

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1146
18 de mayo de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

¿FEMINIZACION DEL SECTOR INFORMAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE?

Este documento fue preparado por la señora Molly Pollack, consultora de la Unidad Mujer y Desarrollo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización. No fue sometido a revisión editorial.

92-5-750

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LA MUJER COMO RECURSO ECONOMICO	3
III. RELACION POBREZA, MERCADO DE TRABAJO Y SECTOR INFORMAL URBANO (SIU)	6
IV. CONCEPTUALIZACION Y DIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR INFORMAL	8
V. ¿FEMINIZACION DEL SECTOR INFORMAL URBANO (SIU)?	25
VI. MEDICION DE LA PARTICIPACION FEMENINA EN EL SECTOR INFORMAL URBANO (SIU)	28
VII. POLITICAS Y PROYECTOS PARA LA MUJER: EXPERIENCIAS Y LECCIONES	30
1. Los planes de empleo y los fondos sociales de emergencia	30
2. Experiencia de crédito a la microempresa: el caso boliviano	33
3. Proyectos de generación de ingresos	34
VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLITICA	35
BIBLIOGRAFIA	39

I. INTRODUCCION

En las últimas tres décadas se producen transformaciones profundas en los campos económico y social que se traducen en cambios significativos en el mercado laboral y en el rol de la mujer. Uno de los grandes cambios lo constituye la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Sin embargo, en el caso de Latinoamérica y el Caribe, la creciente participación femenina en la actividad económica ocurre en un contexto de sucesivas crisis económicas, lo que se traduce en menores oportunidades de empleo. El resultado es un crecimiento de la fuerza de trabajo empleada en trabajos de baja productividad, de fácil acceso, que exigen bajos niveles de calificación y escaso o ningún monto de capital. En otras palabras, se ha producido un crecimiento del sector "informal" de la economía, donde aparentemente la concentración de las mujeres trabajadoras es muy alta.

La década recién pasada, por otra parte, se considera la década perdida, por la intensidad y la duración de la crisis económica, que se tradujo en un retroceso en la mayoría de los países de la región. Durante el período hay un incremento de la pobreza y el producto per cápita se reduce en 8% entre 1980 y 1989. La crisis no afectó, sin embargo, a toda la población en forma homogénea, sino que con mayor intensidad a los de menores ingresos, a aquellos miembros de la fuerza de trabajo que se desempeñan en trabajos de baja productividad, en particular a los asalariados jóvenes y mujeres. El crecimiento del sector informal se produce en un contexto de empobrecimiento de quienes allí trabajan, ya que las investigaciones muestran que el ingreso medio de los trabajadores del sector se reduce en la década pasada.

Pero el sector informal ha crecido incluso en períodos de crecimiento económico, como respuesta a la necesidad de una mayor flexibilización del mercado de trabajo para hacer frente a la mayor competencia internacional, del proceso de cambio tecnológico y de las políticas de ajuste. La proyecciones muestran que el sector informal seguirá siendo una realidad en América Latina y el Caribe, y que las mujeres seguirán incorporándose a ese sector mientras no haya cambios significativos en las economías de esos países y en las oportunidades a los distintos grupos de la fuerza de trabajo.

La preocupación por aliviar la situación de pobreza de la región y la relación que parece existir entre pobreza y sector informal ha llevado a realizar muchas investigaciones sobre el sector, pero ellas no "suman", ya que el sector es heterogéneo, no hay información estadística confiable, y, además, los estudios, en general, no desagregan por sexo, lo que hace aún más difícil hacer diagnósticos acabados sobre el sector que permitan el diseño de políticas que realmente lleguen a la mujer.

Las investigaciones existentes plantean la "feminización" del sector informal, y cierta relación entre pobreza y sector informal en los países de la región. Por lo tanto, si el objetivo es aliviar la pobreza, es indispensable llegar con las políticas al sector, y, dentro de él a las mujeres. Para ello es necesario hacer un diagnóstico más acabado de la real dimensión del sector y del perfil de las personas que allí se insertan, en especial de las mujeres, donde aparentemente se concentra la pobreza.

Este documento constituye un intento de reunir la información pertinente para determinar qué es lo que realmente sucede en el sector, y, en particular con la mujer. ¿Está realmente ocurriendo una feminización del Sector Informal Urbano (SIU) en la región latinoamericana y del Caribe? ¿Cuál es la real magnitud del sector y cuál es la participación de la mujer? Dentro del sector informal, ¿qué características tienen las mujeres trabajadoras?; ¿En qué ocupaciones se insertan?; ¿Qué lecciones se pueden extraer de los planes más utilizados para mejorar la situación del sector y/o de las mujeres?

La idea de este documento es servir de marco para un proyecto regional o subregional que profundice a nivel de países de modo de tener diagnósticos que permitan hacer recomendaciones de política que lleguen a la mujer del sector.

En esta investigación se utilizan las fuentes oficiales disponibles y algunos estudios de países con el fin de hacer recomendaciones de política hacia el sector que incorporen a la mujer como agente económico, teniendo en cuenta su doble rol productivo y reproductivo. El estudio consta de ocho secciones.

En la primera se plantea la importancia de la mujer como factor de producción, analizando la evolución de su incorporación a la fuerza de trabajo, los sectores en que lo hace, y los factores que lo explican. Al determinarse la significativa participación de la mujer en sectores de baja productividad, especialmente en el informal, surge la necesidad de analizar la relación entre pobreza y sector informal y, al mismo tiempo, de conceptualizar y dimensionar el sector, lo que se hace en la tercera y cuarta sección, utilizando fuentes oficiales disponibles. En las secciones quinta y sexta se analiza el sector desde la perspectiva de su probable feminización, para lo cual se recurre a datos provenientes de encuestas de hogares, de censos, y encuestas específicas. En esta parte se analiza además, las características de los trabajadores del SIU, de modo de proveer de elementos para las recomendaciones de política.

Un examen crítico de las políticas y proyectos hacia el SIU y hacia la mujer se hace brevemente en la sección VII, con el propósito de recoger las lecciones y sentar las bases para el lineamiento de recomendaciones de políticas hacia el sector que incorporen a la variable género, lo que se aborda en la última parte del documento. En la parte final, además de recomendaciones de política, se mencionan temas de investigación indispensables de ser abordados a futuro para proveer de los elementos necesarios para el diseño de programas y políticas que realmente "alcancen" al SIU, y, en particular a la mujer del SIU, de modo de aliviar la situación de pobreza de sus hogares.

II. LA MUJER COMO RECURSO ECONOMICO

Durante la Década de la Mujer de Naciones Unidas (1975-1985) el tema de la relación entre el proceso de desarrollo y la situación de la mujer fué ampliamente analizado, llegándose al siguiente consenso: si se tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población, es indispensable abordar el tema Mujer y Desarrollo. En la Conferencia Mundial para Revisar y Evaluar la Década de las Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en Nairobi en 1985, hubo acuerdo en que el desarrollo económico por sí solo, no beneficiaría automáticamente a la mujer, y que las políticas sociales y medidas asistenciales no constituyen soluciones adecuadas a menos que las políticas económicas incorporen efectivamente a la mujer. Se propuso propugnar el mejoramiento de la situación de la mujer a través de la búsqueda de alternativas de desarrollo basadas en crecimiento con equidad. (Pastizzi-Frencic, 1989)

Es importante hacer notar que la incorporación de la mujer como "actora" del proceso de desarrollo no obedece sólo a razones de tipo ético y de equidad, sino que, además, a razones de eficiencia económica, lo que en la actualidad adquiere una gran relevancia. Las mujeres constituyen un recurso económico importante, y, por lo tanto, desde el punto de vista de las políticas económicas y de desarrollo de la región deben ser incluídas. Solo así se podrá lograr lo que los economistas llaman el "óptimo económico" con una plena utilización de los recursos. Una idea aproximada de este "recurso" lo dan las estimaciones y proyecciones de la OIT/INSTRAW, según las cuales en el año 2000 habrá 900 millones de mujeres trabajadoras en el mundo, lo que en otras palabras significa que por cada dos hombres trabajadores habrá una mujer. Con respecto a la región latinoamericana, el BID estima que la fuerza laboral femenina de la región en 1990 estaba integrada por 40 millones de mujeres, y en el año 2000 alcanzará a 53 millones, de las cuales 22 millones se incorporarán entre el año 1980 y el 2000 (BID 1987). Sin embargo, las condiciones en que la mayoría de estas mujeres trabajan son: baja productividad, bajos salarios, doble jornada, altas tasas de desempleo y subempleo.

Lo anterior pone de manifiesto que no se trata de considerar a la mujer solamente en su rol reproductor, sino que ellas constituyen un recurso económico crucial cuya subutilización tiene graves implicancias para lograr las metas de desarrollo con equidad.

En las últimas tres décadas se producen transformaciones en los campos económico, social, e incluso cultural, que se traducen en cambios notables en las variables demográficas, en el mercado laboral y, en particular, en el rol de la mujer. Aún cuando resulta complejo enumerar todos los factores explicativos de los cambios observados en el mercado laboral, y en especial en la participación femenina en la actividad económica, hay factores sobre los que existe consenso al ser considerados como los más relevantes.

De acuerdo con un estudio de la CEPAL (1988), habría dos conjuntos de factores determinantes de la incorporación creciente de la mujer a la actividad económica en la región latinoamericana y del Caribe. El primero incluye los grandes cambios en la población, tales como: i) el crecimiento de la población, especialmente de la urbana; ii) el proceso de migración interna que

significó, además de la concentración urbana, un cambio en las estructuras de edades y por sexos de la población tanto urbana como rural, debido a que la migración tuvo un carácter selectivo, migrando principalmente adultos jóvenes y mujeres; iii) una notable reducción en las tasas de fecundidad en la mayoría de los países de la región; iv) un aumento de la esperanza de vida; v) una disminución en el tamaño medio de los hogares; vi) un incremento en los hogares con jefatura femenina; vii) cambios culturales y en la educación en relación con el trabajo de la mujer. El segundo conjunto de factores a que se refiere el estudio de la CEPAL está constituido por las transformaciones educacionales y culturales. Las políticas educacionales, sin intención explícita de parte de los "policy makers" se traducen en un acceso indiscriminado de la mujer al proceso educacional, con resultados que inciden en mayores posibilidades de acceder a mejores empleos, observándose que las mujeres que más se han incorporado al mercado de trabajo han sido las de mayor calificación y educación. Se produce, como consecuencia, un cambio sustantivo en el perfil educativo de la población y de la población económicamente activa, en especial de mujeres y jóvenes.

Hay un tercer conjunto de factores que debe agregarse a los anteriores y que es muy significativo en los hogares de bajos ingresos. Este se refiere a la pobreza, y/o reducción en los niveles de ingreso familiar o del jefe de hogar. La drástica reducción en los ingresos reales de los hogares de la mayoría de los países de la región latinoamericana, como consecuencia de las crisis económicas de los años 70 y 80, y de las políticas de ajuste que se implementaron, obligó a las mujeres de los hogares de menores ingresos a participar en el mercado laboral como estrategia de sobrevivencia (Pollack, 1990). No obstante, la mayoría de las mujeres que se incorporan a la actividad económica durante períodos de crisis, permanecen en el mercado de trabajo durante el período de recuperación. Esto es válido casi en su totalidad para las mujeres de hogares de estrato no indigente. Solamente las mujeres de estratos indigentes, es decir, en extrema pobreza, se retiran de la fuerza laboral una vez que la economía inicia un ciclo ascendente y el ingreso del jefe del hogar mejora. Esto indica que resulta más difícil para las mujeres más pobres el compatibilizar sus actividades productivas fuera del hogar con sus actividades de cuidado de los niños y domésticas. Esta situación es válida en varios países de América Latina, y aparece muy clara en un estudio realizado para el caso chileno (Pollack 1990). Según los resultados de esta investigación, que clasifica a los hogares según estrato económico en hogares indigentes, pobres y no pobres, las mujeres de todos los estratos aumentan su participación en la actividad económica durante los años de crisis económica, en los que el ingreso familiar disminuye por el desempleo del jefe u otro miembro familiar o por la reducción de los ingresos reales. Sin embargo, durante la recuperación económica, las mujeres de hogares pobres y no pobres permanecen en el mercado de trabajo y sólo las de hogares indigentes se retiran del mercado laboral.

Como resultado de la simultaneidad de los factores mencionados, se produce una participación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo en la región latinoamericana, en un contexto de disminución de la participación de la población en su conjunto. Las tasas de crecimiento anuales de la fuerza de trabajo por sexos entre 1960 y 1970 alcanzaron a 3.7 entre las mujeres y 2.1 entre los hombres, en tanto que entre 1970 y 1980 éstas fueron 5.1 y 2.5, respectivamente (OIT, 1986). La caída en la tasa global de participación se explica por el aumento en la cobertura educacional de los jóvenes, quienes ahora permanecen más tiempo en su etapa estudiantil; y por la ampliación de la cobertura de la seguridad social, reduciendo la fuerza de trabajo del grupo etario de más de 65 años. Es así como entre 1960 y 1980 en todos los países de la región hubo un descenso de las tasas de actividad masculina y, en cambio, la participación de las mujeres aumentó en 15 países, se mantuvo en dos y descendió en tres (CEPAL, 1988).

El comportamiento de las mujeres en el mercado de trabajo obedece a variables distintas que el de los hombres. En el caso de las mujeres la participación en la actividad económica depende de la etapa del ciclo de vida en que se encuentra, de su estado civil, del número de hijos, del nivel de educación, y del nivel de ingreso del hogar, entre otros factores. De los factores mencionados hay dos que han sido definitivos en las décadas recientes: el nivel educacional y el nivel de ingreso o estrato económico al que ella pertenece (López y Pollack, 1990). Resulta muy distinto explicar el comportamiento de la mujer en el mercado de trabajo según el estrato económico al que ella pertenece, el que a su vez determina en parte su nivel de calificación. Este enfoque coincide con el estudio de la CEPAL (1988) según el cual la participación de las mujeres en el mercado de trabajo obedece a dos lógicas claras: por una parte, una lógica de determinación, que obliga a las mujeres de ingresos más bajos a trabajar, independientemente del ciclo de vida en que se encuentren, la educación que tengan, y los ingresos que puedan obtener. Por otra parte, una lógica de opción, que corresponde a las mujeres de ingresos más altos, las que se incorporan al trabajo remunerado no sólo en busca de un trabajo remunerado, sino de una forma de realización personal. Las mujeres del primer grupo son las más deficientemente registradas en los censos de población y estadísticas oficiales, porque su trabajo se realiza en el sector informal de la economía. El segundo grupo, en cambio, es el que se inserta en el sector moderno o formal y, por lo tanto, es captado adecuadamente por los censos.

Otro cambio importante que ocurre simultáneamente con la mayor incorporación de la mujer en el mercado de trabajo, es su concentración en los sectores de menor productividad, que exigen menor calificación, y que, por ende, son de baja remuneración. Se produce, aparentemente, lo que se ha llamado una "feminización" del sector informal.

La crisis económica afectó en forma desigual a la población de la región afectando más intensamente a los grupos asalariados, y de menores ingresos, y, dentro de ellos a las mujeres. Si bien la participación femenina en la fuerza de trabajo ha aumentado, continúa mostrando mayores tasas de desempleo y menores niveles de ingreso. En la mayoría de los países de la región, contrariamente a lo acontecido en los países industrializados, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo se produce en un contexto de sucesivas crisis económicas, lo que se traduce en menos oportunidades de empleo y mayor competencia por los puestos disponibles. El resultado es que las mujeres se insertan en sectores de baja productividad que requieren de menor calificación y que en su mayoría corresponden a empleos en el sector informal de la economía.

III. RELACION POBREZA, MERCADO DE TRABAJO Y SIU

La década de los ochenta se considera la década perdida de América Latina y el Caribe, por la intensidad y la duración de la crisis económica, que representó un fuerte retroceso en la mayoría de los países de la región. En 1989 el PIB promedio per cápita de la región fue inferior en un 8% al registrado en 1980 (CEPAL, 1990). En 1980 el 33% de la población latinoamericana vivía bajo la línea de pobreza absoluta, incrementándose este porcentaje en 1985 al 39% de la población (PREALC, 1991). No obstante, la crisis no afectó a toda la población en forma homogénea, sino que con mayor intensidad a los asalariados de bajos ingresos, y dentro de estos grupos a las mujeres y jóvenes que se emplean en ocupaciones de baja productividad e ingreso. Las mujeres se vieron afectadas, además, por una mayor carga doméstica producto de las reducciones en el gasto social que los países realizaron como parte de las políticas de ajuste. Por lo anterior se considera que se está produciendo un "ajuste invisible" que involucra a las mujeres pobres de la región, en la medida en que la desinversión social es compensada por el fondo social que ellas proveen con sus diversos trabajos remunerados y domésticos (UNICEF 1987).

La región experimenta un crecimiento sostenido entre 1950 y 1980, quintuplicándose el producto total, y duplicándose el per cápita. Esto se produce en un contexto de fuerte aumento de la población y de urbanización creciente, lo que se traduce en un importante incremento del sector informal de la economía. Lo anterior como consecuencia de la fuerte migración interna que derivó en excedentes de mano de obra disponible en las ciudades, aumentándose por consiguiente el sector informal, el de servicio doméstico, y el subempleo. Para completar el cuadro, la fuerza de trabajo femenino crece significativamente en el período, lo que se traduce en la incorporación de la mujer en actividades económicas de baja productividad y remuneración, en particular en el sector informal.

La preocupación por el SIU se debe a que la experiencia muestra que el sector seguirá aumentando, y que, por lo tanto, es imprescindible impulsar políticas que mejoren la situación de la masa de trabajadores allí insertos. Tanto en períodos de crisis como de crecimiento económico, el sector ha continuado creciendo o disminuyendo muy levemente.

El sector informal se reduce levemente durante los años de crecimiento económico de la década de los 70, e incluso en números absolutos aumentó en 55% entre 1970 y 1980. De acuerdo con una investigación del PREALC, este es el caso de países que mostraron un fuerte crecimiento - Brasil, México, Panamá, Costa Rica, Colombia, y Venezuela. En otros (Uruguay, Paraguay, Chile y Argentina) la participación del SIU aumentó. Por otra parte, durante los años de crisis económica de la primera mitad de los 80 el SIU aumenta (36% entre 1980 y 1985), en un contexto de reducción del ingreso medio del sector, es decir de empobrecimiento de las familias insertas en el sector (PREALC 1991). Según el mismo estudio, en 1980, entre el 75 y el 80% de los ocupados en el sector ganaban ingresos por debajo de la línea de pobreza y un alto porcentaje de los pobres trabajaban en el SIU.

Porqué este incremento en la magnitud del SIU aún en períodos de crecimiento económico? En los últimos años se produce un cambio en la estructura del empleo, consecuencia de los cambios tecnológicos y de las políticas de ajuste. Se ha estado produciendo una informalización de la economía, como respuesta a la necesidad de una mayor flexibilización del proceso productivo para hacer frente a la competencia internacional. Es así como se generaliza el sistema de los subcontratos, permitiendo un abaratamiento del costo de la mano de obra, condición requerida para una mayor competitividad internacional. Lo anterior, si bien se traduce en un aumento en el SIU, también implica un cambio en la estructura y características del sector. La heterogeneidad del sector es además cambiante en el tiempo, como se analiza más adelante. Resulta difícil medir la magnitud de los cambios, ya que no existe información confiable al respecto. Lo que sí se sabe es que ha habido una disminución en la creación de puestos de trabajo en el sector moderno, y un aumento en la participación en el mercado de trabajo de parte de los miembros de hogares pobres, especialmente mujeres (Pollack,1988).

Dado que el crecimiento económico no se proyecta como muy acelerado, y tomando en cuenta las proyecciones de crecimiento de la fuerza de trabajo, se puede concluir con bastante certeza que el SIU seguirá siendo importante en la región latinoamericana y del Caribe. También se proyecta una evolución positiva en la incorporación de las mujeres a la actividad económica. Por lo tanto, si no hay cambios significativos en las economías, ellas continuarán insertándose mayoritariamente en el SIU, en puestos de baja productividad y remuneraciones, con los consiguientes efectos sobre la pobreza de la región.

Se desprende de lo anterior que no sólo el sector informal crece, sino que lo hace en condiciones de empobrecimiento de los que allí trabajan. Por lo tanto, resulta imprescindible, si se quiere aliviar la situación de pobreza el implementar políticas hacia el sector. Para hacer políticas efectivas, sin embargo, es necesario hacer diagnósticos afinados de los grupos objetivos, de modo que las políticas realmente los alcancen, siendo uno de estos grupos el de las mujeres.

IV. CONCEPTUALIZACION Y DIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR INFORMAL

Para dimensionar el sector informal es necesario primero definir qué es lo que se entiende por sector informal, ya que su magnitud depende del tipo de definición que se adopte y de las posibilidades de medición con la información disponible. Estas son dos limitantes que relativizan bastante las estimaciones que existen sobre la dimensión de este sector. Esta situación se agrava en el caso del sector informal femenino, ya que la dificultad de medición es aún mayor.

El concepto de sector informal se empieza a utilizar desde comienzos de siglo al descubrirse que gran parte del trabajo de jóvenes y adultos no estaba contabilizado por las estadísticas oficiales. Por una parte los trabajos no estaban en el sector formal de la economía y, por otra, estos trabajadores no estaban adquiriendo sus conocimientos en los sistemas formales de educación. De allí los términos formales y no formales (Goodale 1989). Posteriormente, y desde los inicios de los años 70, se comienza a tratar más sistemáticamente al sector informal y adquiere una mayor relevancia en los análisis de comportamiento del mercado de trabajo a través de investigaciones realizadas, entre otros, por la OIT y el PREALC.

Existen diversas definiciones de sector informal, pero hay tres conceptos ampliamente aceptados.

Una de las definiciones más utilizadas para referirse al sector informal, se conoce como el enfoque de excedente de mano de obra y es sustentada por el PREALC. Este enfoque se centra en las características del mercado laboral porque incluye a " un conjunto heterogéneo de actividades productivas cuyo principal elemento común es emplear a un número de personas que no podrían ocuparse en el sector moderno y deben subemplearse con relativamente escaso acceso a factores de producción complementarios del trabajo" (Mezzera 1988). Según este enfoque la mayoría de las personas ocupadas en el sector informal lo hacen porque no existen suficientes oportunidades en el sector formal. Como consecuencia, muchos de ellos deben aceptar empleo en el sector formal o crear sus propios empleos en el sector informal.

Con fines de medición, se considera en este sector a un conjunto de individuos en ciertas categorías ocupacionales: trabajadores por cuenta propia no profesionales, familiares no remunerados, patrones y empleados de establecimientos de menos de cinco personas.

Una segunda interpretación del SIU se relaciona con las necesidades básicas de la población y, por lo tanto, con la idea de pobreza crítica, siendo la unidad de análisis en este caso la familia u hogar.

Un tercer concepto de SIU incluye a un conjunto de unidades productivas con determinadas características que las diferencian del resto de la economía: poco capital disponible, inestabilidad en los mercados, bajo nivel de desarrollo tecnológico y de técnicas contables y administrativas, reducido número de trabajadores, etc.

La magnitud del sector informal depende de la definición adoptada y de las posibilidades de medición de las encuestas.

Esta investigación se centra en el sector informal urbano, entendiendo por éste al conjunto de personas que trabajan en las categorías ocupacionales definidas por el PREALC, y que, además tienen poco acceso al capital, a la tecnología, y a la capacitación. Para fines de medición se utiliza la definición del PREALC, aún cuando no siempre es posible contar con ese tipo de información.

Una vez aceptada una determinada definición de sector informal surge el problema de su medición con las estadísticas oficiales. Los datos provenientes de censos y de encuestas oficiales no permiten realizar una medición exhaustiva del sector, ya que las preguntas referidas a la ocupación o empleo están destinadas a medir el empleo en el sector formal. Por lo tanto, las estadísticas oficiales subestiman el tamaño del sector. En el caso de la inserción laboral femenina ésta se encuentra aún más subestimada.

En los cuadros 1 y 2 se presentan estimaciones del tamaño del sector en términos de la PEA ocupada según datos de los censos nacionales y encuestas de hogares o específicas. En 1989 el SIU representa el 30% de la PEA de la región latinoamericana. En general, la información que proviene de los censos no permite una medición del sector informal, y lo que se hace es una estimación de algunas de las categorías ocupacionales allí incluidas. Actualmente existe información de los censos nacionales de los 70 y de los 80 para algunos países de la región, los que no se presentan en el documento por no permitir realmente un análisis confiable de la magnitud ni de las características del sector. En relación a la magnitud del sector informal urbano, según estas cifras los porcentajes de participación en el SIU en ocho países de América Latina fluctúan en 1980 entre 11 y 32%, y entre 10 y 45% en 1960.

El sector habría crecido a una tasa anual del 6.7% en el período 1980-1989, crecimiento bastante elevado si se le compara con el crecimiento anual de 2.8% de la PEA total de la región y de 3.7% de la PEA no agrícola (PREALC, 1991)

La dificultad de definir tendencias se debe por una parte a la imposibilidad de medir en forma efectiva, y, por otra, a la no existencia de cifras de series de tiempo que permitan observar la evolución. No se pueden derivar conclusiones válidas de tendencias, porque el SIU es en algunos casos pro cíclico y en otros anti cíclico. En general, los estudios de casos muestran que en las recesiones económicas en algunos casos el SIU crece por la imposibilidad del sector formal de absorber la totalidad de la fuerza de trabajo; en otros, este también se reduce junto con el sector formal porque está muy vinculado a la dinámica de este último. Esto lleva a un aspecto muy relevante en esta discusión que es el de la heterogeneidad del sector informal.

La heterogeneidad del SIU constituye justamente uno de los principales obstáculos para el diseño de una política orientada hacia el sector. Las diferencias se producen en todos los niveles. Las características individuales de quienes en él participan varían en la edad, sexo, nivel educacional, estado civil, experiencia, acceso a los recursos productivos, etc. Además, lo anterior debe sumarse a la gran heterogeneidad o diversidad de las actividades u ocupaciones en que los trabajadores se insertan.

Cuadro 1

PROPORCION DE LA FUERZA DE TRABAJO OCUPADA EN EL SIU
EN AMERICA LATINA

(datos de censos nacionales)

	%	
1950	20.0	(10.7)
1960	19.5	(9.2)
1970	20.1	(9.5)
1980	20.3	(8.4)

Nota: las cifras entre paréntesis corresponden a empleo doméstico

Fuente: Mezzera, 1988.

Cuadro 2

PROPORCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO OCUPADA EL EL SIU
EN AMERICA LATINA

(según datos de encuestas de hogares)

	%
1980	24.0
1983	26.0
1986	28.0
1989	30.0

Fuente: Infante, 1991

A pesar del aumento de la incidencia del SIU en la población económicamente activa durante la década pasada, los ingresos laborales medios del sector se reducen en 41.1% frente a un promedio de la economía de 27.9%, lo que implica un empobrecimiento de quienes allí laboran. Además, en 1980 la proporción de mujeres que trabajaba en el SIU fluctuaba entre el 35 y 39%, en comparación con la participación de la mujer en el total del empleo no agrícola, que alcanzaba al 30% (Tokman, 1989), concentrándose la mayor parte del empleo femenino en el servicio doméstico. Entre las causas de esta concentración femenina en el SIU se considera a las dificultades que enfrentan para encontrar empleos en el sector formal debido a los niveles de calificación requeridos, a las dificultades de compatibilización de su rol productivo con el reproductivo, a los problemas de acceso a los factores productivos como crédito, tecnología, etc.

De acuerdo con información de censos elaborada por el PREALC, la participación femenina en el SIU se reduce en el sector manufacturero y aumenta en el de comercio, con sólo la excepción de Costa Rica y Honduras, cambio que no ocurre en el caso de los hombres. Estos últimos también reducen su participación en la industria manufacturera informal pero se insertan ahora en mayor proporción en servicios personales y construcción.

A pesar de la poca información disponible sobre la magnitud del sector informal femenino en la región, en el cuadro 3 se presentan estimaciones para algunas ciudades y países realizadas con datos provenientes de las encuestas de hogares o específicas. Allí se observa que la participación de la mujer en el SIU difiere entre países y en el tiempo. La menor participación ocurre en Panamá donde sólo el 8.4% de las mujeres activas se ocupan en el SIU. En Bolivia, en la ciudad de Cochabamba, la participación femenina en el SIU se eleva al 64.6%, lo que se explicaría por tratarse de una ciudad de atracción de migrantes internos.

La heterogeneidad del SIU se expresa no sólo en su distinto tamaño y composición, sino que también difiere en su incidencia por sexo, por edad, y, lo que es muy importante, por estrato de ingreso. Para ilustrar lo anterior se presentan algunos datos para algunos países seleccionados donde existe información relevante: Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela.

La evolución de la población económicamente activa en el SIU en Chile es relativamente estable durante el período 1985-1990, y la inserción de mujeres y hombres no difiere en forma significativa (cuadros 4 al 9). Lo que sí es distinta es la inserción de las mujeres en el servicio doméstico, ya que se observa que casi un cuarto de la PEA femenina trabaja en dicho sector. Lo anterior se traduce en que sólo la mitad de las mujeres activas trabaja en el sector formal de la economía chilena, mientras este porcentaje se eleva a casi el 75% en el caso de los hombres (cuadro 5). El resultado es que más del 32% de los ocupados en el SIU son mujeres, comparado con sólo 28% en el sector formal (cuadro 7). Otro aspecto que resalta de estos cuadros es que el desempleo afecta con mayor intensidad a las mujeres en 1984, año en que la recuperación económica posterior a la crisis de 1982 estaba comenzando, y, además, una menor proporción de mujeres que de hombres se beneficia de los programas de empleo (cuadro 6).

Cuadro 3

PROPORCION DE MUJERES OCUPADAS EN EL SIU EN ALGUNOS PAÍSES DE
AMERICA LATINA

(según encuestas de hogares)

		%
Ecuador (Quito)	1987	33.0
Colombia	1976	21.5
	1980	23.5
	1988	26.1
Bolivia (Santa Cruz) (Cochabamba)	1988 *	44.6
	1988 *	64.6
Chile	1985	19.7
	1986	22.1
	1987	22.4
	1988	23.4
	1989	24.0
	1990	22.8
Costa Rica (San José)	1985	13.4
Panamá	1985	8.4
Paraguay	1990	40.7
Venezuela (Caracas)	1985	12.2
Brasil (Sao Paulo)	1985	14.9

Nota: Las cifras con asterísco no provienen de encuestas de hogares oficiales, sino de encuestas de migración y empleo.

Fuente: Ecuador y Colombia: PREALC, Documento de trabajo N° 358, de encuestas de hogares. Santa Cruz y Cochabamba: Villarreal, 1992. Bogotá, Caracas, Panamá, San José y Sao Paulo: CEPAL, 1989, encuestas de hogares. Paraguay: Pollack, 1992, encuestas de hogares.

Cuadro 4

CHILE: PROPORCION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN EL SIU, POR SEXO

	Hombres	Mujeres	Total
1985	22.5 (22.8)	19.7 (42.4)	21.6 (30.1)
1986	25.3 (25.5)	22.1 (45.5)	24.2 (32.7)
1987	25.3 (25.5)	22.4 (45.9)	24.3 (32.7)
1988	23.9 (24.0)	23.4 (47.7)	23.7 (32.4)
1989	23.7 (23.9)	24.0 (45.6)	23.8 (31.6)
1990	24.0 (24.2)	22.8 (44.2)	23.6 (31.6)

Nota: Cifras entre paréntesis corresponden al SIU incluyendo el servicio doméstico.

Fuente: PREALC, en base a tabulados especiales de las encuestas de hogares del INE.

Cuadro 5

CHILE: SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO POR SEXO. 1980-1984

	Hombres		Mujeres	
	1980	1984	1980	1984
Sector formal	74.2	72.9	53.5	52.6
Sector informal	25.3	26.7	24.3	23.5
Serv. doméstico	0.4	0.3	22.2	23.9

Fuente: CEPAL, 1989, elaboración en base a datos de encuestas de hogares.

Cuadro 6

CHILE: SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO POR SEXO.
1980-1984

	Hombres		Mujeres	
	1980	1984	1980	1984
SF	61.7	55.3	45.8	40.1
SIU	21.0	20.3	20.8	17.9
Empleados domésticos	0.3	0.2	19.0	18.2
Desempleados	12.0	15.9	10.7	19.0
Progr. empl	4.9	8.3	3.7	4.8

Fuente: Elaborado a partir de datos de CEPAL: Mujer y Trabajo urbano en una situación de crisis: análisis y evaluación de dos encuestas de hogares, 1980 y 1984 (marzo de 1989).

Cuadro 7

CHILE: SEGMENTACION DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO SEGUN SEXO
1980-1984

	Sector formal		Sector informal	
	1980	1984	1980	1984
Hombres	72.2	71.9	66.1	67.7
Mujeres	27.8	28.1	33.9	32.3

Fuente: CEPAL, 1989, elaboración en base a encuestas de hogares.

Dos aspectos que son importantes al analizar la segmentación de la fuerza de trabajo, son las características de los ocupados y las diferencias por estrato económico. En el caso chileno tanto las mujeres como los hombres del SIU tienen un menor nivel educacional y más edad que los ocupados en el sector formal. Esta característica es aún más acentuada para las mujeres, las que tienen un menor nivel de educación y mayor edad incluso que los hombres del SIU. Aproximadamente la mitad de las mujeres ocupadas en el sector informal son mayores de 45 años y tienen sólo educación primaria, lo que contrasta con las mujeres ocupadas en el sector formal. De estas últimas más del 70% tiene educación secundaria o superior y más del 80% son del grupo etario entre 15 y 44 años (cuadro 8).

Cuadro 8

CHILE: PERFIL DE OCUPADOS EN LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL
POR SEXO

	1980		1984	
	SF	SIU	SF	SIU
HOMBRES				
<u>Edad</u>				
15-24	22.2	15.6	17.3	13.4
25-44	51.8	41.4	56.3	42.0
45 y más	26.0	43.3	26.5	44.2
<u>Educación</u>				
primaria	35.8	45.4	28.9	40.4
secundaria	54.2	49.4	60.5	55.2
superior	10.0	5.2	10.6	4.4
MUJERES				
<u>Edad</u>				
15-24	22.3	8.7	21.4	8.1
25-44	57.9	48.9	59.1	45.8
45 y más	18.6	42.2	19.3	46.3
<u>Educación</u>				
primaria	33.1	49.0	28.2	47.4
secundaria	56.1	48.7	59.6	49.7
superior	10.8	2.3	12.2	2.9

Fuente: CEPAL, 1989.

En el cuadro 9 se presenta la segmentación del mercado de trabajo (excluyendo del SIU a los asalariados de pequeñas empresas, por no estar este dato disponible en las encuestas), para tres estratos de ingreso: indigente, pobre y no pobre. Estos grupos se determinaron definiendo a los hogares indigentes como aquellos cuyo ingreso per cápita es inferior al valor de una canasta básica alimenticia definida previamente; a los hogares pobres como aquellos cuyo ingreso per cápita es inferior a dos veces el valor de la canasta; y como no pobres a aquellos hogares cuyo ingreso per cápita supera al doble del valor de la canasta (Pollack,1990). Se desprende de estos datos: i) una mayor incidencia del SIU en la fuerza de trabajo de los hogares indigentes y pobres que en los no pobres, tanto para hombres como para mujeres, ii) Una proporción de mujeres ocupadas en servicio doméstico mayoritaria entre las indigentes (casi 30%), y menor entre las no pobres (10%); iii) en los grupos de pobres y no pobres es el empleo privado el que más absorbe a las mujeres, mientras en el caso de los hombres esto ocurre en todos los estratos; iv) Las mayores fluctuaciones en el tiempo se observan en el empleo asalariado, el que incluye en esta caso parte del SIU, a los asalariados de pequeñas empresas. Como conclusión se deduce que el SIU discrimina por estrato de ingreso, siendo mayor su participación en los estratos más pobres, indistintamente para hombres y mujeres, y que el ciclo económico afecta más al empleo privado que al sector informal constituido por los trabajadores por cuenta propia.

Cuadro 9

CHILE, GRAN SANTIAGO: JEFES DE HOGAR OCUPADOS EN LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL, POR SEXO Y ESTRATO DE INGRESO DEL HOGAR

	1980		1984		1987	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<u>Indigentes</u>						
SF	10.4	10.8	31.3	20.7	15.1	22.8
SIU	30.2	35.1	25.6	34.5	34.1	26.3
Serv.Domest.	0.5	24.3	0	24.1	0	33.3
Empl. Privado	59.1	29.7	43.1	20.7	50.8	27.5
<u>Pobres</u>						
SF	11.1	8.9	17.0	20.9	13.1	10.7
SIU	25.5	30.4	25.6	16.3	20.9	27.7
Serv. Domest.	0	26.8	0.2	37.2	0	18.5
Empl. Privado	62.9	33.9	57.1	25.6	65.9	43.1
<u>No Pobres</u>						
SF	24.7	22.9	28.1	28.7	26.2	27.6
SIU	22.4	23.8	21.1	22.5	19.2	17.6
Serv. Domest.	0	9.5	4.5	10.4	0	9.9
Empl. Privado	53.0	46.3	50.9	38.3	54.7	45.0

Fuente: Pollack, 1990, elaboración en base a encuestas de hogares.

Del análisis del caso chileno se desprende la necesidad de hacer un diagnóstico más acabado sobre las características de quienes trabajan en el SIU, y de afinar la medición de su magnitud y de su estructura. La políticas y recomendaciones hacia el sector dependerán en buena medida de cual sea la estructura por categoría ocupacional, por sexo, edad, grado de parentesco con el jefe, etc.

La mayor incidencia del SIU en los estratos socioeconómicos más bajos se observa claramente en el cuadro 10, para los casos de Guatemala, Honduras y Paraguay. En los tres países, para ambos sexos, la proporción de ocupados en el SIU tiene una relación directa con el nivel de ingresos del hogar. Siguiendo la misma metodología para definir pobreza del caso chileno, en todos los casos el porcentaje de fuerza de trabajo ocupada en el SIU es muy superior en el estrato indigente que en el pobre, y mayor en el estrato pobre que en el no pobre. Además, en todos los países y en todos los estratos, y para todos los grupos de edad, el porcentaje de mujeres ocupadas en el SIU es superior al porcentaje de hombres. La única excepción la constituye Paraguay en el grupo de edad de jóvenes de 15 a 24 años, y en el estrato no pobre en los adultos.

Cuadro 10

PROPORCION DE FUERZA DE TRABAJO OCUPADA EN EL SIU, POR SEXO,
EDAD Y ESTRATO DE INGRESO

	Mujeres			Hombres		
	Ind	Pobre	No Pobre	Ind	Pobre	No Pobre
Guatemala						
15-19	0.77	0.77	0.68	0.65	0.53	0.37
20-24	0.73	0.49	0.45	0.59	0.34	0.26
25-49	0.84	0.52	0.34	0.61	0.32	0.23
50-64	0.90	0.90	0.51	0.75	0.53	0.29
Total	0.84	0.59	0.44	0.66	0.39	0.28
Honduras						
15-19	0.58	0.45	0.64	0.48	0.28	0.59
20-24	0.65	0.30	0.40	0.39	0.31	0.25
25-49	0.85	0.61	0.51	0.48	0.27	0.23
50-64	0.95	0.99	0.91	0.58	0.36	0.36
Total	0.68	0.43	0.53	0.49	0.30	0.27
Paraguay						
15-24	0.39	0.35	0.17	0.67	0.44	0.44
25 y más	0.65	0.60	0.41	0.66	0.49	0.44

Fuentes: Guatemala y Honduras: Uthoff, 1990, elaborado en base a encuestas de hogares. Paraguay: Pollack, 1992, trabajo en curso, elaboración en base a encuestas de hogares.

Cuadro 11

PARAGUAY: SEGMENTACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO SEGÚN SEXO

	Indigentes		Pobres		No pobres		Total	
	H	M	H	M	H	M	H	M
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SF	26.3	16.1	39.1	20.1	47.5	34.8	42.9	29.5
SIU	66.5	58.1	48.5	52.6	44.1	34.1	47.8	40.7
S.D.	0	25.8	0	23.8	0	26.1	0	25.5
Rest.	7.3	0	12.4	3.5	8.5	5.1	9.4	4.3
Jefes Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
SF	27.6	18.6	40.0	35.8	49.3	34.9	43.0	30.6
SIU	64.9	62.4	49.0	52.7	44.6	52.2	49.2	55.3
S.D.	0	19.0	0	5.7	0	9.6	0	10.8
Rest	7.5	0	11.0	5.7	6.1	3.3	7.8	3.3

Fuente: Pollack 1992, elaboración en base a datos de encuestas de hogares.

Continuando con el análisis de los datos provenientes del cuadro 12, resulta interesante observar la incidencia del SIU por estructura de edades, la que difiere entre hombres y mujeres. En los tres casos los porcentajes de mujeres ocupadas en el SIU son muy altos, alcanzando niveles del 99% en Honduras en el grupo etario de 25 a 49 años del estrato pobre. En general, la mayor inserción en el SIU corresponde a las mujeres mayores, de 50 a 64 años, mientras la mayor inserción de los hombres corresponde a los grupos mayores sólo en el caso de los indigentes y a los más jóvenes en el caso de los no pobres. A pesar de la mayor concentración de mujeres mayores en el SIU, en los casos analizados la concentración es alta en todos los grupos etarios.

Cuadro 12

PARAGUAY: PROPORCIÓN DE OCUPADOS EN EL SECTOR INFORMAL, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, POR ESTRATO DE INGRESO Y EDAD

	Indigente		Pobre		No pobre	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
SIU	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
15-24						
Empleado	7.5	16.7	6.3	62.0	22.0	46.2
Obrero	64.8	51.5	62.1	13.0	54.6	27.1
Patrón	6.9	0	3.0	0	5.5	0
Cta.propia	20.8	32.4	28.6	18.5	13.6	26.7
FNR	0	0	0	6.5	4.2	0
SIU	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
25 y más						
Empleado	4.2	3.0	5.4	8.5	12.1	13.6
Obrero	48.8	6.1	29.2	7.5	19.5	5.1
Patrón	8.0	0	23.1	1.1	34.0	10.4
Cta.propia	39.1	90.9	42.3	82.9	33.9	70.9
FNR	0	0	0	0	0.5	0

Fuente: Pollack, 1992, elaborado en base a encuestas de hogares.

Un aspecto que resulta de interés para las recomendaciones de políticas es la alta concentración de mujeres jefas de hogar en el SIU en Paraguay (cuadro 11). Así se observa que entre los indigentes el 62.4% de las jefas de hogar trabajan en el SIU, en comparación con 58.1% para el total de las mujeres ocupadas de ese estrato. En los tres estratos económicos sucede lo mismo, siendo la diferencia aún mayor en los grupos de ingreso más alto. La explicación posible es el alto porcentaje de mujeres en el servicio doméstico que no son jefas. A las jefas les sería más difícil compatibilizar su doble rol de productora y reproductora y, por lo tanto prefieren el empleo informal.

Analizando la distribución de los ocupados en el SIU, en el caso paraguayo, se observa que mientras los hombres y mujeres jóvenes de hasta 25 años se concentran en la categoría de obrero o empleados, las mujeres mayores de 25 años lo hacen fundamentalmente como trabajadoras por cuenta propia (entre el 70 y el 90% según el estrato de ingreso); y los hombres mayores se distribuyen en forma pareja entre trabajadores por cuenta propia y obreros (los indigentes) y entre trabajadores por cuenta propia, obreros y patronos (los de estrato no pobre). Esta situación lleva a considerar que una política dirigida hacia el sector informal en Paraguay que realmente tenga como objetivo llegar a las mujeres, debe centrarse en políticas hacia los trabajadores por cuenta propia.

La experiencia de Venezuela en el período 1970-1981 se ilustra en los cuadros 13 a 16 inclusive. En los cinco años considerados la proporción de mujeres insertas en el SIU bordea el 40% (cuadro 13). Al igual que en la experiencia paraguaya, la mayoría de las trabajadoras del SIU venezolano son trabajadoras por cuenta propia, con excepción del año 1981 (cuadro 14). Desagregando aún más al SIU, se observa en el cuadro 15 que las trabajadoras por cuenta propia son principalmente vendedoras en casi el 50% de los casos seguidas de artesanas y trabajadoras de servicios. En este caso es en el comercio ambulante probablemente donde se deberían centrar las políticas hacia el SIU para llegar a las mujeres.

Cuadro 13

VENEZUELA: SEGMENTACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO FEMENINA. 1977-1981

	1977	1978	1979	1980	1981
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector formal	60.4	61.9	63.2	63.1	58.0
Sector informal	39.6	38.1	36.8	36.9	42.0

Fuente: CORDIPLAN, 1984.

Cuadro 14

VENEZUELA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA OCUPACIÓN FEMENINA EN EL SECTOR INFORMAL. 1977-1981

	1977	1978	1979	1980	1981
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Patronos pequeñas empresas	5.6	4.4	4.5	3.3	3.7
Emp./obreros pequeñas emp.	25.1	26.6	26.7	26.5	53.9
Trabajadores por cta. propia	69.3	69.0	68.8	70.2	42.4

Fuente: CORDIPLAN, 1984.

Cuadro 15

VENEZUELA: TRABAJADORAS POR CUENTA PROPIA DEL SIU,
SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL. 1971-1981

	1977	1978	1979	1980	1981
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Empleadas de oficina	0.2	0.8	0.7	0.7	0.6
Vendedoras	36.9	41.9	41.4	44.4	46.9
Artesanas y operarias	37.0	32.5	31.8	31.3	28.2
Trabajadoras de servicios	24.1	23.0	24.4	21.5	21.8
Otras ocupaciones	2.2	1.8	1.8	2.1	2.6

Fuente: CORDIPLAN, 1984

Un análisis del perfil de las mujeres ocupadas en el SIU en Venezuela muestra que el nivel de instrucción es menor al del total de las mujeres activas del área urbana. Mientras el 55% del total de las mujeres activas urbanas tiene educación media o superior, este porcentaje alcanza a sólo el 19% en las informales. Por otra parte, más del 30% de las ocupadas en el SIU lo hace menos de 30 horas a la semana, en contraste con sólo el 8% de las insertas en el total del mercado laboral. Entre las trabajadoras por cuenta propia hay una proporción mayor de mujeres de más de 45 años (36%) que entre las del sector formal (16%). Uno de los aspectos más relevantes para el diseño de políticas que se desprende del cuadro 16 es el alto porcentaje de jefas de hogar que trabajan en el SIU (36%), en relación al que los hace en toda la economía urbana (18%), lo que es coincidente con el caso de Paraguay.

De los casos analizados se puede concluir:

i) Para diseñar políticas hacia el SIU que alcancen a la mujer es indispensable tener primero un diagnóstico lo más acabado posible que no sólo dimensione el sector sino que caracterice a las personas que allí trabajan según sexo, edad, nivel educacional, categoría ocupacional, etc.

ii) Es difícil generalizar a partir de sólo algunos estudios de casos, y es probable que la situación sea diferente en cada país e incluso en distintas regiones en el mismo país. Por ello los estudios de casos por medio de encuestas específicas son necesarios para definir a la población objetivo de modo que las políticas efectivamente las alcancen.

Cuadro 16

VENEZUELA: PERFIL DE LA FUERZA DE TRABAJO FEMENINA OCUPADA EN EL SIU. 1977 y 1981

	SIU		PEA urbana	
	1977	1981	1977	1981
<u>Edad *</u>				
15-19	0	1.5	0	8.3
20-24	0	7.1	0	18.2
25-34	0	25.4	0	33.6
35-44	0	29.3	0	23.2
45-54	0	20.2	0	11.2
55-64	0	12.1	0	4.3
65 y más	0	4.3	0	1.1
<u>Nivel de instrucción</u>				
analfabetas	26.0	19.3	9.1	5.6
sin nivel	5.7	3.9	2.4	1.5
primaria	56.2	58.0	43.7	39.0
media	11.8	17.9	36.7	44.0
superior	0.5	0.8	8.1	9.9
<u>Horas trabajadas</u>				
1-29	34.3	32.0	9.5	8.1
30-40	43.0	44.7	53.3	55.3
41 y más	22.7	23.3	37.2	36.6
<u>Con empleo, sin trabajar</u>				
	0	0	5.4	4.4
<u>Relación de parentesco</u>				
Jefe	37.3	36.1	18.6	17.9
esposa o compañera	44.5	44.2	30.7	29.9
hijas	8.5	11.1	28.3	32.7
otras parientes	8.1	6.8	11.6	11.1
no parientes	1.6	1.8	10.8	8.4

* Los datos de edad no corresponden exactamente a las trabajadoras del SIU, sino que a las trabajadoras por cuenta propia del SIU, en el año 1982.

Fuente: CORDIPLAN, 1984.

Cuadro 17

PERFIL DE LOS TRABAJADORES DEL FSE DE BOLIVIA

	Estudio Castaños	Estudio Newman Jorgensen Pradhan
<u>Edad</u>		
20-65		91
Menores de 40	73	
15-29	48	
<u>Jefe de hogar</u>		
Hombres	55	90
Casados		71
<u>Educación</u>		
Ninguna	2	6
Básica	40	41
Intermedia	27	24
Media		26
Técnica		1
Universitaria		2
<u>Vivienda</u>		
<u>Acceso a servicios</u>		
Vivienda propia	59	
Electricidad	30	
Servicio higiénico	22	
Alcantarillado	16	
Red de agua potable	54	
<u>Familias con único ingreso</u>		
Del FSE	51	62
<u>Familias con otro ingreso</u>		
	49	34
<u>Trabajadores con otro trabajo</u>		
	25	7
<u>Desempleados antes del FSE</u>		
	44	39
<u>Ocupados antes del FSE</u>		
	29	54
Construcción		60
Vendedores		5
Mineros		1

Fuente: Avila, G., Campero, F., et.al.

iii) En algunos casos las mujeres y hombres del SIU tienen características parecidas, pero en general, las mujeres tienen menores niveles educacionales, son de grupos etarios mayores, trabajan un menor número de horas y se concentran en trabajadoras por cuenta propia. Además, lo que es de extrema relevancia en el diseño de políticas, la proporción de mujeres jefas de hogar en el SIU es superior a la proporción de jefas que trabajan en el sector formal, lo que hace aún más necesaria la preocupación por mejorar la situación del sector.

iv) En las políticas debe considerarse las especificidades femeninas de modo que las políticas les lleguen realmente.

v) La discriminación por estrato de ingreso del SIU es un aspecto de extrema importancia en los estudios sobre el sector y en las recomendaciones de políticas. En todos los casos analizados, la incidencia del sector es mayor entre los miembros de hogares indigentes y pobres. Por lo tanto, políticas hacia la extrema pobreza deben incluir políticas hacia el sector informal y en especial hacia la mujer.

V. ¿FEMINIZACION DEL SIU ?

Es difícil con la información disponible responder a la interrogante de si el SIU se está realmente feminizando. En general, es cierto que las mujeres más pobres se concentran en el SIU, y, que si se agrega el servicio doméstico, el porcentaje supera al 70 % en la mayoría de los casos. Además de los casos analizados anteriormente hay estudios que afirman que se ha producido la "feminización" del SIU en América Latina. Según señala Tokman (1989) " cualquier política dirigida al SIU debería incorporar explícitamente la dimensión de género, porque el sector informal en América Latina está siendo crecientemente feminizado"

La sobrerrepresentación de las mujeres en el SIU es explicable porque, al enfrentar dificultades para generar un ingreso razonable, y acceder a un empleo bien remunerado en el sector formal, ellas buscan un empleo cuenta propia, donde no sólo el acceso al sector sino que también la compatibilización de sus roles resulta más fácil.

La proporción de mujeres trabajadoras en el sector creció fuertemente entre 1960 y 1980. Datos de Brasil, Costa Rica y Chile muestran que en 1980 entre el 72 y el 76% de todos los ocupados en el SIU eran mujeres. Sin embargo, el SIU representa sólo la mitad de las mujeres que trabajan. En 1960, el 56% de todos los empleos femeninos era informal en Brasil y Chile, y el 47% en Costa Rica. En 1980 alrededor del 40% de todos los empleos femeninos eran informales en esos países (Tokman, 1989). Si se acepta que la participación de la mujer está subestimada se llega a la conclusión de que la proporción de mujeres en el SIU es aún mayor, la que el estudio mencionado estima para 1980 entre el 35 y el 39%, en contraste con la participación femenina en el empleo no agrícola total que sólo fué de 30%".

Las mujeres del SIU en general ganan menos que el salario mínimo, y menos que los hombres en ocupaciones similares (Tokman, 1989; Goodale, 1989). De acuerdo con estudios realizados para Belo Horizonte, La Paz y 10 ciudades en Colombia, el ingreso femenino de las mujeres en el SIU es entre el 45 y el 60% el de los hombres.

El empleo informal femenino está asociado con actividades económicas inseguras, no proveen empleo full-time, generan bajos ingresos y se caracterizan por baja productividad (Goodale, 1989). Además, su ingreso generalmente es inferior al de los hombres, diferenciales que superan a las del sector formal. En Colombia por ejemplo, la razón ingreso mujer/hombres en el sector formal es de 86% mientras en el SIU es de 74% (Tokman, 1989).

Las diferenciales de ingreso tienen distintas causas: distintas estructuras de ocupaciones entre hombres y mujeres, diferencias en las características de la fuerza de trabajo masculina y femenina en cuanto a edad, nivel educacional, capacitación, acceso a recursos productivos, etc. Las mujeres están sobrerrepresentadas en el SIU, y, dentro de él están concentradas en las ocupaciones más precarias y peor remuneradas como lo son el comercio en el caso de trabajadoras por cuenta propia, el servicio

doméstico (si se considera informal) y servicios. Por otra parte, generalmente son mujeres mayores o muy jóvenes jefas de hogar las que constituyen la mayoría de las informales.

En el caso de Belo Horizonte el 47% de las mujeres jefas de hogar estaban empleadas en el SIU en comparación con sólo el 15% de los hombres (Merrick, 1976).

No es posible tipificar a la mujer del SIU, ya que el sector es muy heterogéneo y hay innumerables tipos de ocupaciones que lo forman. Sin embargo, hay algunas ocupaciones frecuentemente sobrerrepresentadas por mujeres. Entre las principales se encuentra la de vendedora ambulante, maquiladora, trabajadora a domicilio, microempresaria. (Aranda, 1988).

La vendedora ambulante tiene características distintas según el país y la ciudad de que se trate. En algunos casos son indígenas que se desplazan desde el área rural a la urbana, en pueblos, ciudades o capitales. Venden excedentes de producción agrícola propia, comidas preparadas en casa, aves, huevos o artesanías. Ejemplos lo constituyen las mazahuas y otomíes de Ciudad de México, migrantes rurales en Lima. Otro tipo de vendedoras ambulantes lo constituyen mujeres que se ausentan por períodos largos de sus hogares, dejando los niños a cargo de la hija mayor. Esto ocurre en zonas donde el ausentismo del marido se produce por migraciones estacionales como en la Sierra (Campaña, 1981), que funcionan como intermediarias de los productos de los vecinos y pequeños productores. Otro tipo de vendedoras ambulantes lo constituye las de un comercio más establecido, que tienen puestos en mercados o ferias y que realizan transacciones de mayor magnitud y con algo de capital. Ejemplos lo constituyen la vendedora aymará, la "chola" en Bolivia, y la tehuana en México.

La maquiladora es un tipo de ocupación reciente que nace como consecuencia del proceso de descentralización de la producción por el cual se traslada parte del proceso productivo de los países industrializados a países con un menor costo laboral. Un buen ejemplo lo constituye el caso mexicano. En los años sesenta se inicia el programa industrial de fronteras, cuyo objetivo era desincentivar la salida de braceros a los EEUU y crear empleos en una zona de alto desempleo. Se instalaron plantas de ensamblaje electrónico, dependientes de empresas transnacionales, en calidad de subsidiarias o empresas subcontratadas. En 1985 se instalaron 700 fábricas y se crearon 200 000 empleos, con un 80% de fuerza de trabajo femenina. En Juárez se instalaron 180 fábricas en 1982. A estas fábricas ingresan trabajadoras con un promedio de cinco años de educación.. El 75% viene de otras regiones; el 50 % es el único sostén de sus familia y el 43% son madres solteras. Empezaron a trabajar entre los 16 y los 25 años, y una de cada tres son jefe de familia. Tienen contratos temporales y son periódicamente despedidas para evitar otorgarles los beneficios sociales que corresponden a un trabajador permanente. Se trabaja con el sistema a destajo (Aranda, 1988).

La trabajadora a domicilio representa la contrapartida de las industrias nacionales a laa maquiladoras. El objetivo es evitarse el pago de los beneficios de los trabajadores permanentes del SF. La tendencia a la descentralización se repite en la manufactura y en el comercio nacional. Los domicilios de las mujeres son su lugar de trabajo. Existen en Colombia, en Uruguay, Brasil y Chile (Aranda, 1988).

La microempresaria es una de las ocupaciones más frecuentes entre las mujeres del SIU y puede considerarse en una definición amplia que incluye a las vendedoras. Berger (1988) distingue dos criterios para clasificar a las microempresas. La primera según la actividad industrial incluye a las manufactureras, las de servicios y las comerciales. La segunda, según las características de las firmas,

en trabajos ocasionales, pequeñas tiendas o manufacturas y subcontratación. Las microempresarias constituyen una parte significativa del SIU en AL, siendo muchas de sus actividades una extensión de su trabajo doméstico, organizándose incluso dentro del hogar. Estas características tiene serias implicaciones para el diseño de políticas y programas.

VI. MEDICION DE LA PARTICIPACION FEMENINA EN EL SIU

Los trabajadores del SIU tienen características que son compartidas independientemente del sexo: escasez de capital, falta de capacitación, falta de protección por parte de la legislación laboral, etc. Sin embargo, la mujer tiene menos posibilidades de superar estos problemas porque ella debe compatibilizar sus roles productivos y reproductivos. La mujer informal enfrenta muchos obstáculos para la realización de sus labores dentro del sector, los cuales tienen mayor importancia para la mujer de los estratos socioeconómicos más bajos.

Un problema serio es la dificultad de medición de la participación femenina en la actividad económica y, especialmente en el SIU. Cuando el trabajo de la mujer está vinculado al mercado su trabajo se considera productivo y se incluye en las estadísticas oficiales. Sin embargo, la mayor parte del trabajo femenino no está sujeto a intercambio y, por lo tanto no se contabiliza. Lo que se ha sugerido es que se incluya toda producción que tenga un equivalente en el mercado, aún cuando surge el problema de determinar el límite. (CEPAL, 1987).

Un importante paso hacia el reconocimiento de la contribución económica de la mujer es el uso de la definición de producción recomendada por la Cuarta Reunión de Expertos en Cuentas Nacionales, que afirma que " la producción es la creación de bienes y servicios que son intercambiados en el mercado, son susceptibles de ser transados o son producidos con factores de producción comprados en el mercado." Pero además de la conceptualización, se debe hacer un esfuerzo por utilizar toda la información disponible para medir el trabajo femenino, y es en este aspecto donde debe concentrarse el esfuerzo, aprovechando la información que ya existe, mientras se dan pasos metodológicos que afinen la medición de la actividad económica femenina en las estadísticas oficiales..

El método de medición de condición de actividad utilizado en las encuestas, basado en el concepto de fuerza de trabajo subestima en mayor proporción a las mujeres que desempeñan actividades típicas del sector informal en comparación con las que laboran en el sector formal. Las actividades económicas del sector informal registradas en las encuestas de hogares corresponden básicamente al sector informal visible. Para una adecuada medición del SIU femenino es necesario realizar una caracterización analítica que separe sub-sectores y categorías ocupacionales dentro del SIU y especialmente femenino (lugar de trabajo, grado en que la actividad de asemeja al trabajo doméstico, destino de los bienes y servicios producidos, legalidad, número de personas que participan en la actividad, etc.). Así se distinguen tipos de informalidad femenina: sector informal visible, trabajo ambulante, SIU invisible, servicio doméstico.

Tanto los censos como las encuestas permiten medir en forma relativamente precisa el sector informal femenino visible, si bien estas últimas presentan algunas ventajas respecto de los censos. La mayor utilidad de las encuestas deriva de que son mediciones muestrales que se efectúan al menos una vez al año, con encuestadores adiestrados, y cuyo diseño contempla específicamente la investigación de las variables de empleo relevantes.

Es posible mejorar sustancialmente la medición de las encuestas de hogares con la investigación de algunas variables adicionales, como por ejemplo variables relativas al tamaño y lugar

de trabajo. Otra forma de mejorar la medición es a través de registros de hogares, que permiten el análisis de la unidad familiar, fundamental para el estudio del trabajo femenino.

El sector informal femenino invisible presenta mayores problemas de medición a través de las encuestas de hogares. Las dificultades mayores derivan de la falta de captación de las actividades económicas que realizan las mujeres, la no valorización del aporte que hacen al producto y la ausencia de contabilización de los ingresos producidos por el hogar.

Respecto al tema de la subestimación del SIU femenino por los problemas de medición a través de encuestas y censos existen múltiples estudios. En lo que sigue se sintetizan las principales recomendaciones consideradas las más pertinentes las que han sido extractadas de estudios al respecto:

i) Incluir un módulo especial de preguntas para la población que se declara inactiva, en el cual se detalla una lista de actividades que tradicionalmente desarrollan las mujeres y que se consideran como domésticas aún cuando son productivas. Ejemplos son las actividades realizadas como trabajadoras por cuenta propia.

ii) Introducir preguntas en las encuestas de hogares que capten el trabajo de los establecimientos pequeños.

iii) Utilizar en mejor forma la información existente proveniente de las encuestas. Con ese fin es necesario que se preparen en las mismas oficinas de estadísticas cruces de variables que permitan hacer un diagnóstico con las características de los miembros del hogar en el mercado de trabajo.

iv) Todos los estudios deben desagregar por sexo, para lo cual la codificación de las variables en las encuestas de hogares debe ser por sexo y grupos etarios.

v) Con las variables que actualmente existen en las encuestas de hogares de algunos países es posible hacer estimaciones gruesas del SIU femenino, pero sería más eficiente si ese cruce fuera realizado en forma automática por las oficinas de estadísticas.

Para mejorar el diagnóstico del SIU femenino es recomendable mejorar la confiabilidad de la variable ingresos, que capta mal el ingreso de los trabajadores por cuenta propia, los ingresos no monetarios, y, en general el del SIU. Para mejorar esta medición según un estudio de la CEPAL se recomienda:

i) Investigar ingresos de actividades por cuenta propia en un período de referencia más amplio.

ii) Registrar separadamente el valor de los bienes producidos y vendidos del costo de los insumos necesarios para efectuar esa producción

iii) Registrar la parte de la producción de autoconsumo en el hogar

iv) Separar los ingresos provenientes de la ocupación principal y de actividades secundarias, especialmente las esporádicas.

VII. POLITICAS Y PROYECTOS PARA LA MUJER: EXPERIENCIAS Y LECCIONES

Además de las políticas y proyectos específicamente dirigidos a la mujer las políticas y programas globales también la afectan. Sin embargo, por el hecho de que estas políticas se refieren al ámbito económico general, dejan de lado las consideraciones sobre el trabajo doméstico, y las tareas necesarias para el mantenimiento de los recursos humanos, funciones que están a cargo caso exclusivamente de las mujeres, y afectan su participación en el mercado de trabajo. Como señala Elson (1989), si bien las políticas económicas son neutras y no tienen en sí intención de discriminar a las mujeres, en la práctica esta neutralidad resulta relativa. En el contexto macroeconómico, la economía se define principalmente en términos de bienes de mercado y servicios. Esta definición formal excluye el trabajo doméstico, de cuidado de los niños, y gran parte del trabajo para desarrollar los recursos humanos. Como estas funciones están a cargo de las mujeres, su exclusión de los análisis y de las políticas económicas implica un sesgo que las discrimina.

A partir de 1975, con el inicio de la década de la mujer, se inician programas dirigidos al bienestar de la mujer. Los gobiernos hacen esfuerzos para incluir, dentro de los Planes Nacionales de Desarrollo, acciones para promover la participación de la mujer. Sin embargo, no se ha logrado la existencia de planes coherentes a favor de la mujer. Más bien se trata de esfuerzos aislados a través de políticas específicas que terminan por discriminarla, aunque no explícitamente.

1. Los planes de empleo y los fondos sociales de emergencia

Los efectos sociales de la crisis económica y de las políticas de ajuste determinaron en casi todos los países de América Latina la implementación de programas especiales de empleo (PEE). Estos planes consisten en la asignación de recursos públicos con el objeto de contratar trabajadores para la realización de obras o la prestación de servicios a cambio de una remuneración. El objetivo principal de estos programas es el de mejorar la situación de ingreso del trabajador y de su familia. Además, las obras y servicios debían ser socialmente productivos y beneficiar a los grupos de estratos más pobres. Si se analizan los objetivos explícitos de cada uno de estos programas se llega a la conclusión que las mujeres deberían haber constituido una parte importante de los trabajadores absorbidos por ellos. Sin embargo, la intención de estos planes no era ni implícita ni explícitamente la de llegar a grupos de mujeres. Por el contrario, la mayoría de ellos tenía como grupo objetivo a los jefes de hogar desempleados o subempleados, que en su mayoría son hombres. No obstante, en muchos casos en que no se explicitó esta condición, resultó que la mayoría de los beneficiarios fueron mujeres desocupadas e inactivas. Este hecho llevó a considerar no exitosos a algunos programas porque no cumplían el objetivo propuesto. En la mayoría de los programas, con la excepción del POJH de Chile, las mujeres y jóvenes constituyeron el mayor porcentaje de beneficiados.

Las evaluaciones realizadas indican que los programas de empleo de emergencia o programas especiales de empleo fueron exitosos en la creación de empleo y en la generación de ingresos para las familias más pobres. Las características comunes de este tipo de programas se pueden sintetizar en (Pollack 1988; Wurgaft 1988): i) masividad, en el sentido de que su objetivo era el de llegar al

mayor número de participantes; ii) el grupo objetivo estaba constituido por los desempleados, aún cuando en la práctica llegaba también a los subempleados y a los inactivos, especialmente mujeres; iii) el nivel de ingreso de los participantes es muy precario, en general pertenecen a los hogares denominados indigentes y pobres; iv) el ingreso percibido por los participantes constituía parte significativa del ingreso del hogar, alcanzando porcentajes de entre el 50 y el 66% del ingreso familiar y en algunos casos aún mayor al haber más de un miembro del hogar en el programa; v) la remuneración en general era inferior al salario mínimo, con el fin de llegar al mayor número de participantes y de evitar el traslado desde otras ocupaciones; vi) los proyectos se seleccionaban de acuerdo con el criterio de mayor intensidad de uso de mano de obra; vii) en general la organización institucional difiere entre países, siendo en algunos casos muy simple, utilizándose las instituciones públicas ya existentes, mientras en otros casos se crearon nuevas instituciones exclusivamente para este fin.

Una nueva etapa en la operación de mecanismos para generar empleos, distribuir ingresos y mejorar las condiciones de vida de la población se inicia con la creación del Fondo Social de Emergencia de Bolivia hacia fines de 1986. Esta institución se crea con el objetivo de aliviar el costo social del ajuste económico iniciado en 1985. Su operatividad consiste en la movilización de recursos internos y externos para apoyar proyectos descentralizados orientados al empleo y los servicios sociales. Se captaron aproximadamente US\$210, desembolsando US \$181 millones entre su inicio y fines de 1990, constituyendo entre 1988 y 1990 el 16% de la inversión pública total del país, porcentaje que alcanza a 50% en el total de los sectores de salud, educación, servicios básicos, urbanismo, vivienda y multiservicios (Avila, Campero y Patiño, 1992). El FSE ha financiado en esos tres años más viviendas que el Ministerio de Asuntos Urbanos, más postas que el Ministerio de Salud, más escuelas que el Ministerio de Educación, más kilómetros de caminos que el Ministerio de Transportes, más alcantarillados que las empresas de aguas y más desayunos escolares que nadie (Avila, et. al. 1992)

El FSE ha sido considerado como una experiencia novedosa en materia de intervención social en países en desarrollo, y, además, exitosa, lo que ha incentivado a muchos países a copiarla con algunas variaciones, de acuerdo con sus necesidades y recursos disponibles. En este tipo de mecanismos, se aprecia una tendencia a reemplazar sistemas basados en la distribución de ingresos por sistema con mayor énfasis en lo productivo en términos sociales, de las inversiones realizadas, avanzar en la generación de empleo permanente, cubriendo acciones no solamente relacionadas con el mercado de trabajo, sino que también relacionadas con el gasto social en educación, vivienda, nutrición y participación comunitaria. Los Fondos que se están creando en muchos países en la actualidad tienen un ámbito de acción más amplio que los programas especiales de empleo. Los objetivos del FSE boliviano se pueden sintetizar en :i) distribuir ingresos a través de proyectos intensivos en mano de obra; ii) complementar el apoyo al ingreso a través de la creación, ampliación o mejoramiento de sistemas que operan en los campos asistenciales de nutrición, salud y educación; iii) intermediar recursos para la ejecución de obras de contenido social; iv) mejorar ingresos y evitar mayor desempleo a través de pequeños proyectos de infraestructura económica, social y de apoyo a la producción. Los objetivos se pueden resumir en dos: distribuir ingresos a través de la generación de empleo y realización de obras de contenido social (infraestructura social y económica).

Los mayores logros del FSE boliviano lo constituyen el monto de recursos movilizado y las obras ejecutadas. Los efectos sobre el empleo no fueron tan importantes, en su mayoría fueron de carácter temporal y no permanente.

Porqué este interés en los FSE? Porque la tendencia actual en América Latina es a repetir en mayor o menor grado la experiencia boliviana, y, por lo tanto, estos son los programas que deberían analizarse para incorporar a la mujer del sector informal. Por la magnitud de los recursos que se manejan en estos Fondos, por el nivel político en el que se sitúan, por el interés de los gobiernos, y por los resultados obtenidos, es indispensable considerar la variable género si realmente se quiere llegar a la mujer del SIU.

Cuál ha sido la experiencia boliviana a este respecto? Esta es una interrogante compleja de responder con la información disponible. Sin embargo, si se desagregan los resultados en empleos generados, ingresos distribuidos y número de beneficiarios de las obras, se puede concluir en forma gruesa lo siguiente:

i) La obras de infraestructura económica y social y de asistencia social alcanzaron a hombres, mujeres y niños de estratos socioeconómicos pobres (no de extrema pobreza). No hubo una incorporación explícita de la variable género en estos proyectos ni menos aún en los criterios de selección de los mismos. Sin embargo, al ser los beneficiarios de las obras familias pobres, se llegó a todos los miembros del hogar sin distinción.

ii) En relación al empleo generado, no se incorporó la variable género, y el resultado es que de acuerdo con un estudio (Newman, Jorgensen, Pradhan, 1989) basado en una encuesta realizada especialmente para proyectos del FSE en la Encuesta Permanente de Hogares, y a otra investigación (Castaños, 1987) se estimó que la mayoría de los trabajadores del FSE eran jefes de hogar (55%) cuyo ingreso constituía el único del hogar y, del total de trabajadores (jefes y no jefes) el 90% eran hombres.

En el cuadro 17 se presenta el perfil de los ocupados en proyectos financiados por el FSE de Bolivia, de acuerdo a las dos investigaciones. Allí se observa que un alto porcentaje de trabajadores no estaba desempleado antes de trabajar en el FSE, Entre un 29 y 54% de los trabajadores se encontraba ocupado con anterioridad al proyecto, en su mayoría en el sector construcción, lo que explica en parte la ausencia de mujeres.

En su mayoría, el FSE financió proyectos de infraestructura (87%) económica (44%) y social (43%). Los otros proyectos corresponden a asistencia social (9%) y productivos (4%). La gran participación de los proyectos de infraestructura explica la escasa participación femenina. Sin embargo, al visitar los proyectos de este tipo, específicamente obras de alcantarillado y autoconstrucción de viviendas se observó frecuentemente una alta participación de mujeres, e incluso de menores. Al indagar sobre lo que ellas hacían se observó que correspondían a "familiares no remunerados", y que los "jefes de hogar" tenían otras ocupaciones o simplemente no estaban trabajando.

Respecto de los proyectos productivos, que constituyen sólo el 4% del total de los proyectos financiados por el FSE, es decir, un monto aproximado de US\$ 9.7 millones, consistieron en 13 proyectos de fondos rotativos y de producción de materiales. Las evaluaciones realizadas al respecto muestran que hubo algunas dificultades en algunos pero hay una experiencia exitosa que estuvo dirigida al sector informal y de cuya experiencia se pueden desprender recomendaciones de política para futuros programas de este tipo.

El plan de empleo de emergencia establecido en Panamá a finales de 1977 para aliviar la creciente desocupación que se venía produciendo, constituye uno de los ejemplos en que un programa específico impacta directamente a un grupo significativo del sector informal urbano. (Chacón, 1984). En los dos años y tres meses que duró el plan de los 23 mil empleados iniciales o los 17 mil que había al final un porcentaje significativo correspondía a mujeres de bajos ingresos, muchas de las cuales eran amas de casa o inactivas que se sumaron a la fuerza laboral al abrirse oportunidades de empleo que no exigían de ningún requisito para hacerlo. Los bajos niveles de educación que poseían los beneficiarios, y la evidencia de que en muchos casos era una forma de aportar algo al insuficiente ingreso del grupo familiar, son constataciones que permiten señalar que el programa impactaba directamente a un grupo apreciable del SIU.

Sin embargo, frente a los problemas de organización, a la carga financiera que significó para el Estado y más que nada a que no se hizo un intento integral para transformarlo en un programa productivo, se interrumpió abruptamente en febrero de 1980. Se frustró así un intento que con las adecuaciones necesarias pudo haber tenido un impacto significativo entre los sectores más desprotegidos y pobres del área urbana.

2. Experiencia de crédito a la microempresa el caso boliviano

En la economía boliviana el del sector informal es muy importante, estimándose su participación en el 66% de la PEA. Por lo tanto, resulta de particular importancia analizar las experiencias exitosas para mejorar la situación económica y la inserción laboral de este sector.

La Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa (PRODEM) inicia sus actividades en 1987, como un organismo de crédito especializado del sector, con montos relativamente bajos, a una tasa de interés del 3%, bastante inferior a la bancaria que alcanzaba al 20%. El crédito se otorga al microempresario parte de un grupo solidario, es decir, de un grupo de cinco microempresarios (en promedio) con funcionamiento de por lo menos 1 año, que sean vecinos a no más de tres cuadras de distancia, y que no sean parientes. El grupo solidario se constituye como garante del beneficiario. La única condición para recibir el crédito es que el beneficiario reciba un curso de capacitación técnica en gestión y administración que lo imparte la propia Fundación. El propósito del crédito es de proveer capital de trabajo e inversiones fijas. Los sectores de actividad pueden ser comercio, producción o servicios.

El PRODEM ha otorgado crédito a más de 10 000 microempresarios en las ciudades de La Paz y El Alto, de los cuales casi el 80% son mujeres, siendo el índice de morosidad de menos del 1%. El período considerado como mora es de 24 horas, y la tasa penal de mora es del 60% mensual sobre el saldo deudor.

El objetivo general del programa ejecutado por PRODEM es el de apoyo crediticio asociado a la asistencia gerencial o capacitación empresarial. Estas dos acciones deben ser simultáneas para el éxito del programa, ya que separadamente provocarían bajo impacto en los beneficiarios, los cuales nunca han manejado un crédito bancario. En este caso se considera que se han conseguido los objetivos propuestos, y los microempresarios han logrado realizar mejoras en sus lugares de trabajo y manejar sus negocios como tales, en forma rentable.

Lo interesante de esta experiencia es que sin proponérselo el grupo beneficiado correspondió en su mayoría a mujeres microempresarias, y logró realmente mejorar la situación de las mujeres y

de sus familias. El apoyo del FSE a PRODEM, sin embargo, sólo ha sido de algo más del 20 de su capital de operaciones, pero ha sido tal el éxito de esta experiencia que se repetirá a partir de 1992 en las ciudades de Cochabamba y Santa Cruz, en las que la economía informal es muy importante.

3. Proyectos de generación de ingresos

Los proyectos de generación de ingresos se diferencian de los de apoyo a la microempresa en que su principal objetivo es el de integrar a las mujeres al mercado en actividades productivas. El grupo objetivo está constituido principalmente por mujeres que se encuentran fuera de la economía de mercado, desempleadas, de modo que puedan generar un ingreso.

Siguiendo a Buvinic (1990), a través de estos proyectos se organiza a las mujeres en pequeños grupos de generación de ingresos; se les capacita en algo específico, (costura o cocina), y se les proporciona los recursos necesarios para que el grupo use esta capacitación y produzca bienes y servicios para el mercado. A pesar de las buenas intenciones, la mayoría de estos proyectos ha fracasado. Las mujeres de bajos ingresos han sido entrenadas e incentivadas para iniciar actividades intensivas en el uso del tiempo pero con poco potencial de ingreso. Muchos de estos proyectos han continuado operando transformando sus metas productivas en metas sociales o de asistencia. Las mujeres se continúan reuniendo para sociabilizar y producen bienes para el consumo doméstico.

De las experiencias a las que se ha hecho seguimiento se desprende una serie de lecciones. La selección de las instituciones que implementan los proyectos ha sido inadecuada, ya que han sido instituciones no-gubernamentales muy competentes en asuntos sociales y de asistencia, pero en ningún caso en asuntos relacionados con producción. Este hecho ha derivado en las siguientes limitaciones: i) bajo potencial de mercado de los bienes producidos; ii) selección de actividades errónea. Dichas instituciones son capaces de implementar o ejecutar proyectos sociales o de bienestar, pero no productivos, por lo que para ellas es casi natural transformar los objetivos productivos en objetivos de tipo social. Estas instituciones comenzaron en su mayoría como clubes de mujeres voluntarias reclutadas por organizaciones cuyo objetivo era el de la beneficencia. El problema se presenta porque estas instituciones se transforman repentinamente en instrumentos de generación de ingresos. La mayoría de estas instituciones no ha dispuesto ni de tiempo suficiente ni de recursos para realizar esta transformación antes de dedicarse a la implementación de proyectos.

VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La mujer participa en forma creciente en el mercado de trabajo de la región, pero en condiciones de baja productividad e ingreso, insertándose principalmente en el SIU, porque, dada su forma de operar, les ofrece la posibilidad de generar un ingreso compatibilizando su doble rol de mujer trabajadora y reproductora.

Las trabajadoras del SIU tienen características muy diversas. Por un lado están aquellas que tienen alguna vinculación con empresas del sector formal, y por el otro están las trabajadoras por cuenta propia o microempresarias. Las políticas deben considerar la diversidad y las características de los grupos objetivo.

Debido al alto porcentaje de fuerza de trabajo urbana ocupada en el SIU, y dentro de éste de fuerza laboral femenina, y debido a la situación de pobreza del sector y a que aparentemente las políticas generales no han mejorado la situación ni disminuido el tamaño del sector surge la necesidad de pensar en políticas que lo alcancen. El análisis sugiere que el SIU es complejo y heterogéneo y, por lo tanto, no resulta fácil mejorar significativamente la situación de las personas ocupadas en él.

Las políticas hacia el SIU, y dentro de ellas hacia la mujer del SIU, deben tener como objetivos fundamentales aumentar la productividad de quienes allí laboran. Esa es la única forma de aumentar sus niveles de ingreso y aliviar la situación de pobreza de sus hogares. Como los efectos de los programas y políticas son de mediano y largo plazo, resulta imprescindible el agregar simultáneamente medidas asistenciales o de bienestar que mejoren la situación de pobreza. Entre éstas se incluyen políticas de mejoramiento de la situación de salud, de nutrición, vivienda, y otras.

Teniendo en cuenta el objetivo de aumento de productividad debe ponerse énfasis en que todas las políticas y programas deben incorporar explícitamente la variable género. De otra forma, las políticas no llegan a las mujeres del sector y no se logra el propósito de mejorar la situación de pobreza debido a la importante participación de mujeres en ese sector.

El tipo de políticas para incrementar la productividad de la población laboral femenina no difiere de la dirigidas a los hombres en el SIU, excepto que debe tenerse en cuenta las especificidades femeninas. Hay grupos de políticas que deben mencionarse como las más relevantes hoy en la región latinoamericana:

a) Incorporación en las políticas macroeconómicas y sectoriales

La variable género debe incorporarse a las políticas macroeconómicas y sectoriales, de modo de determinar cómo afectan éstas a las mujeres, y en particular si las políticas afectan al SIU. Todas las políticas afectan a la mujer, pero en la actualidad hay una preocupación especial por algunos grupos objetivos o del mercado de trabajo y se están implementando programas que deberían incorporar explícitamente a la mujer.

Uno de los programas se refiere a los Fondos Sociales de Emergencia, los que como se analizó anteriormente no están alcanzando a la mujer del SIU. Dada la importante cantidad de recursos involucrada en estos programas, y la voluntad política de los gobiernos de lograr realmente aliviar la situación de pobreza, una sugerencia que surge de este trabajo es la necesidad de estudiar en profundidad la forma de incorporar la variable género en estos programas. La idea no es que sólo le lleguen en la parte asistencial, como hasta ahora ha sido la experiencia boliviana, sino que se incorpore a los programas de creación de empleo, y, en especial a los de microempresa.

Otra de las preocupaciones de los gobiernos de la región es la alta tasa de desempleo que experimentan los jóvenes, incluso en países en que el desempleo de la población total ha dejado de constituir un problema (Chile). Con el objetivo de solucionar este desequilibrio del mercado de trabajo se están diseñando y en algunos casos implementando programas de capacitación de jóvenes, de modo de mejorar sus posibilidades de acceso a actividades productivas. El desempleo juvenil está constituido en muchos casos por una mayoría de mujeres, o por lo menos las mujeres jóvenes tienen altas tasas de desempleo, y deben insertarse en el SIU en actividades de muy baja productividad y remuneración. Las mujeres tienen niveles de educación menor al de los hombres en casi toda la región. Por lo tanto, ellas requieren de capacitación si se quiere que logren una actividad económica mejor remunerada. Sin embargo, hasta ahora los programas no parecen estar incorporando la variable género, y más bien están "pensados" para hombres jóvenes. Los horarios en los que se ofrece la capacitación, los lugares en que se anuncian los programas, incluso la forma de anunciarlos, están destinados a una población objetivo masculina. Las escasas actividades anunciadas para mujeres constituyen extensión de sus roles domésticos: costura, cocina, etc., sin haber hecho previamente estudios de mercado para los productos que ellas van a producir con su capacitación. Nuevamente las actividades femeninas no se consideran por su rentabilidad sino por lo que se supone es el talento natural femenino.

Los programas de empleo tradicionales, que siguen existiendo en la región deberían considerar la participación femenina en actividades que les permitan realmente mejorar su condición de mujer trabajadora.

b) Acceso a factores productivos

Los trabajadores del SIU tienen un acceso restringido a los factores productivos y a los mercados, por lo tanto, una de las medidas que deben implementarse deben consistir en la eliminación de la discriminación en contra de los trabajadores del sector. Para ello se requiere primero hacer una revisión de la situación de modo de identificar las barreras para posteriormente eliminar las restricciones. Se debe revisar las leyes y reglamentos de modo de facilitar el acceso de las mujeres a los factores productivos: capital, tierra, tecnología.

Uno de los mayores problemas que la mujer del SIU enfrenta es el del acceso al capital. Las investigaciones muestran que las pequeñas empresas y microempresas tienen un acceso muy restringido al capital a través de los canales formales de crédito (Liedholm y Mead, 1987), aún cuando se considera que el crédito es una condición necesaria pero no suficiente para aumentar la productividad y el ingreso ((Lycette y White, 1988).

Hay factores que limitan el acceso al crédito de tanto hombres como mujeres del SIU, pero algunos afectan más intensamente a las mujeres, por sus especificidades. En un estudio muy completo, Lycette y White (1988) clasifican a los factores que limitan la participación femenina en

los créditos en factores de oferta y de demanda. Entre los de oferta mencionan el costo por unidad de préstamo, las tasa de amortización y las políticas reguladoras, que dificultan el interés de las instituciones de crédito formal en dar crédito en pequeños montos. Entre los de demanda incluyen los costos de transacción, los requisitos de garantía, los procedimientos de solicitud y las restricciones sociales y culturales. Es cierto que todos los factores afectan a hombres y mujeres del SIU, y, por lo tanto, es necesario solucionar estos problemas para todos. Sin embargo, si se analizan las características de la mujer del SIU se observa que ellas enfrentan más problemas: los montos de crédito requerido generalmente son más bajos que los de los hombres por el tipo de actividad; ellas no disponen de tiempo para realizar los procedimientos de solicitud por sus labores domésticas, ellas tienen menos capacidad satisfacer la exigencia de garantías, y, por último, hay impedimentos de tipo social y cultural que intimidan a las mujeres a viajar y entrar a solicitar crédito en las instituciones respectivas.

El acceso al factor tierra está más relacionado con la mujer rural. Es sabido que toda la legislación de reforma agraria, con la excepción de la de Cuba y Nicaragua ha excluido a las mujeres como beneficiarias de la tierra al definir como beneficiarios a los jefes de hogar, que en su mayoría son hombres. Algo parecido ocurre con los subsidios habitacionales que dan prioridad a los jefes de hogar. Lo anterior se traduce en una mayor dificultad de las mujeres en tener activos que presentar como garantía en la solicitud crediticia. Una revisión de estas normas es necesaria para simplificar el acceso de la mujer a los recursos productivos.

El acceso a la tecnología debe también alcanzar a las mujeres del SIU. En general las actividades en las que se introduce algún mejoramiento tecnológico son aquellas en que mayoritariamente hay hombres.

El acceso a la capacitación, con el fin de aumentar la productividad ya fue mencionado para las mujeres jóvenes, pero esto es un tema de gran trascendencia para todas las mujeres del SIU. De los casos analizados se deduce la diferencia en los niveles educacionales que discrimina contra la mujer del SIU. La capacitación debe considerar las especificidades femeninas y debe ser en actividades productivas, "rentables", y no sólo una extensión de sus roles domésticos. Dentro de la capacitación de tipo contable-administrativo debe tener un rol importante, ya que de los seguimientos realizado se concluye que no basta con la capacitación en una actividad productiva.

c) Acceso legal al SIU

Este aspecto se refiere a la necesidad de simplificar las normas que impiden la legalización de las actividades informales.

Muchas de estas actividades son ilegales por un problema económico (Tokman,1989). Debería primero aceptarse la existencia del SIU y analizar la forma de simplificar su legalización, disminuyendo las trabas burocráticas. En el caso de las mujeres del SIU, dado su menor nivel educacional, y, por tratarse en su mayoría de mujeres mayores que deben compatibilizar su doble rol, es aún más difícil el acceso a la legalidad.

d) Políticas y programas específicos

En este grupo se incluyen políticas hacia el SIU que incluyan a la mujer. Con el propósito de lograr dicho objetivo se debe seleccionar a aquellas actividades en las que se concentran más ocupados y que presentan posibilidades de expansión.

Debido a la sobrerrepresentación de las mujeres como microempresarias se recomiendan programas de apoyo a la microempresa que cumplan con ciertas condiciones para que lleguen a las mujeres.

i) Debe primar el enfoque de rentabilidad del proyecto por sobre el de bienestar, en el cual la mujer no es definida como productora sino como reproductora.

ii) El programa debe ser parte integral de la política económica global y sectorial, es decir si se apoya cierto tipo de producción deberá coincidir con la metas globales del país.

iii) Las unidades operativas de los proyectos deben estar integradas con las instituciones de las cuales dependen y con las políticas, y los funcionarios encargados de dirigir y ejecutar estos proyectos deben estar capacitados para ello.

iv) Debe haber un sistema de evaluación y seguimiento de los proyectos, y un conjunto de indicadores sociales para medir su impacto.

e) Mejoramiento de la información

Si se quiere diseñar políticas para la mujer del SIU se requiere primero mejorar los diagnósticos por países e incluso por zonas, ya que la heterogeneidad del sector exige el estudio en cada caso antes de definir las políticas. Para ello se requiere de un mejoramiento de las estadísticas, en la forma en que se analizó anteriormente, y del mejor aprovechamiento de la información y estudios disponibles. Sólo así se podrá definir políticas adecuadas a las distintas realidades.

Una forma lograr lo anterior es a través de la cooperación de organismos de Naciones Unidas en la promoción de programas nacionales, subregionales y regionales orientados hacia los aspectos anteriormente mencionados; a nivel de gobiernos, cooperar con el fortalecimiento de las oficinas de la mujer, apoyo técnico en formulación de programas y apoyo a programas de apoyo al SIU femenino, de capacitación que incluyan a la mujer.

BIBLIOGRAFIA

- Aranda, Ximena, (1988), "El nuevo protagonismo social femenino y sus escenarios en los años ochenta", (LC/L.470(CRM.4/8)), Santiago de Chile, septiembre.
- Avila, G., Campero, F. y Patiño, J., (1992), "Un puente sobre la crisis", Fondo Social de Emergencia, La Paz, Bolivia.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID, (1990), "La mujer trabajadora en América Latina", Progreso económico y social en América Latina, Informe.
- Berger, Marguerite, (1988), "La mujer en el sector informal", en La mujer en el sector informal, trabajo femenino y microempresa en América Latina, editado por M. Berger y M. Buvinic, IIDIS - Quito, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela
- _____, (1989), "Giving women credit: The strenghts and limitations of credit as a tool for alleviating poverty", en World Development, Vol. 17 # 7, julio.
- Bonilla, Elssy, (1990), "La mujer trabajadora en América Latina", en Informe del BID (Progreso Económico y Social en América Latina).
- Buvinic, Mayra, (1990), "Women and poverty in Latin America and the Caribbean: a primer for policy makers" (Borrador).
- Campaña, Pilar, (1981), Estudio preliminar de la condición y participación económica de la mujer en el Pwerú rural, CEPAL, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (1987), "Las mujeres en el sector informal de América Latina: aspectos metodológicos (LC/R.562), Santiago de Chile.
- _____, (1988), "Mujer, trabajo y crisis", (LC/L.458(CRM.4/6)), Santiago de Chile, septiembre.
- _____, (1989), "Mujer y mercado de trabajo urbano en una situación de crisis: análisis y evaluación a partir de dos encuestas de hogares, 1980 y 1984", (LC/G.1546), documento preparado dentro del marco del Proyecto de Información Estadística sobre la Mujer en el Mercado de Trabajo, financiado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), Santiago de Chile, marzo.
- _____, (1990), "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años 80", Santiago de Chile.

- Chacón, Boris, (1984), (PREALC), "Panamá, situación y perspectivas del empleo en el sector informal urbano", Documento de trabajo #236, marzo.
- Chacón, Isabel, (1987), "The development of women's small scale enterprises in Costa Rica", ACORDE's case (Asociación Costarricense para el Desarrollo), International Seminar on women in micro and small enterprise development, San José de Costa Rica, octubre.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, (UNICEF), (1987), The invisible adjustment poor women and the economic crisis, Alfa beta impresores, Santiago de Chile.
- Goodale, Gretchen, (1989), "Training for women in the informal sector", en Training for work in the informal sector, editado por Fred Fluitman, OIT, Ginebra.
- Heyzer, Noeleen, (1981), Women, Subsistence and the informal sector: towards a framework of analysis, Discussion Paper, IDS. Sussex
- Infante, Ricardo, (1991), "Mercado de trabajo y deuda social en los 80", PREALC, Investigaciones sobre empleo N° 35, Santiago de Chile.
- López, C. y Pollack, M., (1989), "La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo", en Revista de la CEPAL, N° 39, Santiago de Chile.
- Lycette, M. y White, K., (1988), "Acceso de la mujer al crédito en América Latina y el Caribe", en La mujer en el sector informal, editado por Marguerite Berger y Mayra Buvinic, ILDIS - Quito, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela
- Merrick, T., (1976), "Employment and earnings in the informal sector in Brazil: The case of Belo Horizonte", en Journal of Developing Areas, Vol 10, abril.
- Mezzera, Jaime, (1988), "Excedente de oferta de trabajo y sector informal urbano, en La mujer en el sector informal, editado por Marguerite Berger y Mayra Buvinic, ILDIS - Quito, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.
- Nuss, S., Denti, E. y Viry, D., (1989), "Las mujeres en el mundo del trabajo", Análisis y previsiones estadísticas hasta el año 2000, Colección Informes OIT, N° 25, Madrid, España.
- Oficina Central de Coordinación y Planificación, (CORDIPLAN), (1984), "El proceso de participación laboral femenina y políticas de apoyo para la mujer del sector informal urbano", Caracas, Venezuela.
- Organización Internacional del Trabajo, (OIT), (1986), "Economically active population. Estimates and projections, 1950-2025", Ginebra.
- _____, (1991), Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe, Presentado al Coloquio Tripartito sobre reajuste estructural, empleo y formación en América Latina y el Caribe, en Caracas, Venezuela. Ginebra.

- Pastizzi-Ferencic, Dunja, (1989), "Women work in the informal sectors of the economy - An untapped resource for development" en Development & South - South Cooperation, Vol. V N° 8, junio.
- Pollack, Molly, (1988), "Pobreza y mercado de trabajo en cuatro países: Costa Rica, Venezuela, Chile y Perú", Documento de Trabajo N° 309, PREALC, Santiago de Chile.
- _____, (1990), "Women workers and economic cycle", Trabajo presentado a la Conferencia "Weathering Economic Crisis: Women's responses to recession in Latin America and the Caribbean", organizada por el International Center for Research on Women, Washington D.C., en CEPAL Santiago de Chile.
- _____, y Wurgaft, J., (1991), "Programas de generación de empleo y el objetivo ocupacional de los Fondos de Inversión Social", Seminario Internacional sobre Fondos de desarrollo Social, ILPES/UNICEF/PNUD/PREALC/OEA, Santiago de Chile.
- _____, (1992), "Los jóvenes y el mercado de trabajo. El caso de Paraguay" (Investigación en curso).
- Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC), (1978), Sector informal, funcionamiento y políticas, PREALC, Santiago de Chile.
- _____, (1991), Empleo y equidad. El desafío de los 90, Santiago de Chile.
- Rakowski, Cathy, (1987), "Desventaja multiplicada", La mujer del sector informal, en Nueva Sociedad, julio-agosto.
- Tokman, Víctor, (1987), "El imperativo de actuar. El sector informal hoy", en Nueva sociedad, Julio - Agosto, Caracas, Venezuela.
- _____, (1987), "El sector informal: Quince años después", en El trimestre económico, Vol. LIV (3), N° 215, julio-septiembre.
- _____, (1989), "Policies for a heterogeneous informal sector in Latin America", Organización Internacional del Trabajo (OIT), en World Development, Vol. 17, N° 7, julio.
- Uthoff, A., (1990), "Población y desarrollo en el istmo centroamericano", en Revista de la CEPAL, N° 40, Santiago de Chile, abril.
- Villarreal, M., (1992), "Informalidad, pobreza y mujer. El caso de Bolivia", PREALC, Santiago de Chile, (versión preliminar).
- Wils, F., (1991), "The informal sector in Greater Sao Paulo: a discussion of concepts and criteria, and a description of its characteristics", Institute of Social Studies, abril, The Netherlands.
- Wurgaft, J., (1988), "Lecciones de los programas de empleo. Una visión de conjunto", PREALC, en Empleo de emergencia, Santiago de Chile.