfoque fundamental en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en que se adopta como marco de análisis teórico general.

Así, su aplicación a cuestiones relacionadas con el desarrollo humano en distintos contextos geográficos ha sido progresiva, y aún hoy plantea importantes retos metodológicos por desarrollar.

En palabras de Sen, el EC *“es una disciplina intelectual que otorga un rol central a la evaluación de los logros y libertades de una persona en términos de su capacidad real para ser y hacer las diferentes cosas que una persona tiene razones para valorar”*.²³ Con este enfoque el foco se pone en las personas, en lo que éstas son capaces de ser y hacer, lo que supone una respuesta crítica a los enfoques basados en la economía del bienestar tradicional, centrada únicamente en los ingresos, y se abre paso una visión multidimensional que trata de incorporar factores de otra índole como elementos clave para la valoración del bienestar de los individuos, considerados como fines en sí mismos, y no como medios para la obtención de un bien común.

Siguiendo a Robeyns²⁴, algunos de los aspectos básicos del enfoque se pueden resumir en los siguientes párrafos.

Por una parte, la idea de **justicia** entendida como un concepto tangible y materializable. Las personas no buscan una situación de justicia ideal, sino una situación en que las injusticias que se puedan evitar, o al menos poner de manifiesto, puedan ser eliminadas,²⁵ alejándose así de las teorías de la justicia social rawlsianas. Este concepto tiene, por tanto, que considerar las vidas que las personas pueden vivir, asociadas a sus

contextos sociales e institucionales, pero no solo a estos espacios sino a otras cuestiones relacionadas con las propias personas, surgiendo así la capacidad de elegir.

La **libertad**, de este modo, tiene que ver con las capacidades que podemos poner en funcionamiento, es decir, de aquello que somos capaces de hacer y ser. Esta es la idea fundamental del enfoque.²⁶ Surge así el concepto de **agencia**, que trasciende al de empoderamiento pues incorpora la visión de control propio y directo sobre las acciones para avanzar en el bienestar individual de estas mismas o de otras personas. En definitiva, se refiere a la oportunidad real que las personas tienen de lograr materializar lo que desean, *“lo que una persona es libre de hacer y alcanzar en búsqueda de cualquier objetivo o valores que él o ella considere importante”*.²⁷

Sin embargo, la intrínseca naturaleza interdisciplinar del enfoque, por una parte, y la propia traslación de esta conceptualización filosófica a una implementación práctica, tangible y concreta, hace que no sea fácil obtener una visión generalizada y operativa del mismo. Las propias visiones de Sen y Nussbaum entran en conflicto y continúan siendo fuente de debate. Para Sen el enfoque es un marco general de análisis que permite la comparación sobre diferentes temas que afectan al desarrollo humano, mientras que para Nussbaum es una teoría de la justicia y por tanto debe servir para el establecimiento de unos umbrales mínimos dignos. En este sentido, la principal controversia que afecta en el ámbito que nos ocupa es la compatibilización de dos posturas que, a nuestro juicio, podrían considerarse complementarias, si bien esto no ha sido en general aceptado en la literatura. Alkire²⁸ resume las posturas defendidas por Sen²⁹, que propone la necesidad de plantear una lista de funcionamientos y capacidades asociados a ellos atendiendo a cada contexto concreto, frente a Nussbaum, que considera la necesidad de una lista única de base.

En un intento por operativizar el enfoque, en la última década se han producido importantes avances en esta línea como los recogidos en los trabajos de Krishnakumar³⁰, Hasan³¹, Gálvez et al.³², etc. Entre ellos, destacan especialmente los trabajos desarrollados en la Universidad de Oxford por el equipo de Sabina Alkire y James Foster que, con el diseño del Índice Multidimensional de la Pobreza (PMI), son de los grupos que más repercusión han tenido en este avance. En este contexto se sitúa la propuesta metodológica que se trabajará en el presente informe.

La London School of Economics (LSE), a través de su Instituto de Desigualdades Internacionales, Oxfam y la Escuela de Estudios Orientales y Africanos de la Universidad de Londres (SOAS) proponen avanzar en el desarrollo de un nuevo marco conceptual y de medición multidimensional de las desigualdades: el Marco Multidimensional de Desigualdades (MMD). Para ello, parte de la visión de la Comisión de Equidad y Derechos Humanos de Gran Bretaña que ha estado aplicando una herramienta de medición llamada Equality Measurement Framework para el estudio de las desigualdades multidimensionales. En sintonía con su antecesor, el MMD nace muy vinculado con los Derechos Humanos. Esto le permite ser válido para distintos países como herramienta de

trabajo analítico, siempre con un necesario proceso de adaptación al contexto que enriquezca el proceso y el resultado de su aplicación, tratando pues de compaginar las dos visiones tradicionalmente contrapuestas del enfoque que hemos venido comentando. El Marco Multidimensional de Desigualdades (MMD) proporciona un *“enfoque sistemático para medir y analizar las desigualdades y para la identificación de causas y posibles soluciones”*.³³ Con esta propuesta metodológica se trata de dar relevancia a determinados aspectos, reflejando, como en el enfoque que le sirve de sustento, y desde una visión multidimensional, el hecho de que para la medición de las personas se deben valorar como relevantes distintas dimensiones. En concreto, en el marco de análisis original se establecen una serie de dominios que tratan de recoger esta relevancia de aspectos como la salud, las relaciones, la seguridad, la capacidad para tener influencia, el conocimiento y muchas otras dimensiones incluyendo seguridad financiera.

La novedad que aporta esta propuesta es el hecho de enfocarse en la *“capacidad de desigualdad entendida tanto como ventaja como desventaja”*,³⁴ en lugar de en la privación de capacidad, como han hecho otras propuestas que la han precedido.

En concreto, el marco general de partida³⁵ contempla las siguientes dimensiones a considerar:

Dominio	Descripción
Dominio 1	Vida y salud
Dominio 2	Seguridad física y legal
Dominio 3	Educación y aprendizaje
Dominio 4	Seguridad financiera y trabajo digno
Dominio 5	Condiciones de vida dignas, independientes y seguras
Dominio 6	Participación, influencia y voz
Dominio 7	Vida individual, familiar y social

ANEXO II: METODOLOGÍA

El Marco Multidimensional de la Desigualdad (MMD) proporciona un enfoque sistemático para medir y analizar las desigualdades y para la identificación de causas y posibles soluciones. La desigualdad, como la pobreza, es multidimensional y es experimentada en muchas formas diferentes por los individuos durante toda su vida. Este marco está diseñado para medir la desigualdad en el bienestar individual, reflejando el hecho de que nuestras vidas tienen muchas dimensiones importantes: nuestra salud, nuestras relaciones, nuestra seguridad, nuestra capacidad para tener influencia, nuestro conocimiento y muchas otras dimensiones incluyendo seguridad financiera (www.inequalitytoolkit.org)

La aplicación del marco de análisis a los distintos contextos nacionales, regionales, etc. exige un esfuerzo de adaptación en virtud de diferentes aspectos. En relación a su utilización para la valoración de la situación en el contexto andaluz se identificaron 5 ámbitos relevantes sobre los que se disponía de información suficiente para poder llevar a cabo el análisis deseado (salud, educación y aprendizaje, seguridad económica y trabajo digno, vivienda y condiciones de vida dignas, y, participación, influencia y voz).

El principal inconveniente para el desarrollo del marco es la falta de datos que reflejen adecuadamente las dimensiones que se desean medir. En sí esta cuestión ya constituye un hecho a destacar y sobre el que es necesario llamar la atención, pues en la medida que se disponga de datos exhaustivos, detallados y sobre distintas cuestiones (que en muchas ocasiones han sido obviadas por los organismos encargados de la elaboración de indicadores adecuados para el análisis de la realidad) se podrán realizar diagnósticos próximos a la realidad y útiles para la solución de problemas asociados a las desigualdades existentes.

Es por esta falta de datos, en muchas ocasiones, por lo que se utilizan variables proxy que sirvan para abordar la cuestión, pero que hacen que determinados aspectos no puedan tratarse con la profundidad que sería deseable.

Esta circunstancia aún es más compleja cuando se trata de descender a análisis pormenorizados e interconectados entre temáticas. Si lo que se trata es de medir desigualdad a distintos niveles la tarea es ardua pues la desagregación por sexo, nivel educativo, edad, etc. deja de ser estadísticamente significativa cuando se cruza con variables como el territorio. Esto hace que, además, aunque en ocasiones existen indicadores, tampoco estos puedan ser analizados con rigurosidad. En la mayoría de los casos, por esta razón, en todos los dominios que ha sido posible la desagregación más usada ha sido considerando la renta, la edad y el sexo. Por la disponibilidad de datos y la necesaria brevedad de este informe no se ha podido profundizar con detalle en otros posibles ejes de desigualdad como el lugar de residencia –rural, urbano, barrios, clase social, etnia o país de origen, diversidad funcional o de orientación sexual e identidades de género.

NOTAS

¹ El índice de pobreza y exclusión social (la tasa AROPE) para Andalucía es 12,1 puntos superior a la media de España, uno de los peores valores del país, solo por delante de Extremadura, y continúa 7,2 puntos porcentuales por encima de la tasa del año 2008. EAPN Andalucía, 2019

² Hubiera sido deseable haber podido profundizar más en cuestiones tan relevantes como el territorio, pues en Andalucía cobra especial relevancia el contexto rural y urbano, además con carácter histórico. Sin embargo, la falta de disponibilidad de datos desagregados no lo ha hecho posible. Merece la pena señalar también el marcado sesgo androcéntrico en los indicadores existentes, que limitan igualmente profundizar en aspectos cruciales como los trabajos de cuidados y otros trabajos no remunerados, o aspectos relacionados con los usos de tiempos, o con la percepción de las personas, por citar algunos ejemplos.

³ La escasez de datos ha obligado a descartar el análisis de desigualdades en los ámbitos de la seguridad física y de las relaciones interpersonales.

⁴ Si bien es cierto que a lo largo de los años de crisis hay un empeoramiento medio de este indicador en el conjunto de la Unión Europea, con un incremento de la ratio S80/S20 de un 2,0% entre 2007 y 2017, en España este incremento en el mismo periodo es del 20,0%, solo superado por Lituania (23,7%), Luxemburgo (25,0%) y Suecia (30,3%).

⁵ Además, en 2017 el 9,3% del total de la fuerza laboral en España se encontraba en esta situación de forma no deseada, cifra que triplica la media de los países de la OCDE (OCDE, 2019).

⁶ Es fundamental generar nuevos indicadores específicos no androcéntricos y reforzar la actividad de organismos como el Observatorio de la Vivienda de Andalucía.

⁷ En 2017 un 19,5% de la población declara tener acceso a agua de baja calidad en Andalucía según datos de la Encuesta Nacional de Salud.

⁸ Esta cifra está muy por encima del 30% de sobrecoste de la vivienda máximo recomendado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC).

⁹ Últimos datos disponibles.

¹⁰ El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad, que oscila entre 0 y 100, siendo 0 la igualdad absoluta y 100 la desigualdad total.

¹¹ En 2017 el coeficiente de Gini del ingreso disponible equivalente era de 35,5 en Andalucía y 34,1 en España.

¹² Goerlich (2016); Salido (2017); Ayala y Cantó (2018).

¹³ Estudios realizados en el ámbito rural por Gálvez y Matus (2010).

¹⁴ Un ejemplo de ello lo arrojan análisis como los recogidos por Stuckler y Basu (2013) en lo que ellos llaman la "body economy" o economía del cuerpo, donde demostraban en un análisis de las recesiones, batallas presupuestarias y la política de la vida y la muerte, que las políticas de austeridad matan o incitan a quitarse la vida.

¹⁵ Rodríguez-Modroño (2019).

¹⁶ https://fnca.eu/images/documentos/DOCUMENTOS/pacto_agua_p%C3%BAblica.pdf.

¹⁷ Derecho a no recibir ni contestar mensajes ni correos electrónicos ni llamadas fuera de la jornada laboral para garantizar el derecho al descanso, a vacaciones, así como su intimidad personal y familiar.

¹⁸ Como por ejemplo realiza el Eustat-Euskal Estatistika Erakundea- Instituto Vasco de Estadística.

¹⁹ El voto rogado supuso 2,9% de participación entre los 243.000 andaluces y andaluzas en el extranjero en las pasadas elecciones autonómicas.

²⁰ Alarcón y otros (2015).

²¹ Sen, A. (1985).

²² Nussbaum, M. (1988, 1997).

²³ Sen, A. (2009) en Robeyns, I. (2017).

²⁴ Robeyns, I. (2005).

²⁵ Sen, A. (2010:36).

²⁶ Nussbaum, M. (1986).

²⁷ Sen, A. (1985: 203).

²⁸ Alkire, S. (2007).

²⁹ Sen, A. (1996).

³⁰ Krishnakumar, J. (2007) y Krishnakumar y Ballon (2008).

³¹ Hasan, H. (2009).

³² Gálvez et al. (2013).

³³ Oxfam (2018:3).

³⁴ Oxfam (2018:3).

³⁵ En el contexto andaluz los dominios quedaron reducidos a 5, eliminándose los dominios: Dominio 2: seguridad física y legal y Dominio 7: vida individual, familiar y social. La razón fue puramente instrumental, pues pese a la relevancia y pertinencia del análisis de ambos ámbitos, la disponibilidad de datos estadísticos para un correcto estudio de los mismos es muy limitada a nivel tanto estatal como, más aún, regional.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, P, Font, J. y Madrid. E. (2015) *Participación ciudadana y desigualdad. Diagnóstico y líneas de acción*. Informe de investigación Oxfam-Intermon.

Alkire, S. (2007): "Why the Capability Approach?", *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(1), pp. 115-135. <https://doi.org/10.1080/146498805200034275>.

Ayala, L.; Cantó, O. (2018): "Ciclo económico, clases medias y políticas públicas", *3º Informe sobre la desigualdad en España*, Fundación Alternativas, 185-217.

European Antipoverty Network (EAPN) (2018): *El estado de la pobreza. Seguimiento del Indicador de Pobreza y Exclusión Social en España 2008-2017*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Madrid. 2018.

https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2018.pdf

European Antipoverty Network (EAPN) (2019): *El estado de la pobreza. Seguimiento del Indicador de Pobreza y Exclusión Social en España 2008-2018*. Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Madrid. 2019.

https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/Informe_AROPE_2019_EL_CONTEXTO_NACIONAL.pdf

Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN Andalucía) (2018): *Informe sobre el Estado de la Pobreza en Andalucía 2018. 2008-2018 la pobreza que no cesa*. Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social. http://eapn-andalucia.org/wp-content/uploads/2018/10/INFORME_17-O_VF.pdf

Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN Andalucía) (2019): *Informe sobre el Estado de la Pobreza en Andalucía 2019. Radiografía de la pobreza en Andalucía*. Red Andaluza de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social. http://eapn-andalucia.org/wp-content/uploads/2019/10/2019_Informe_pobreza_andalucia.pdf

Gálvez-Muñoz, L., Domínguez-Serrano, Rodríguez-Modroño, P., y Matus-López, M. (2013): "Gender, Time Use, and Children's and Adolescents' Wellbeing: Implications for Public Policies", *Fiscal Studies*, 34(3), pp: 373–389.

Gálvez, L. y Matus, M. (2010). *Trabajo, bienestar y desarrollo de las mujeres en el ámbito rural andaluz*. Junta de Andalucía: Instituto de la Mujer. Estudios 26. Sevilla.

Goerlich, F.J. (2016), *Distribución de la renta, crisis económicas y políticas redistributivas*, Fundación BBVA, Madrid.

Hasan, H. (2009): "Capabilities measurement: an empirical investigation", MPRA Paper 16742, University Library of Munich, Germany, revised 12 Aug 2009.

Herrera, M. y Marqués, I. (2019): *Género y movilidad social: nuevos datos para Andalucía*. Actualidad, N°81. Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Krishnakumar, J. & Ballon, P. M. (2008): "Estimating Basic Capabilities: A Structural Equation Model Applied to Bolivia", *World Development*, 36 (6), pp. 992-1010.

Krishnakumar, J. (2007): "Going beyond functionings to capabilities: an econometric model to explain and estimate capabilities", *Journal of Human Development and Capabilities*, 8, pp. 39–65.

Nussbaum, M. (1988): *Nature, Function and Capability: Aristotle on Political Distribution*. Oxford Studies in Ancient Philosophy, Supplementary Vol. 1, Oxford University Press. Oxford. 1988.

Nussbaum, M. (1986): *The Fragility of Goodness: Luck and Ethics in Greek Tragedy and Philosophy*. Cambridge, MA. Cambridge University Press. Cambridge. 1986.

Nussbaum, M. (1997): "Capabilities and Human Rights", *Fordham Law Review*, 66(2), pp. 273-300.

OCDE (2019): *The future of Work: How does Spain compare?* <https://www.oecd.org/spain/Employment-Outlook-Spain-EN.pdf>

Oxfam (2018): "Multidimensional Inequality Framework. Final draft", LSE y Oxfam.

Robeyns, I. (2005): "The Capability Approach: A Theoretical Survey", *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(1), pp. 93-117.
<https://doi.org/10.1080/146498805200034266>.

Robeyns, I. (2017): *Well-being, Freedom and Social Justice*. Cambridge. 2017.

Salido, O. (2017), *Las clases medias, ¿las grandes perdedoras de la crisis?*, Observatorio Social de la Caixa.

Sen, A. (1985): *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North Holland. 1985.

Sen, A. (1996): *On the Foundations of Welfare Economics: Utility, Capacity and Practical Reason. Ethics, Rationality and Economic Behaviour*. Eds. Francesco Farina, Frank Hahn, and Stefano Vanucci. Oxford: Clarendon Press. 1996. Pp. 50-65.

Sen, A. (2010): *La idea de la justicia*. Trad. Hernando Valencia Villa. Madrid: Taurus, 2010.

Stuckler, D. & Basu, S. (2013). *The body economic. Why austerity kills. Regressions, budget battles, and the politics of life and death*. Basic Books. New York.

Unicef (2016): *Justicia para los niños. Una tabla clasificatoria de desigualdad en el bienestar infantil en los países ricos*. Report Card n.º 13 de Innocenti.

Este documento ha sido escrito por Mónica Domínguez-Serrano y Lina Gálvez Muñoz, de la Universidad Pablo de Olavide. Han participado: Joan Font (Instituto Estudios Sociales Avanzados-CSIC), María del Mar García-Calvente (Escuela Andaluza de Salud Pública, Junta de Andalucía), Oscar D. Marcenaro Gutiérrez (Universidad de Málaga), Luis Alejandro López Agudo (Universidad de Málaga), Mauricio Matus López (Universidad Pablo de Olavide), Lucía del Moral Espín (Universidad de Cádiz), Sara Pasadas el Amo (Instituto Estudios Sociales Avanzados-CSIC), Alicia Pérez García (Universidad Pablo de Olavide y Universidad de Sevilla), Paula Rodríguez Modroño (Universidad Pablo de Olavide). Oxfam Intermón agradece su contribución y compromiso de trabajo contra la desigualdad, así como la colaboración de Nerea Bastera, Lara Contreras, Sonia Díaz, Liliana Marcos y Alex Prats en la elaboración, y la adaptación realizada por Teresa Cervero. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son de Oxfam Intermón y no tienen por qué representar la visión de las personas citadas.

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con Sonia Díaz sdiaz@oxfamintermon.org

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con msambade@OxfamIntermon.org.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.
Publicado por Oxfam Intermón con
ISBN 978-84-8452-746-6 en febrero 2020
Barcelona

OXFAM INTERMÓN

En Oxfam Intermón creemos en un mundo donde todas las personas disfruten de sus derechos y oportunidades. Por eso trabajamos cada día para reducir las desigualdades sociales y económicas que perpetúan la pobreza.

En los últimos 15 años se ha logrado disminuir la pobreza extrema a la mitad. Sabemos que un futuro sin pobreza es posible y vamos decididamente hacia él.

Perseguimos un futuro sin desigualdad, sin hambre, sin sed, sin discriminación; con equidad, alimentos, agua y justicia. Trabajamos codo con codo con las personas y las comunidades, realizamos análisis e informes que compartimos para mostrar qué funciona y qué es necesario denunciar para alzar las voces de las personas que viven en la injusticia de la pobreza y hacer que lleguen a los líderes mundiales.

Porque creemos en el poder que tienen las personas y en su capacidad para cambiar su entorno e incidir en las causas de la pobreza. Juntas somos imparables.

De esta manera trabajamos en alianzas, con organizaciones socias y aliadas para generar más impacto e influencia. Formamos parte de la confederación Oxfam que cuenta con más de 70 años de experiencia y juntos trabajamos en más de 90 países.

CONSTRUYAMOS UN FUTURO SIN POBREZA

Para más información: msambade@OxfamIntermon.org
www.OxfamIntermon.org