

SÓLO PARA PARTICIPANTES

SÓLO ESPAÑOL

---

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Tercera reunión de la Conferencia Estadística de las Américas  
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 1° al 3 de junio del 2005

LOS INDICADORES Y LAS ESTADÍSTICAS DE GÉNERO  
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE \*

---

\* Documento elaborado por Sonia Montañó, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL

## Los indicadores y las estadísticas de género en América Latina y el Caribe

por Sonia Montaña, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo  
CEPAL, Mayo de 2005

*El aprovechamiento de fuentes periódicas comparables ya existente en la mayoría de los países de la región, el ingreso del tema de género a las agendas de la corriente principal de la actividad estadística, la creciente demanda de los usuarios de estadísticas de género en distintos sectores de los gobiernos - particularmente las Oficinas de la Mujer-, son los principales avances que se analizan en este capítulo. ¿Dónde está la región? y ¿Cuáles son sus principales desafíos? son las preguntas que cierran este breve reporte.*

### Los compromisos de la comunidad internacional

En 1994, en ocasión de la Sexta Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Mar del Plata, Argentina), los representantes gubernamentales acordaron "fortalecer el sistema de recolección y procesamiento de datos estadísticos desagregados por sexo y adoptar indicadores de género que contribuyan al diagnóstico de la situación de las mujeres y a la implementación de políticas públicas a nivel nacional y regional, y hagan posible un mejor seguimiento y evaluación de los acuerdos regionales e internacionales", lo cual fue luego ratificado por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995)<sup>1</sup>. Este compromiso es con certeza el que más esfuerzos ha consignado con vista a la preparación y difusión de estadísticas de género, ya que la idea de "promover el desarrollo ulterior de métodos estadísticos para mejorar los datos relacionados con la mujer en el desarrollo económico, social, cultural y político" forma aún parte de los desafíos<sup>2</sup>.

América Latina y hasta cierto punto el Caribe han dado pasos importantes en el proceso de recolección, análisis y uso de indicadores de género. Sin embargo a diez años de Beijing el panorama es heterogéneo y particularmente débil en el Caribe, donde los sistemas de información son incipientes. Del total de países de la región, solo siete en América Latina son los que disponen de un sistema independiente de estadísticas de género periódicas y comparativas<sup>3</sup> y prácticamente ninguno en el Caribe<sup>4</sup>. La mayoría de los demás países de América Latina reportan

---

<sup>1</sup> "Recoger, compilar, analizar y presentar periódicamente datos desglosados por edad, sexo, indicadores socioeconómicos y otros pertinentes, incluido el número de familiares a cargo, para utilizarlos en la planificación y aplicación de políticas y programas" (*Plataforma de Acción*, par. 206 b).

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 208 b).

<sup>3</sup> Chile (<http://www.sernam.gov.cl/publico/categoria.php?sec=8&cat=32>), Costa Rica (<http://www.inamu.go.cr/set1.html>), México (<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/sisesim/Principal.html>), Nicaragua (<http://www.inec.gob.ni/sieg/sieg.htm>), Panamá (<http://www.contraloria.gob.pa/dec/siegpa/>), República Dominicana (<http://www.sem.gov.do/politicapublica/observatorio.htm>) y Uruguay (<http://www.ine.gub.uy/biblioteca/genero/genero02.htm>) disponen de sistemas de indicadores de género independientes.

<sup>4</sup> Sin tener un sistema de estadísticas de género propiamente tal, Jamaica es el único país que produce sobre una base regular una serie de encuestas que permiten elaborar varios indicadores sociales desagregados por sexo, los que no están disponibles en los demás países donde los censos de población son prácticamente la única fuente de información sistemática. Los países del Caribe producen también estadísticas vitales

la disponibilidad regular de información desagregada por sexo a dentro de las estadísticas sociales, de los cuales un número importante exhibe resultados relevantes en la recolección y el procesamiento de información.

Algunos países lograron articular e institucionalizar la colaboración entre productores y usuarios, convocando diversos actores sociales y políticos que construyeron subsistemas dentro del sistema nacional de información o en otros casos mejoraron la recolección, procesamiento y análisis de la información disponible. Los casos más notables, como el de México, son aquellos donde se han realizado modificaciones estructurales e innovadoras en censos y encuestas de todo tipo.

Los avances tienen relación con el grado de desarrollo institucional de los sistemas nacionales de información, los procesos de transversalización de la perspectiva de género impulsados por los gobiernos y la cooperación internacional y la demanda activa de usuarias en la academia, las ONG y las organizaciones formuladoras de política. De una manera más amplia, tienen que ver con el grado de institucionalidad de la democracia y las políticas públicas en cada país.

A una década de la aprobación de la Plataforma de Acción de Beijing, se puede considerar un logro muy importante que la Conferencia de Estadísticas de las Américas -que agrupa a los institutos nacionales de estadísticas de la región- haya incluido de manera importante en su programa de trabajo 2003-2005 las estadísticas sobre equidad de género, precisando que sus actividades se enmarcan en la Declaración del Milenio y las conferencias mundiales, en especial la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

Este logro surge luego de un largo camino, abonado por la legitimidad académica de los indicadores de género como instrumentos de análisis sustentados en un marco teórico conceptual que trasciende la indispensable desagregación por sexo de la información disponible. El trabajo realizado por investigadoras y académicas durante más e una década permitió darle un estatuto académico que evolucionó acompañando el avance de los estudios de género en la región. La relevancia social de la información estadística y la identificación de nuevas y crecientes demandas para las políticas públicas fueron una tarea asumida por los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, los que han recorrido un largo proceso de institucionalización y jerarquización que les permite posicionarse como usuarias de información, estableciendo convenios con los institutos de estadística y fuentes sectoriales como las de salud, educación, poder judicial, policía y otros.

Este proceso, sin embargo, coincidió con el debilitamiento en muchos países de los organismos responsables de los sistemas de información, inducido por la escasez de recursos junto con una cierta pérdida de credibilidad del Estado en el manejo de la información. Esto produjo algunos desaciertos en países que optaron por desarrollar sistemas de información de género ajenos a los institutos de estadísticas y fuertemente dependientes de la cooperación internacional, muchos de los cuales no lograron sostenerse y desaparecieron o están a punto de desaparecer.<sup>5</sup> Las debilidades en el ámbito de la gestión, la escasa capacidad en materia de

---

anuales y sus ministerios de salud y educación mantienen registros administrativos, pero estos datos no están disponibles en formato electrónico y no están integrados a ninguna base de datos.

<sup>5</sup> En menos de un año, tres de los países que contaban con un subsistema de indicadores de género bajo la responsabilidad del mecanismo nacional para el adelanto de la mujer han reportado su desaparición (Argentina, Brasil y Ecuador) mientras el número de indicadores de género calculados por los institutos nacionales de Bolivia y Perú disminuye constantemente.

recursos humanos, mucha rotación del personal técnico y en algunos casos excesivas presiones políticas afectaron la credibilidad de la información.

Cada vez son más los países que solicitan a los organismos especializados de Naciones Unidas asistencia técnica para el cálculo de indicadores de género. A la vez, varios países registran iniciativas de la sociedad civil para evaluar el desempeño de las autoridades y el cumplimiento de metas nacionales.<sup>6</sup> Esta demanda tiene lugar en el contexto de importantes transformaciones institucionales, entre las que hay que destacar la creciente preocupación por medir el impacto de las políticas públicas; las demandas sociales de rendición de cuentas, transparencia y control ciudadano; la descentralización y participación ciudadanas que reclaman evidencia sobre los resultados de las políticas, trascendiendo los datos promedio y requiriendo niveles de desagregación territorial y poblacional que visibilicen los resultados diferenciados de las políticas públicas.

Sin embargo, tal como se ha señalado anteriormente, todos estos avances están aún caracterizados por su débil inserción en los sistemas nacionales, haciendo todavía necesario que se vele “por que en cada país los productores y usuarios de las estadísticas revisen periódicamente la utilidad del sistema oficial de estadísticas y el grado en que mide las cuestiones de género, y elabor(en) un plan de las mejoras necesarias”<sup>7</sup>.

### **Las estadísticas regionales**

En relación con las estadísticas regionales, la CEPAL ha desarrollado una base de datos basada en información oficial comparable donde están disponibles datos principalmente provenientes de las encuestas de hogares que permiten un análisis de las metas identificadas por los gobiernos en las áreas de población, fecundidad hogar y familia, educación, salud, participación, ingresos y pobreza. También el aprovechamiento de las Encuestas Nacionales de Demografía y Salud en los países que la tienen<sup>8</sup>, y su ampliación a las que no la tienen, es una necesidad que permite analizar aspectos relevantes a la pobreza como son la salud reproductiva, la violencia y la evolución demográfica.

### **La pobreza**

Uno de los avances más importantes es el realizado en materia de estadísticas de pobreza desde una perspectiva de género. A pedido de los gobiernos representados en la Conferencia Mundial de la Mujer, se asignó prioridad a la visibilización de la pobreza de las mujeres, lo que llevó a un amplio debate teórico y metodológico sobre la compatibilidad de los métodos habituales de medición de la pobreza por un lado<sup>9</sup> y el aprovechamiento tanto de las fuentes disponibles en 17 países de la región como del método vigente para mostrar las disparidades de género.

---

<sup>6</sup> Como el Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano elaborado desde 1996 por el Grupo Iniciativa Mujeres de Chile con el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), siguiendo una propuesta de la Coordinación Regional de ONGs de América Latina y el Caribe.

<sup>7</sup> Plataforma de Acción de Beijing, par. 207 b).

<sup>8</sup> Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tabago (los resultados de las encuestas están disponibles en internet en el sitio <http://www.measuredhs.com/start.cfm>).

<sup>9</sup> Véase Vivian Milosavljevic, “El enfoque de género y la medición de la pobreza”, documento presentado a la Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Organización Internacional del Trabajo en Santiago de Chile, los días 12 y 13 de agosto de 2003.

El Panorama Social 2002-2003 publicado por la CEPAL señala que la desigualdad de género históricamente construida puede visibilizarse con la información regional disponible en las encuestas de hogares, aunque también se reconoce la necesidad de nuevos conceptos, instrumentos y metodologías pensados específicamente para medir esta desigualdad dentro de los sistemas de información.<sup>10</sup> Estas fuentes no cubren todas las necesidades de información y cobertura para analizar la desigualdad de género y la pobreza de las mujeres; sin embargo, los datos que de ellas se desprenden son elocuentes para llamar la atención sobre las disparidades entre hombres y mujeres en la región. Se identifican las distancias entre individuos y entre miembros de un mismo hogar y se incorpora una explicación acerca de la desigualdad en la distribución de los recursos y las relaciones de poder en el ámbito doméstico y público. Asimismo, los hallazgos muestran la necesidad de contar con nuevas fuentes de información cuantitativa y cualitativa, tales como encuestas de uso del tiempo, estudios de percepción y de trayectorias, así como encuestas tipo panel, que permitan abordar con más eficacia el estudio de la evolución de la pobreza.

En general se reconoce que la pobreza es un fenómeno multidimensional. Sin embargo, para su medición se ha dado prioridad a la métrica monetaria aplicada a los ingresos del hogar, ya que ésta, en cierta forma, sintetiza la posibilidad de acceder a los recursos satisfactorios. El debate en torno a la pobreza desde una perspectiva de género ha permitido evaluar estas medidas y ha puesto de relieve aspectos cruciales en los cuales es necesario avanzar. Por una parte se sostiene que esta forma de medición resulta insuficiente para captar la pobreza desde una perspectiva de género, es decir, para comparar la situación de hombres y mujeres e identificar los factores que hacen que unos y otras enfrenten dificultades distintas para superar la pobreza. Asimismo, resulta evidente que la mayoría de los indicadores de pobreza vigentes no son sensibles al género en la medida en que son agregados cuya unidad de análisis es el hogar y no los individuos y, por lo tanto, no fueron diseñados para dar respuesta a la pregunta sobre las brechas de género. Además, en esta opción metodológica se presupone que hay una distribución equitativa de los recursos entre todos los integrantes de un hogar, que sus necesidades son equivalentes y que todas las decisiones son democráticas y consensuadas, como si estuvieran exentas de negociaciones y conflictos que incluso llegan a la violencia.

### **El trabajo no remunerado**

La falta de valoración del trabajo doméstico no remunerado, y su no imputación como ingreso en aquellos hogares donde una persona se dedica de forma exclusiva a las labores domésticas y de cuidado, limita también la capacidad de la medición tradicional de la pobreza para captar las desigualdades de género; más aún cuando este hecho puede constituir una diferencia importante en el ingreso de los hogares, especialmente si se considera que aquellos con jefatura masculina tienen más posibilidades de contar con el trabajo doméstico gratuito de la cónyuge y, por lo tanto, no incurrir en los gastos asociados que requiere el mantenimiento del hogar. Las jefas de hogar deben asumir los costos del trabajo doméstico no remunerado, para lo cual suelen incrementar el tiempo de trabajo no remunerado e incurrir en gastos adicionales para contratar servicios en el mercado. Esto reduce sus oportunidades de mejorar su inserción en el mercado de trabajo, de participar en la vida pública, de descansar y tomar parte en actividades de recreación, sin mencionar los efectos que puede acarrear en su salud física y mental. Esta diferencia muestra también otras dimensiones de la pobreza que no siempre son consideradas. Por lo tanto, la identificación de las diferencias específicas entre hombres y mujeres en cuanto al uso

---

<sup>10</sup> La información presentada aquí sobre pobreza y trabajo no remunerado proviene en gran parte del capítulo III sobre “Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género” del *Panorama Social 2002-2003*, el cual fue preparado bajo la supervisión de la autora (LC/G.2209-P, marzo de 2004).

del tiempo y los patrones de gasto es relevante para analizar la pobreza y las distintas formas en que las personas la experimentan.

Un aspecto innovador del análisis de la pobreza desde la perspectiva de género es que individualiza a las personas que no tienen ingresos propios, tanto en los hogares pobres como en los no pobres. Esta situación es común a la mayoría de las mujeres, y es particularmente grave en el caso de las cónyuges. Esto incide en su autonomía económica y en su capacidad de decisión; además, su situación de vulnerabilidad se agrava en caso de viudez, ruptura matrimonial o desintegración familiar, lo que debe ser atendido con políticas adecuadas.

Con motivo de la revisión regional de Beijing, se estableció que la pobreza sí impactaba de manera diferenciada y negativa a las mujeres. Indicadores como el índice de feminidad ajustado, la evolución mayor de la jefatura de hogar entre los indigentes, la visibilización del porcentaje de mujeres sin ingresos propios, la tasa de actividad doméstica -entre otros- muestran que, a pesar de la heterogeneidad regional, el comportamiento discriminatorio respecto a las mujeres es uniforme.

Un instrumento que ha permitido un avance significativo son las encuestas de uso del tiempo o la incorporación de un módulo especial sobre este tema en encuestas regulares.<sup>11</sup> Son ocho los países de la región que la han realizado a lo menos una vez<sup>12</sup>, lo cual ha permitido acceder a una dimensión que se había dejado de lado como es el uso del tiempo gratuito de las mujeres para el cuidado de la familia y la sociedad, convirtiéndose esta actividad, desde una perspectiva económica, en una variable de ajuste que permite mantener el gasto social en un nivel de aumento moderado pero insuficiente y logrando que niños, ancianos y enfermos principalmente sean atendidos sin costo fiscal.

### **Dificultades operativas para la medición de la pobreza**

Desde el punto de vista estadístico, la factibilidad de llevar a cabo un estudio que incorpore las dimensiones propuestas tiene también amplias limitantes prácticas, puesto que -aún cuando se logre avanzar en un marco conceptual más operativo- subsiste la dificultad de medir y reunir todas las variables necesarias para captar las dimensiones en una misma fuente de información. Este proceso no puede hacer abstracción del estado y maduración existente en los sistemas nacionales de estadísticas de los países. No obstante, se puede y se debe promover la inclusión de preguntas atinentes a las dimensiones referidas en las fuentes oficiales de

---

<sup>11</sup> María José Araya, *Un acercamiento a las Encuestas sobre el Uso del Tiempo con orientación de género*, Serie Unidad Mujer y desarrollo No. 50, CEPAL, Santiago de Chile (LC/L.2022-P/E), Noviembre de 2003 (<http://www.eclac.cl/publicaciones/UnidadMujer/2/LCL2022/lcl2022e.pdf>).

<sup>12</sup> Cuba (2000 y 2002), Jamaica (1993), Guatemala (2000) ([http://unstats.un.org/unsd/methods/timeuse/tusresource\\_country/guatemala.htm](http://unstats.un.org/unsd/methods/timeuse/tusresource_country/guatemala.htm)), México (1996 y 2002) ([http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enut2002/datos/2tema/enut02\\_2\\_32.xls](http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/enut2002/datos/2tema/enut02_2_32.xls)), Nicaragua (1998) (<http://www.inec.gob.ni/mecovi/pdf/usodeltiempo.pdf>), Perú (1994 y 1997) ([http://unstats.un.org/unsd/methods/timeuse/tusresource\\_country/guatemala.htm](http://unstats.un.org/unsd/methods/timeuse/tusresource_country/guatemala.htm)), República Dominicana (1995) ([http://unstats.un.org/unsd/methods/timeuse/tusresource\\_country/dominicanr.htm](http://unstats.un.org/unsd/methods/timeuse/tusresource_country/dominicanr.htm)) y Uruguay (2003) (<http://www.choike.org/nuevo/informes/2238.html>). En Trinidad y Tobago, se incorporó una pregunta sobre el uso del tiempo en el Censo de 2000.

información. Sin embargo, el incorporar la perspectiva de género a los métodos actualmente utilizados para medir la pobreza continúa siendo un desafío pendiente.<sup>13</sup>

## **Desafíos**

Entre los principales desafíos se encuentran:

- La necesidad de ampliar la realización de ampliar el número de países que realicen encuestas de hogares comparables
- Mantener la regularidad y comparabilidad de las encuestas vigentes e institucionalizar al interior de los sistemas de información de todos los países un trabajo concertado con los decisores de políticas de igualdad.
- Especial preocupación merece la situación del Caribe, donde es necesario el fortalecimiento institucional tanto de los mecanismos para el adelanto de la mujer -que en general tienen aun un bajo rango en la estructura del Estado- como de los sistemas nacionales de información
- La ampliación de información básica sobre temas cruciales para diseñar políticas de igualdad como la violencia, el trabajo o remunerado y la participación política.
- La ampliación de las encuestas sobre usos del tiempo

En fin, todavía queda por recorrer el compromiso relativo a la innovación metodológica en todas las áreas, incluidas las de la cultura, tecnología comercio y financiamiento para el desarrollo. En esta tarea de crucial importancia se requiere un esfuerzo compartido entre gobiernos y organismos de la cooperación internacional que faciliten la apertura institucional a los esfuerzos innovadores.

---

<sup>13</sup> Véase Vivian Milosavljevic, “Análisis de la medición de la pobreza desde la perspectiva de género”, ponencia presentada en el panel de expertas "Remaining challenges in relation to statistics and indicators", organizado en el marco de la 49ª sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 8 de marzo de 2005.