

Documento de Sala de Conferencia
DSC/2
20 de junio de 1995

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
UNIDAD MUJER Y DESARROLLO**

Vigésima primera reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 3 y 4 de julio de 1995)



INFORME DE AVANCE*

LIBRO "REFLEXIONES SOBRE LA VALIDEZ DE LOS INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS"

I. INTRODUCCIÓN Y SÍNTESIS

El principal objetivo de este trabajo es el de mejorar la medición de la inserción laboral de la mujer con miras a proponer cambios que permitan contar con indicadores que ayuden al diseño y formulación de políticas.

Aun cuando la mujer se ha incorporado a la actividad económica en la región de América Latina y el Caribe en forma acelerada durante la última década, todavía existen limitaciones, tanto en la forma de recolectar la información estadística, como en las definiciones y conceptos de los indicadores más utilizados para evaluar su participación. Estos hechos se traducen, por una parte, en una subestimación de la participación efectiva de la fuerza de trabajo femenina en el proceso de desarrollo, y, por otra, en una percepción errada de parte de los formuladores de políticas, de la forma y de la magnitud del aporte de la mujer al proceso.

Lo anterior se traduce en por lo menos dos impactos significativos para la formulación de políticas públicas. El primero se refiere al costo en términos de disminución en la eficiencia económica y social, al no producirse una asignación eficiente de los recursos. El segundo lo constituye el problema de

* Preparado por la consultora Sra. Molly Pollack, junio de 1995.

No ha sido sometido a revisión editorial.

equidad, resultado del no reconocimiento del verdadero rol de la mujer, y, por ende, de no contarse con indicadores que reflejen cabalmente su aporte y los beneficios que ella recibe del proceso de desarrollo.

La investigación consta de tres partes. La primera es un análisis crítico de los indicadores más frecuentemente utilizados para evaluar la inserción laboral, con énfasis en la participación de la mujer. En esta parte se definen brevemente los principales indicadores, reflexionando, a su vez, sobre las principales limitaciones en su aplicación a la actividad de la mujer.

En la segunda parte se elabora un compendio estadístico con indicadores tradicionales del mercado laboral para los países de la región en los últimos años, haciendo explícitas las limitaciones de confiabilidad y/o comparabilidad, de modo de que, al ser utilizados en las decisiones de políticas, se considere tanto sus limitaciones como su grado de validez. Este compendio se basa fundamentalmente en los últimos datos disponibles de las encuestas de hogares y censos de los países respectivos, en los documentos sustantivos realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en los Informes Nacionales preparados por cada uno de los países de la región con motivo de la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe realizada en Mar del Plata del 26 al 30 de septiembre de 1994, en documentos preparados para la Conferencia de Beijing por otras agencias de Naciones Unidas, y, en general, en toda la información proveniente tanto de agencias de Naciones Unidas como de los países respectivos que se considere útil para el fin último de contar con indicadores para el diseño de políticas.

En la tercera parte del estudio se hace una propuesta de un conjunto de indicadores cuyo objetivo es ayudar a que los formuladores de políticas tengan una visión real de la situación de la mujer en el mercado de trabajo y de las barreras que ellas enfrentan para incorporarse en igualdad de condiciones que los hombres.

En síntesis, este trabajo tiene como objetivo efectuar una revisión crítica de los indicadores utilizados con mayor frecuencia en la región, para evaluar la forma de inserción laboral de la población, con énfasis en las limitaciones que ellos presentan para evaluar la actividad realizada por la población femenina. El propósito último es hacer una propuesta de indicadores que permita a los formuladores de políticas contar con información que les ayude a detectar las barreras que enfrentan los distintos grupos y a tomar decisiones de acuerdo con la realidad de hoy.

II. ANTECEDENTES

La acelerada incorporación de la mujer a la actividad económica en la última década, la flexibilización del mercado de trabajo y la globalización de la economía, son tres factores que implican una nueva realidad, lo que debería incidir en la conceptualización de los indicadores utilizados para medir la forma de inserción laboral de los distintos grupos, y, en especial, de hombres y mujeres. En términos más concretos, la incorporación de la mujer a la actividad económica ha significado que ella trabaje en forma distinta, en actividades distintas, y que en algunos casos, lo que para un hombre se considera como trabajo, para ellas tienda a confundirse con la actividad doméstica. A pesar de los cambios evidentes tanto en el rol de la mujer como en las economías de la región y, en especial en el mercado de trabajo, los indicadores que se utilizan para medir la inserción laboral de la población siguen siendo los mismos. Existe un desencuentro entre la realidad, las necesidades de políticas para llegar a los grupos vulnerables y los indicadores existentes.

Diversos factores inciden en las limitaciones que presentan los indicadores utilizados en la medición de la actividad laboral de la mujer:

a) Uno de estos factores se refiere a la validez de los datos provenientes de las encuestas de hogares. Las encuestas que se realizan para medir el empleo y la forma de inserción laboral, fueron diseñadas cuando la actividad económica femenina era poco significativa. Por lo tanto, muchas de las limitaciones en la medición de la participación de la mujer en el trabajo emanan de la definición "pensada" para medir las actividades realizadas por los hombres, que en los momentos de su definición eran quienes realizaban esas tareas. El cambio en los roles tradicionales asignados a hombres y mujeres, no se refleja en los indicadores que se utilizan para medir el aporte y la forma en que hombres y mujeres se insertan en el mercado de trabajo. Más aún, la flexibilización del mercado laboral implica una serie de cambios que difícilmente se reflejan en los indicadores del sector. El trabajo temporal y la subcontratación de mano de obra son dos mecanismos ampliamente utilizados en la actualidad, que no son reconocidos por los indicadores contemporáneos, y que, no obstante, ponen de manifiesto la situación de importantes porcentajes de fuerza de trabajo, en especial de mujeres.

b) Otro de los factores lo constituye la forma de recolección de la información estadística. En la mayoría de los países de la región, la información estadística es recolectada y publicada por instituciones gubernamentales, con el fin de hacer un seguimiento al proceso de desarrollo. No obstante, en casi todos ellos los datos e indicadores no se publican desagregados por sexo. Ello conduce a que muchas de las disparidades que los estudios muestran,

no aparecen al observar los indicadores utilizados por los gobiernos para diseñar los lineamientos de políticas. En última instancia, la capacidad de los gobiernos de identificar áreas prioritarias de acción, y formular políticas, programas y proyectos para reducir las diferencias entre los géneros, va a depender de la información disponible que refleje tanto estas disparidades como las barreras que conducen a esa situación.

c) Otro de los factores que limita la efectividad de los indicadores tradicionales en su uso como insumo en las decisiones de políticas, es el constituido por las diferencias en sus definiciones por país y, dentro de un mismo país, en distintos períodos de tiempo. Más aún, en los casos en que las definiciones coinciden, puede presentarse el problema de distintos grados de confiabilidad de la información. En algunos países el sistema de recolección de información está en una etapa muy avanzada con instrumentos sofisticados y exhaustivos. En otros, aún se está en una etapa en que se puede avanzar más. En algunos países la capacidad de recolección de datos es limitada y la posibilidad de desagregar por género es más difícil.

Surge la interrogante de por qué es tan importante contar con indicadores más idóneos para el diseño de políticas. El problema del sesgo de los indicadores que miden la participación laboral de la mujer tiene un fuerte impacto en el proceso de desarrollo, si se considera que existe una vinculación probada entre la participación económica de la mujer y los niveles de pobreza de los hogares. Por lo tanto, si una de las metas de los gobiernos de la región es la reducción de los niveles de pobreza, las políticas para mejorar la inserción laboral de la mujer resultan fundamentales.

Si bien los gobiernos han realizado esfuerzos tendientes a disminuir las diferencias entre los géneros, y a reducir la pobreza, surge la duda de porqué el problema persiste, y, en algunos casos se agudiza. Aunque el problema trasciende los objetivos de este trabajo, una condición necesaria para que mejore la calidad de vida de la población es que exista equidad en la distribución de los recursos entre la población, y, en particular entre los distintos grupos poblacionales. Una condición necesaria es la equidad de género.

Existe consenso en la actualidad de que no basta el crecimiento para asegurar una reducción en los niveles de pobreza de la población. Dos hechos deben coexistir para que las condiciones de vida de la población mejoren: el crecimiento económico y la equidad; es decir, los frutos del desarrollo deben distribuirse en forma equitativa, de modo de que se produzcan los cambios requeridos para que los grupos más vulnerables salgan de su condición de indigencia. La asignación de los recursos es uno de los factores determinantes de la distribución del producto, y, en particular de los beneficios derivados del proceso de desarrollo.

La importancia de la actividad económica de la mujer ha sido ampliamente analizada, y se afirma actualmente que una condición sine qua non para reducir los niveles de pobreza de los hogares es la de aumentar los ingresos de las mujeres, para lo cual los países deben invertir en ellas. Invertir en las mujeres se traduce, por una parte, en un aumento en la productividad y un uso eficiente de los recursos; y, por otra, en retornos sociales significativos con impactos de largo plazo que tienen efectos positivos en las generaciones futuras. El mejoramiento en las posibilidades de acceso de la mujer a la actividad económica aumenta la eficiencia económica, y, el reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres contribuye, además, a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

Existe una amplia gama de investigaciones relacionadas con las disparidades, tanto en el aporte como en los beneficios que hombres y mujeres dan y reciben del desarrollo. En la etapa actual del proceso, existe acuerdo sobre la necesidad de incorporar la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas y sectoriales, y en la formulación, diseño, y ejecución de programas y proyectos si la meta es el crecimiento económico con equidad.

Las políticas, programas y proyectos, requieren de diagnósticos acabados que muestren la situación real de los grupos poblacionales, las barreras que ellos enfrentan, su grado de vulnerabilidad, y sus especificidades. El problema que existe, no obstante, es que muchos de los diagnósticos se basan en la actualidad en información estadística e indicadores que fueron definidos en base a realidades distintas a las de hoy. En otras palabras, los conceptos de muchos de los indicadores reflejan situaciones que han sido superadas, y, en algunos casos, se basan en supuestos erróneos sobre la realidad. Uno de los ejemplos más concretos es el de los indicadores sobre el mercado de trabajo.

La necesidad de terminar con la invisibilidad de la mujer en las estadísticas nacionales fue reconocida en forma oficial ya en 1985, en el documento "Forward-Looking Strategies for the Advancement of Women", presentado en Nairobi en 1985. En ese documento se recomienda realizar esfuerzos para medir la contribución de la mujer al proceso de desarrollo, tanto como resultado de su trabajo remunerado, como de sus actividades no remuneradas. Esta preocupación aún continúa, como puede evidenciarse de las acciones estratégicas propuestas en el Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, aprobado por los Estados miembros durante la sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe celebrada en Mar del Plata del 25 al 29 de septiembre de 1994.

En ese documento se establece como acción estratégica III.1.i: "Incrementar los esfuerzos para lograr que se generalice la desagregación por sexo en las estadísticas, así como para incluir en ellas indicadores de género y etnia, y favorecer la incorporación del análisis diferencial en función del género en los sistemas estadísticos, facilitando así la realización de diagnósticos más precisos sobre las necesidades de las mujeres y los hombres; asegurar para ello la provisión de los recursos técnicos y financieros". La acción anterior se enmarca dentro de la Línea Estratégica III de "Revisar y modificar como corresponda las políticas macroeconómicas y los programas de ajuste implementados en la región, para corregir y superar sus efectos negativos, como el incremento del desempleo, la pobreza y la violencia, que perjudicaron particularmente a las mujeres. Crear las condiciones para reducir y superar la pobreza, en el marco de un proceso de desarrollo sustentable y tomando en cuenta el nivel de desarrollo y las características socioculturales de cada país." El Objetivo Estratégico II.1, dentro del cual se enmarca la Acción III.1.i dice: "Revisar, modificar e integrar las políticas macroeconómicas y sociales, especialmente en aquellos países donde existen políticas de servicio de la deuda y ajuste estructural, a fin de promover el crecimiento y la equidad mediante, entre otras acciones, políticas de asignación de recursos para aumentar las oportunidades de empleo y los salarios de las mujeres. Atender de manera especial a las necesidades de los grupos en situación de pobreza y combatir la marginalización, teniendo en cuenta las características étnicas y socioculturales de los pueblos".

En resumen, la preocupación por mejorar la medición de la participación femenina, se hace explícita, como también su vinculación con la pobreza y las políticas de asignación de recursos.

De acuerdo con un estudio de Benería (1991), la subestimación de la contribución femenina a la economía ha afectado particularmente a cuatro áreas de actividad: producción de subsistencia, trabajo no remunerado, producción doméstica y tareas afines y trabajo voluntario. Ha existido una tendencia a subestimar la fuerza de trabajo femenina en lo que a producción de subsistencia se refiere y en las actividades no remuneradas, mientras que en la producción doméstica y en el trabajo voluntario se ha suscitado un problema conceptual, al no considerarse este tipo de actividades como "económicas". Por lo tanto, este tipo de actividades no se incluye en las estadísticas que miden el aporte de las personas al producto. Sólo se considera como aporte al producto las actividades remuneradas, lo que deja un gran número de tareas realizadas especialmente por mujeres fuera de la contabilización del producto. Esta subestimación de las actividades realizadas preferentemente por mujeres ha sido ampliamente tratada (Boserup, 1970, Anker, 1987; Benería, 1982, 1991; Blades, 1975; Dixon-Mueller y Anker, 1988; Lutzel, 1989; Wainerman, 1981; U.N. 1989). La conclusión general es que, a pesar de los avances

logrados en el mejoramiento en los métodos de recolección de información, tanto metodológicos como conceptuales, aún persiste la necesidad de continuar con esfuerzos tendientes a desarrollar estadísticas sistemáticas que incorporen a la mujer en su contribución al proceso de desarrollo. La invisibilidad de la actividad de la mujer, y su subestimación constituyen barreras fundamentales al éxito en la formulación, diseño e implementación de políticas y programas que realmente la consideren en su rol productivo. El no reconocimiento del verdadero rol de la mujer se traduce en una limitación al logro de la eficiencia económica y de la equidad, dos aspectos complementarios y prioritarios del proceso de desarrollo de la región de América Latina y del Caribe.

Hasta ahora, las políticas han sido neutras desde el punto de vista del género. Para realmente incorporar la perspectiva de género en las políticas, es necesario contar con la información desagregada por sexo. Además, los indicadores deben ser comparables, de modo de no llegar a conclusiones sesgadas como consecuencia de comparar indicadores definidos en forma distinta y que no explican lo mismo.

En síntesis, a pesar de las conclusiones de la mayoría de los estudios sobre la mujer, aún existen barreras que las mujeres enfrentan para acceder en igualdad de condiciones que los hombres a los beneficios y a la contribución al proceso de desarrollo. Las causas son múltiples, pero una muy significativa es la falta de visibilidad del verdadero rol de la mujer en el proceso. Esto se explica, en parte, por la escasa información que llega a los niveles de toma de decisión en una forma que permita la sensibilización en el tema y que ayude a las autoridades pertinentes a delinear estrategias, programas y proyectos para mejorar la inserción de la mujer en el proceso de desarrollo.

Las reflexiones anteriores llevan a la necesidad de hacer un esfuerzo por sistematizar los indicadores más frecuentemente utilizados para medir la forma de la inserción de la mujer en el mercado laboral. En la sección siguiente se hace un análisis crítico de los indicadores utilizados por la región. Ellos son los que determinan, en último término, la visibilidad de la fuerza de trabajo femenina: sus aportes, las barreras que enfrentan, los sectores en que se concentran, las disparidades de ingreso, y otros factores que son utilizados para determinar prioridades de políticas y programas.

III. INDICADORES MÁS FRECUENTES

Los indicadores tradicionales que miden la inserción laboral de la población fueron diseñados como respuesta a realidades distintas a las de hoy. Sin embargo, ellos se siguen utilizando, lo que dificulta la formulación de políticas desde la perspectiva de género. Surge, entonces, la necesidad de hacer una revisión de los más utilizados, con el fin de establecer sus debilidades y proponer cambios y/o diseñar nuevos indicadores que respondan a la nueva realidad de las economías, del rol de la mujer, y del mercado de trabajo. En esta sección se hace una revisión preliminar de los principales indicadores existentes y una propuesta de algunos indicadores básicos que ayudarían a la formulación de políticas con perspectiva de género. Esta sección es sólo una muestra de lo que será el capítulo definitivo.

1. Fuerza de trabajo o población económicamente activa

La fuerza de trabajo, fuerza laboral o población económicamente activa se define como la conformada por las personas que ofrecen su mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos, los que corresponden al concepto de ingreso en las estadísticas de ingreso nacional (Naciones Unidas, 1967).

Este concepto se basa en una definición de actividad económica, que resulta ambigua, especialmente al hacer referencia a las actividades más comúnmente realizadas por las mujeres. La diferenciación entre actividad económica y no económica se apoya en la distinción entre uso económico y no económico del tiempo, lo cual es complejo de establecer. Aún más complejo resulta el definir estos conceptos para distintos países con diversas culturas y grados de desarrollo. Es así como algunas tareas que en ciertos países son consideradas ocio, en otros son trabajo; en algunos tipos de "trabajo" resulta complejo diferenciar en un proceso qué parte es trabajo y qué parte es ocio. Como ejemplo se plantea el de las actividades del sector rural, en particular las relacionadas con la agricultura de subsistencia.

Los problemas anteriores se han solucionado, en parte, al equiparar el concepto de actividad económica con el de empleo remunerado. Sin embargo, lo que resulta es una subestimación de la actividad económica de las mujeres, al quedar excluido un gran número de tareas que ellas tradicionalmente realizan, pero por las cuales no reciben remuneración. Ejemplos de este tipo de actividades lo constituyen la tareas domésticas, la crianza de los hijos, acarreo de agua y/o leña para el consumo de la familia, trabajo voluntario en escuelas, hospitales, cuidado de enfermos y ancianos, etc.

Producto de lo anterior, el indicador de fuerza de trabajo estaría subestimando el aporte de las mujeres, al excluirse muchas de las actividades que ellas realizan. En las comparaciones internacionales esta acción estaría distorsionando la validez de estos indicadores. En otras palabras, si se establece que la fuerza de trabajo femenina en un país es 30% y en otro es de 35%, sólo se estaría indicando que, de acuerdo con la definición de actividad económica (ocupación remunerada), en un país hay una mayor proporción de mujeres que en otro. No obstante, si uno de estos países es de tipo rural y con un porcentaje importante de personas en la agricultura de subsistencia, y el otro es de tipo urbano, es probable que una elevada proporción de mano de obra, en especial la constituida por mujeres, no aparezca contabilizada como fuerza de trabajo o población económicamente activa.

Además del problema de la definición de actividad económica, se presentan otros problemas de comparabilidad al existir distintos criterios de selección de los grupos poblacionales considerados como activos.

a) Límites de edad

No todas las personas son considerados como población activa. La población menor de cierta edad se considera muy joven para realizar actividades económicas, por lo que se establecen en todos los países límites de edad para ser incluido como fuerza de trabajo. Los límites dependen de diversos factores, entre los cuales los más importantes están los relacionados con la legislación y los años de educación obligatoria. Estos límites, por lo tanto, difieren entre países y también en un mismo país a través del tiempo. Los límites de edad deben ser considerados al hacer comparaciones de la población económicamente activa en distintos países o en un país en distintos períodos. El no hacerlo puede generar conclusiones erróneas que, a su vez, pueden inducir a políticas equivocadas.

En algunos países se establece, además, un límite máximo de edad para ser considerado como activo. En el caso de América Latina, México es el único que ha instituido un límite superior de 65 años (OIT, 1990).

b) Actividades ilegales

Las actividades consideradas como ilegales, difícilmente pueden ser incluidas en la medición de la actividad económica. Por una parte, existen actividades que, por ley son ilegales, tales como la prostitución, el narcotráfico, etc. Por otra, hay actividades que no son ilegales pero que las personas que las realizan lo hacen evadiendo la legislación, y por lo tanto, no pueden ser contabilizadas en las cuentas nacionales.

En ambos casos se está subestimando el aporte de las personas que realizan estas actividades, y, además, la población económicamente activa. En países en que la proporción de actividades ilegales es mayor, la participación laboral y la forma de inserción estaría siendo subestimada.

c) Problemas de medición

Al realizar las encuestas para medir los indicadores del mercado de trabajo, surgen problemas de medición que hacen muy diverso el grado de validez de la información recolectada y la comparabilidad entre países.

Entre los principales problemas que deben citarse están el ya mencionado de la definición de actividad económica, el de qué trabajo debe considerarse (el principal, si hay varios), el entrenamiento de los encuestadores, el diseño de los cuestionarios, etc. Estas limitaciones son aún más importantes en la medición de otros indicadores que se explican a continuación.

2. Fuerza de trabajo ocupada o empleada

La fuerza de trabajo se clasifica en fuerza de trabajo ocupada, fuerza de trabajo desempleada y la que busca trabajo por primera vez. Sin embargo, el problema de comparabilidad surge porque los países definen a la persona ocupada de acuerdo con criterios distintos, de acuerdo a criterios definidos en cada caso respecto de algunas variables, como las que se presentan a continuación.

a) Período de referencia

Uno de los criterios utilizados es el del período de referencia. En algunos casos una persona se considera ocupada si la semana anterior a la encuesta estaba empleada. En otros, el período es mayor, y, en algunos casos basta que el entrevistado haya trabajado un día de la semana anterior a la fecha de la encuesta para considerarse ocupado. El período de referencia es determinante de la magnitud del empleo, ya que una persona es más probable que esté empleada en un corto período de tiempo que en un largo período. Por lo tanto, al comparar países debe tenerse en cuenta que las tasas de empleo y de desempleo son indicadores que en muchos casos deben considerarse con cautela, especialmente en el caso de las mujeres. Las mujeres se caracterizan en mayor proporción que los hombres por trabajar en forma esporádica y a tiempo parcial. Las estadísticas que comparan las tasas de ocupación por sexo, aún dentro de un mismo país, deben considerar esta limitación. La forma de inserción laboral de la mujer difiere de la del hombre, y al diseñar los cuestionarios de las

encuestas se consideró la forma de inserción masculina, que era la más común.

b) Encuestadores

La mayoría de los encuestadores en los países de América Latina y el Caribe son hombres, lo que tiende a sesgar los resultados de la encuesta en el sentido de que la mayoría de los hombres consideran a la mujeres como "amas de casa", y, por lo tanto, tienden a dirigir las respuestas hacia lo que ellos consideran lo normal. También la mayoría de quienes son entrevistados tienden a ser hombres, por lo que las respuestas tienden a considerar a la mujer sólo en sus labores domésticas. Además, el entrenamiento de los encuestadores difiere entre países. En algunos casos ellos están sensibilizados en torno a la perspectiva de género, pero en su mayoría no lo están. Esta divergencia se traduce en diferencias en las respuestas respecto de la participación femenina, lo que se traduce en que aun cuando la participación de la mujer aparece como distinta entre países, si se corrigiera por esos factores, las diferencias podrían disminuir.

c) Sector informal

En el caso de las actividades informales se suscita el problema de la ausencia de estadísticas que recojan la información para medir su participación en forma sistemática. Las investigaciones muestran que las mujeres se concentran en dicho sector, en especial las mujeres de hogares pobres e indigentes (Pollack, 1993). Por lo tanto, al existir dificultades para su medición, o lo que es aún más importante, al no existir estimaciones oficiales y sistemáticas de este indicador, se está mostrando un cuadro sesgado que no refleja la verdadera situación del mercado laboral, que distorsiona en última instancia la información requerida para los lineamientos de política y de programas para mejorar la situación de los trabajadores, y, en especial de las mujeres que conforman la fuerza de trabajo. Un factor adicional que dificulta este diagnóstico, es la dificultad de definir lo que es el sector informal. Existen múltiples definiciones y conceptos de la actividad informal, lo que no sólo limita aún la medición en un país o región determinado, sino que también la comparación entre países. En la región de América Latina y el Caribe, hay una ausencia de información sistemática sobre el sector. Más bien existen estudios puntuales que muestran la importancia del sector, en particular para los grupos de estratos más pobres y las mujeres.

Dentro del sector informal, en algunos casos se incluye el trabajo doméstico. En otros no se incluye. No existe un consenso en cómo categorizar el trabajo doméstico. Ahora, si

se considera que en la región aproximadamente el 25% de la fuerza de trabajo femenina trabaja como en el servicio doméstico, resulta fundamental el definir dónde se inserta.

Este tema es de especial importancia en la formulación de políticas. Esta categoría ocupacional es una de las más significativas para la fuerza de trabajo femenina. Está constituido por uno de los grupos más desprotegidos por la legislación laboral, ya que, en general, no está cubierto por la misma legislación que el resto de las actividades. Más aún, en muchos casos se considera parte del sector informal, cuando en la realidad sus características son diferentes, y las políticas y programas para mejorar la inserción de los trabajadores del sector informal no le llegan.

d) Actividad principal

Los cuestionarios sobre ocupación y desocupación dividen a las personas en activas e inactivas. Para determinar si una persona está ocupada se le pregunta por su actividad principal. Una de las preguntas es en qué utiliza la mayor parte del tiempo. Otra es cuál es la actividad principal. En el caso de las mujeres, ellas tienden a responder que la mayor parte del tiempo lo ocupan en actividades del hogar, aun cuando ellas trabajan también en actividades consideradas económicas de acuerdo con la respectiva encuesta. En estudios al respecto se ha determinado que en muchos casos de mujeres empleadas a tiempo completo, la respuesta ha sido que su actividad principal es la de "amas de casa". En el caso de los hombres es más probable que ellos respondan que la actividad principal es el trabajo, y, por lo tanto, los resultados están sesgados en contra de la participación femenina en la fuerza de trabajo.

e) Participación en el sector rural y en el urbano

Las actividades consideradas como económicas en los sectores rural y urbano son diferentes. En el sector rural resulta más compleja la separación entre las actividades para el mercado y las actividades para el autoconsumo. Por lo tanto, la medición de la participación de la población en la actividad económica debería también ser diferente en el sector rural que en el urbano. Si bien este problema existe para toda la población activa, es más acentuado para las mujeres, quienes en su mayoría realizan gran parte de las tareas que producen los bienes para el consumo de la familia. Por lo tanto, resulta más complejo diferenciar en el sector rural la actividad económica realizada por las mujeres de la realizada para el consumo familiar. Las mujeres suelen dedicarse a actividades como cría de animales, elaboración de alimentos para la familia, etc., que no se incluyen como actividades económicas.

En general, las estadísticas de empleo referidas al sector rural adolecen de un menor grado de confiabilidad que las del sector urbano, problema que es más acentuado en el caso de los datos referidos a la participación femenina. Este hecho es importante de tenerse en cuenta al comparar la participación rural con la urbana en un mismo país, y la participación femenina con la masculina rural y urbana.

f) Mano de obra no remunerada

Las encuestas de ocupación miden mejor la participación en el mercado de trabajo de las personas que reciben un ingreso. Los cuestionarios y las definiciones de actividad económica están orientados hacia la medición de este tipo de actividad. Sin embargo, existe un porcentaje de trabajadores, en su mayoría mujeres, que trabajan como "familiares no remunerados", es decir, como ayuda al cónyuge o pareja, pero sin recibir pago alguno. Los estudios al respecto muestran que las encuestas miden mejor la participación en las actividades remuneradas que en las no remuneradas. Las respuestas sobre la actividad no remunerada tienden a ser menos exactas que las referidas a las actividades pagadas. Los "familiares no remunerados" no consideran lo que hacen como "trabajo", sino como una actividad de apoyo a quien realmente realiza el trabajo. Por lo tanto, también se debe considerar este indicador con cautela, ya que es probable que el porcentaje de "familiares no remunerados" sea mayor que el que aparece en las encuestas. Debido a que son las mujeres las que tienden a estar en esta categoría ocupacional, es importante tenerlo en cuenta en las políticas para mejorar su inserción laboral, y, en especial para medir su real contribución al desarrollo.

3. Desempleo

Se considera desempleado a la persona económicamente activa que no está trabajando de acuerdo con la definición de empleo. Esta puede ser cesante (trabajó antes y ahora está sin empleo) o puede estar buscando trabajo por primera vez. Existen varios factores que deben tenerse en cuenta al analizar este indicador para definir lineamientos de políticas, y para comparar la situación entre distintos países o en largos periodos de tiempo.

a) Periodo de referencia

Una persona se considera desempleada si se encuentra sin empleo durante un periodo de referencia definido en la respectiva encuesta. En algunos casos se considera desempleado a quien no tuvo trabajo la semana anterior a la encuesta, en otros, el periodo es mayor. Se deduce de lo anterior, que el grado de comparabilidad de las cifras de desempleo va a

depender, en parte, del período de referencia considerado en las encuestas.

En el caso de la tasa de desocupación femenina, el período de referencia es aún más importante. Muchas mujeres acceden a trabajos temporales o estacionales (recolección de frutas), lo que implica que, el período en el que se realiza la encuesta, va a afectar significativamente las tasas de desocupación que se obtengan. Además, las mujeres, en general entran y salen del mercado de trabajo con mayor frecuencia que los hombres. Por lo tanto, el impacto del período de referencia debería ser mayor en la fuerza de trabajo femenina que en la masculina. Éste es un aspecto que resulta importante tanto en las comparaciones del desempleo entre hombres y mujeres como entre países y entre zonas rurales y urbanas.

b) Trabajador desalentado

Se considera como "trabajador desalentado" a aquel que es económicamente activo y quiere trabajar, pero no está activamente buscando empleo porque se ha desincentivado en la búsqueda por distintas razones. Una de las razones puede ser que ha estado buscando empleo sin éxito por un largo tiempo. Otra causa es la de una baja autoestima en el sentido de considerar, a priori, difícil el encontrar un puesto de trabajo. Las dificultades de acceso a un empleo remunerado tienden a ser mayores para los grupos de bajo ingreso, y, en particular para las mujeres y jóvenes. En los indicadores de desempleo no se incluyen los trabajadores desalentados, quienes son considerados inactivos (que no están ocupados ni buscando empleo) para los efectos de la encuesta. Sin embargo, en una estrategia de mejoramiento de la inserción laboral femenina, este factor resulta muy importante de ser tomado en cuenta. Si aumentan las posibilidades de empleo y mejoran las condiciones, como consecuencia de políticas y programas, es muy probable que un número significativo de mujeres se incorpore a la actividad económicamente. Esto ha ocurrido en distintas oportunidades en que los países de la región han implementado programas de empleo de emergencia. En estos casos el número de mujeres en búsqueda de oportunidades de puestos de trabajo en esos programas superó todas las estimaciones, ya que se incorporaron mujeres que se consideraban inactivas, pero muchas de ellas, al surgir nuevas oportunidades de trabajo, se incorporaron a la fuerza de trabajo y entraron a los programas de empleo. En algunos, los programas se habían establecido para crear empleos para los hombres desempleados, que en su mayoría eran jefes de hogar, y, la masiva afiliación de mujeres fue considerada como un freno al éxito del programa.

Es decir, si no se tiene en cuenta, que no sólo las mujeres desempleadas, sino también una cierta proporción de inactivas se incorporarán a la actividad económica en un período de crecimiento o de mayores oportunidades de empleo, se está subestimando la variable mano de obra disponible para el empleo. Este factor es más significativo en el caso de las mujeres que de los hombres.

4. Subempleo

De acuerdo con una de las definiciones de empleo, basta que una persona esté ocupada una hora durante el período de referencia para que se considere empleada. Sin embargo, dentro de este concepto existe una gama de posibilidades de empleo parcial. Una persona se considera subempleada cuando su empleo es inadecuado, en relación con normas específicas o empleos alternativos, de acuerdo con sus calificaciones. Se distinguen dos tipos de subempleo: el subempleo visible y el invisible. El primero se refiere a una insuficiencia en el volumen de empleo y el segundo a un bajo ingreso, subutilización de la capacidad o destrezas de la persona, baja productividad, etc.

En los países de la región el subempleo es un problema que en muchos casos supera al del desempleo abierto. El subempleo es mayor en las zonas rurales, y afecta mayoritariamente a grupos vulnerables como mujeres y jóvenes. Las causas que explican el alto porcentaje de este índice en América Latina el Caribe se derivan de, por una parte la ausencia de seguros de desempleo, lo que obliga a las personas a trabajar en cualquier actividad para subsistir; y, por otra, de la importancia del trabajo por cuenta propia. En muchos casos las actividades por cuenta propia se establecen como una forma de subsistencia hasta encontrar otro empleo. En el caso de las mujeres, se observa que éstas, en los grupos más desposeídos, se concentran en actividades informales por cuenta propia (comercio), la que la realizan a tiempo parcial.

a) Subempleo visible

El subempleo visible se mide de acuerdo con distintos criterios. Uno de éstos considera que la persona debe haber trabajado por un tiempo inferior al considerado normal en la actividad específica. Para ser subempleado visible es necesario, además, que la persona desee trabajar una jornada más larga, pero no le ha sido posible. Este indicador es difícil de medir por las dificultades de definir el tiempo normal de la actividad, pero es el más utilizado en los países de la región. En el caso de la medición del subempleo femenino, las investigaciones muestran que éste es superior que para los hombres, por lo que resulta una estadística fundamental para los lineamientos de política. No basta con

mostrar y difundir los datos de tasas de desempleo, ya que el desempleo abierto puede ser reducido, pero el problema es en muchos casos el del subempleo. Las políticas y programas son distintos dependiendo de si el grupo está afectado por el desempleo o por el subempleo.

b) Subempleo invisible

Éste es más bien un concepto analítico que trata de reflejar la mala asignación de los recursos humanos. Es así como debe reflejar el bajo ingreso, subutilización de las calificaciones y baja productividad. Subempleo invisible ocurre cuando una persona recibe como remuneración un ingreso muy bajo en relación con su productividad, o cuando la persona realiza tareas que requieren de calificaciones menores que las que ella tiene. Este tipo de subempleo es el que afecta muy directamente a la mano de obra femenina, como consecuencia de factores culturales de discriminación. Es frecuente encontrar mejores calificaciones en la fuerza de trabajo femenina que en la masculina al comparar los mismos puestos de trabajo. Este aspecto es muy relevante en el momento del diseño y formulación de políticas, ya que si se mide bien el subempleo invisible, desagregado por sexo, se puede incluir medidas para una mejor utilización de la fuerza de trabajo femenina, de acuerdo con sus calificaciones. Esto significaría una mayor eficiencia en el uso de los recursos humanos, y, por ende, un mayor crecimiento y, a su vez, una mayor equidad.

IV. PROPUESTAS DE INDICADORES PARA POLÍTICAS

Los indicadores frecuentemente utilizados, y enumerados en la sección anterior, se combinan con las características o perfil de la fuerza de trabajo de modo de mostrar la situación de la mano de obra en forma desagregada. Los niveles educacionales, grupos de edad, duración de la jornada de trabajo, sectores de actividad económica, categorías ocupacionales, tipo de ocupación, son los principales. Es así como se presentan las tasas de participación desagregadas por sexo, nivel educacional y grupos de edad. La misma desagregación se presenta para las tasa de participación.

A pesar del avance en las estadísticas de empleo, aún no se ha logrado que se publiquen en forma sistemática los indicadores necesarios para las políticas que permitan que éstas incorporen la perspectiva de género. A continuación se enumeran algunos indicadores que surgen o pueden construirse a partir de las estadísticas de los países de la región.

1. Tasa de participación según edad y años de estudio

Este indicador permite determinar los grupos de edad en que la mujer participa más en la actividad económica, de modo de orientar las políticas de apoyo a las mujeres trabajadoras hacia esos grupos etarios. Los años de estudio determinan la necesidad o no de incentivar la educación formal para las mujeres. En general, en algunos de los países, el número de años de educación de las mujeres supera al de los hombres. En esos casos debe analizarse porqué ellas aún tienen mayores problemas para insertarse en igualdad de condiciones que los hombres en el mercado laboral.

2. Tasa de participación de acuerdo con el número de hijos

Existen teorías que consideran que a mayor número de hijos, es menor la participación de la mujer en la actividad económica. Si se presenta en forma sistemática este indicador, es probable que se revierta esta preconcepción, lo que ya ha ocurrido en países en que esto se ha analizado. Las políticas de apoyo a la mujer para igualar sus oportunidades de acceso al mercado de trabajo con las del hombre, son muy distintas según sea la relación entre estos dos indicadores. Además, el hecho de que la mujer no disminuya su participación en el mercado de trabajo al aumentar el número de hijos, tiene implicaciones para políticas y programas de apoyo para que pueda acceder en iguales condiciones que los hombres, como por ejemplo guarderías infantiles.

3. Tasa de desocupación según educación y edad

El disponer de esta combinación de indicadores da información a los que formulan las políticas sobre en qué grupos concentrar los programas (jóvenes, por ejemplo), y qué hacer. Si no es el nivel educacional, puede ser el tipo de educación.

4. Ocupados según ingreso y nivel educacional

Este indicador permite medir la discriminación salarial en forma gruesa. A partir de este dato se debe refinar según tipo de ocupación, experiencia, etc. Si bien existe acuerdo en que existe la discriminación salarial para las mujeres, no hay indicadores que se construyan y publiquen sistemáticamente de modo mostrar la magnitud y la evaluación del problema.

5. Ocupados según sector de actividad económica

Las mujeres se concentran en algunos sectores de actividad económica. Por lo tanto este indicador es fundamental para políticas de mejoramiento de la inserción laboral de la mujer. Sin embargo, este indicador debe combinarse con los niveles educacionales y los niveles de ingreso. En esta forma se puede conocer dónde se concentran las mujeres, dónde están mejor, dónde presentan la mayor disparidad con los hombres.

6. Grupo ocupacional según ingreso y nivel educacional

Esta combinación de indicadores es importante para conocer en qué tipo de ocupación se insertan preferentemente las mujeres. Si existe relación con el nivel educacional, si las diferencias salariales aumentan o se reducen al mejorar la escala ocupacional.

7. Trabajadores por cuenta propia

Las mujeres se concentran en actividades informales por cuenta propia. Conocer esta proporción y específicamente en qué actividades se concentran es importante para la formulación de políticas. Si ellas son principalmente microempresarias industriales, se puede pensar en políticas de apoyo a la microempresa; si son más bien comerciantes ambulantes las políticas difieren.

8. Subempleo visible e invisible

Estos dos indicadores son fundamentales para medir la forma de inserción laboral de la mujer. Si bien son difíciles de medir, debe hacerse un esfuerzo para tener información sistemática. El hecho de que estudios muestren que la es más frecuente que las mujeres deseen trabajar más horas (desempleo visible), y que ellas presentan mayores niveles educacionales que los hombres en las mismas ocupaciones, está dando una alerta sobre la subutilización de la mano de obra femenina, y de una inequidad en la asignación de los beneficios del desarrollo.

9. Perfil de las trabajadoras domésticas

Dada la significación de esta categoría ocupacional en el caso de las mujeres, se debería recolectar mayor información sobre el perfil de estas trabajadoras (edad, horas trabajadas, nivel educacional, ingresos, protección laboral, etc.). En esta forma se pueden diseñar programas que las ayuden a insertarse en mejores condiciones.

10. Sector informal

Aun cuando el sector informal ha estado creciendo en los últimos años, las estadísticas aún no sistematizan la información de modo de contar con indicadores periódicos sobre su magnitud y características. Este indicador es básico para conocer la situación de las mujeres trabajadoras, ya que ellas se concentran en ese sector.

11. Niveles de pobreza

Desde un punto de vista del diseño y formulación de políticas, los indicadores enumerados anteriormente deberían construirse por estrato de pobreza. Los indicadores del mercado de trabajo son muy distintos en los distintos grupos de ingreso. Generalmente la desocupación afecta con mayor intensidad a los más pobres, la participación es mayor en los de ingresos más altos, los niveles educacionales, el número de hijos, también difieren por grupo de ingreso. Un importante insumo para la formulación de políticas sería el disponer de indicadores de mercado de trabajo por sexo y estrato de ingreso.

12. Cobertura de la seguridad social

Uno de los problemas que enfrentan las personas que trabajan en el sector informal es la ausencia de seguro social. Debido a que una alta proporción de mujeres se insertan en ese sector, ellas son quienes sufren las consecuencias de esta carencia. Además, el hecho de que las mujeres tengan una esperanza de vida mayor que los hombres, implica que la situación es aún más grave.

13. Tipo de contrato y grado de protección laboral

La flexibilización del mercado de trabajo conlleva cambios en las condiciones de trabajo de hombres y mujeres. Sin embargo, no hay indicadores sistemáticos de cómo afectan estos cambios a la fuerza de trabajo de la región. El diseño

de indicadores que muestren el tipo de contrato, la protección de los trabajadores y trabajadoras en el marco de la legislación laboral, y el grado de cumplimiento de esta legislación es un insumo importante para el diseño de políticas que mejoren la inserción laboral de las mujeres.

14. Indicadores sobre el hogar

Una serie de indicadores pueden y deben construirse a partir del hogar como unidad de análisis. La dinámica intrafamiliar es determinante para la forma de inserción laboral de la mujer. Por lo tanto, surge una serie de indicadores sobre el perfil de los miembros del hogar y sobre el hogar. Las políticas y programas deben tener en cuenta esta dinámica, y, por ende, los indicadores enumerados anteriormente deben concebirse para los miembros del hogar y, en especial, para jefes hombres y jefas mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Anker, Richard (1987), "Participación laboral de la mujer en los países en desarrollo: Examen crítico de las definiciones y los métodos de compilación de datos", en Medición de las actividades económicas de la mujer (publicado bajo la dirección de Richard Anker y Catherine Hein), OIT, Ginebra.
- Banco Mundial (1994), "Enhancing Women's Participation in Economic Development" (World Bank Policy Paper), Washington, D.C.
- Benería, Lourdes (1982), "Accounting for women's work", en Women and Development. The Sexual Division of Labor in Rural Societies (editado por Lourdes Benería, preparado para la Organización Internacional del Trabajo), Nueva York.
- _____ (1991), "The measurement of women's economic activities: Assessing the theoretical and practical work of two decades" (presentado a Meeting of Experts on Social Development Indicators, Rabat, Marruecos, 8-11 de abril de 1991).
- _____ (1992), "Accounting for Women's work: Assessing the Progress of two Decades", *World Development* 20 (11), noviembre.
- Blades, D.W. (1975), "Non-monetary (subsistence) activities in the national accounts of developing countries" (Development Centre Studies), París, OCDE.
- Boserup, Ester (1970), *Women's role in economic development*, Nueva York, St. Martin's Press.
- CEPAL (1987), "Las mujeres en el sector informal en América Latina: aspectos metodológicos", Santiago de Chile.
- _____ (1994), Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001, aprobado por los Estados miembros durante la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe celebrada en Mar del Plata del 25 al 29 de septiembre de 1994.
- Dixon-Mueller, Ruth y Richard Anker (1988), "Assessing women's economic contribution to development", OIT, Ginebra, *Training in Population, Human Resources and Development Planning*, 6.
- Folbre, Nancy (1995), "Engendering Economics: New Perspectives on Women, Work and Demographic Change", Banco Mundial, Washington, D.C.

González, Pablo (1993), "Alternative approaches to the measurement of gender earnings differentials", CIEPLAN, Santiago de Chile.

Informes Nacionales de los países de América Latina y el Caribe, presentados a la Sexta Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, realizada en Mar del Plata del 26 al 30 de septiembre de 1994.

Lutzel, Heinrich (1989), "Household Production and National Accounts", documento presentado a la Segunda Reunión Conjunta ECE/INSTRAW, Ginebra, 13-16 de noviembre.

Naciones Unidas (1968), "A system of National Accounts. Studies in Methods", Serie F, Nº 2, Rev. 3 (Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas), Nueva York.

_____ (1989, "Improving Statistics and Indicators on Women Using Household Surveys", Nueva York, Statistical Office/INSTRAW, Studies in Methods, Serie F, Nº 48.

_____ (1989), "World Survey on the Role of Women in Development" (Oficina de Viena), Nueva York.

_____ (1991), "The World's Women: Trends and Statistics, 1970-1990", Nueva York.

OIT (1987), Medición de las actividades económicas de la mujer (publicado bajo la dirección de Richard Anker y Catherine Hein), Ginebra.

_____ (1990), "Surveys of economically active population, employment, unemployment and underemployment. An ILO manual on concepts and methods", Ginebra.

Pollack, Molly (1993), "Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe?", serie Mujer y Desarrollo, Nº 11.

Turvey, R. (comp.) (1994), "Avances recientes en las estadísticas internacionales del trabajo", Colección Informes OIT, 39, Madrid, España.

Wainerman, Catalina H. y Zulma Recchini de Lattes (1981), "El trabajo femenino en el banquillo de los acusados", México, D.F. (Population Council/Terra Nova).

_____ (1992), "Improving the accounting of women workers in population censuses: lessons from Latin America" (Population and Labour Policies Programmes, Working Paper Nº 178), Ginebra.



