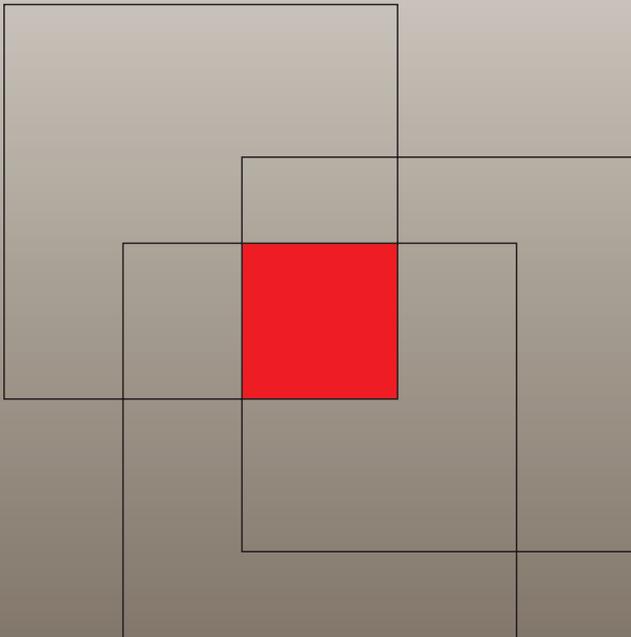




Oficina
Internacional
del Trabajo

Trabajo decente y equidad de género en América Latina

LAÍS ABRAMO
Editora

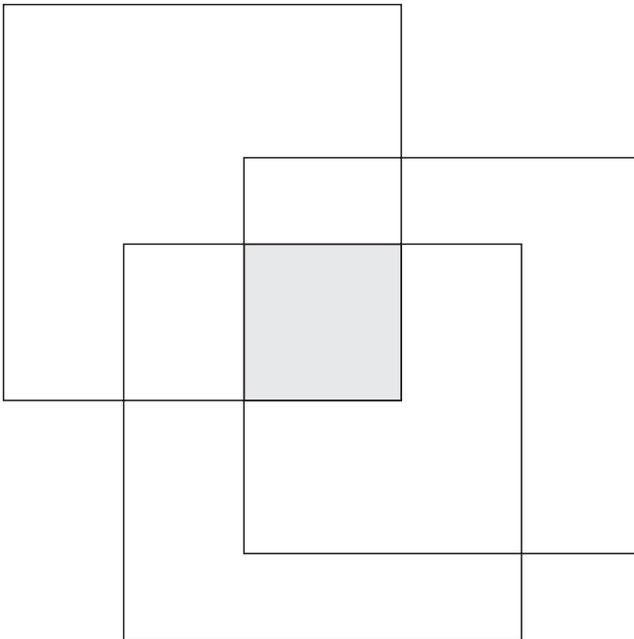




Oficina
Internacional
del Trabajo

Trabajo decente y equidad de género en América Latina

LAÍS ABRAMO
Editora



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2006
Primera edición 2006

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Laís Abramo (editora)
Trabajo decente y equidad de género en América Latina
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2006

ISBN 92-2-318556-4 / 978-92-2-318556-5 (impreso)
ISBN 92-2-318557-2 / 978-92-2-318557-2 (versión web pdf)

TRABAJADORA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL
EMPLEO / NEGOCIACIÓN COLECTIVA / IGUALDAD DE
TRATO / RELACIONES LABORALES / AMÉRICA LATINA

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en Avda. Dag Hammarskjöld 3177, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oitchile.cl
Vea nuestro sitio en la red: www.oitchile.cl

Impreso en Chile
Diseño de portada Carlos Bravo

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, su utilización en nuestra lengua plantea soluciones muy distintas, sobre las que los lingüistas aún no han conseguido acuerdo.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por utilizar el clásico masculino genérico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a todos/as, hombres y mujeres, abarcando claramente ambos sexos.

Índice

Agradecimientos	11
Prólogo	13
Introducción	15
A. La equidad de género en la agenda del trabajo	15
B. Trabajo decente y equidad de género en la agenda política hemisférica	17
C. Trabajo decente y equidad de género en el programa de la OIT para América Latina	20
Bibliografía	27
Capítulo I	
Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina <i>Laís Abramo y María Elena Valenzuela</i>	29
A. Introducción	29
B. Evolución de las tasas de participación, ocupación y desempleo	32
C. La estructura del empleo femenino	44
D. El proceso de terciarización es más acentuado entre las mujeres	51
E. Diferenciales de remuneración entre hombres y mujeres: Disminuye moderadamente la brecha de ingresos	53
F. La brecha de protección social	56
G. Jornada de trabajo	58
H. Consideraciones finales	59
Bibliografía	62

Capítulo II

El nexo entre discriminación e igualdad de género en el trabajo: Algunas consideraciones conceptuales y de políticas	63
<i>Manuela Tomei</i>	
A. Introducción	63
B. Discriminación en el empleo y la ocupación: Definiendo los linderos y el alcance del problema	67
C. Mecanismos de reproducción de la discriminación en el trabajo	74
D. Desafíos en la medición de la discriminación en el trabajo	78
E. Eliminación de la discriminación y promoción de la igualdad de trato y de oportunidades: dos caras de la misma moneda	83
F. Conclusiones	91
Bibliografía	92

Capítulo III

Discriminación de género en el mercado laboral de América Latina: La brecha de ingresos 2001	95
<i>Thelma Gálvez</i>	
A. Introducción	95
B. Brechas de ingreso por sexo entre ocupados	97
C. Efectos de la segregación sexual del trabajo por segmentos de ocupación	105
D. Brechas de ingreso por sexo entre asalariados	110
E. Comentarios finales	122
Bibliografía	127

Capítulo IV

Costos laborales y reproducción social en América Latina	129
<i>Laís Abramo y Rosalba Todaro</i>	
A. Introducción	129
B. Costos laborales según sexo en América Latina	130
C. Los costos de las prestaciones y beneficios asociados a la maternidad y al cuidado infantil	133
D. Consideraciones finales: El cuidado es un recurso agotable	145
Bibliografía	151

Capítulo V

Un nicho para el empleo de las mujeres pobres en Centroamérica y República Dominicana: La maquila de vestuario 153
Janina Fernández-Pacheco

- A. Introducción 153
- B. Tendencias generales del empleo de las mujeres en América Central y República Dominicana 155
- C. La maquila de vestuario en América Central: Un nicho precario para la empleabilidad de las mujeres pobres 162
- D. Brechas, retos y oportunidades para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de trabajo en la maquila 179
- E. Recapitulación 183
- Bibliografía 184
- Anexo 1: Cuadro 1-A: Centroamérica: Relación entre ingresos promedio mujer/hombre por hora según tramos de edad en los sectores no agrícolas, 1990-2000 186

Capítulo VI

Género, trabajo a domicilio y acción sindical en América Latina 187
Giovanna Rossignotti

- A. Introducción 187
- B. Realidades y mitos del trabajo a domicilio en América Latina 188
- C. Trabajo a domicilio y organización sindical: Realidades y desafíos 199
- D. Conclusiones 205
- Bibliografía 207

Capítulo VII

Fortalecimiento de la empleabilidad e incremento de la equidad de género: La experiencia del Programa Regional FORMUJER 211
Sara Silveira

- A. Nueva realidad del empleo: Incertidumbre, heterogeneidad, exclusión y creciente participación femenina 211
- B. La contextualización en América Latina: Alto desempleo, crecimiento de la informalidad y de la participación femenina y su interdependencia 213
- C. El impacto de los cambios en la formación profesional y técnica en América Latina 218
- D. La formación como instrumento contra la exclusión social y de superación de las inequidades 221

E. La formación para la empleabilidad y para el mejoramiento de la equidad de género: El modelo de intervención del programa regional FORMUJER	223
F. Conclusiones y resultados	228
Bibliografía	232

Capítulo VIII

Aspectos laborales y género en los acuerdos de integración comercial y regional en las Américas <i>Verónica Oxman</i>	233
A. Introducción	233
B. Mercado, trabajo y género en las Américas	236
C. Aspectos laborales y género en los acuerdos de integración comercial y regional en las Américas	239
D. Ministerios del trabajo y equidad de género en la región	253
E. Neutralidad de género y procesos de integración	258
Bibliografía	261

Capítulo IX

Pensiones, género y (des)protección social: ¿Una agenda pendiente? <i>Fabio M. Bertranou</i>	265
A. Introducción	265
B. ¿Por qué preocuparnos de la igualdad de género?	267
C. ¿Qué expectativas tiene la población respecto a la protección social durante la vejez?	271
D. Reforma previsional y los nuevos sistemas de (des)protección social	275
E. Políticas públicas y agenda pendiente en materia de protección social, pensiones y género	282
Bibliografía	284
Anexo A: Normas Internacionales del Trabajo e igualdad de género	286

Capítulo X

Igualdad de género y movimiento sindical <i>Eduardo Rodríguez</i>	289
A. La perspectiva de género en el movimiento sindical	289
B. Género y sindicalización	294
C. Género y participación sindical	301
D. Género y liderazgo sindical	317
E. Los beneficios de la sindicalización	320
F. Conclusiones	322
Bibliografía	323

AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado del trabajo de un gran número de personas cuyos aportes han permitido profundizar en los análisis relativos a la situación de las mujeres trabajadoras y a la promoción de la igualdad de género en América Latina en el contexto de la Agenda de Trabajo Decente. Tiene para mí un significado muy especial porque refleja algunos de los principales resultados del trabajo que fue realizado en torno a esos temas en el período en que me desempeñé como especialista regional de la OIT en esa materia (enero de 1999 a abril de 2005).

Deseo agradecer especialmente a todos quienes coordinaron y colaboraron en las diversas actividades y proyectos de cooperación técnica que dieron origen a esta publicación, así como a los autores y autoras de los capítulos que componen este libro: Fabio Bertranou, Janina Fernández, Thelma Gálvez, Verónica Oxman, Eduardo Rodríguez, Giovanna Rossignotti, Sara Silveira, Rosalba Todaro, Manuela Tomei y María Elena Valenzuela. Asimismo, deseo agradecer a María de la Luz Celedón por el cuidadoso trabajo de edición del libro.

Como los resultados positivos que pudimos alcanzar en ese período son producto de un trabajo en equipo, me gustaría también agradecer a Takako Mochizuki y Nava San Miguel, quienes se desempeñaron como expertas asociadas en temas de género respectivamente en las Oficinas Subregionales para los Países del Cono Sur y los Países Andinos. También agradezco el apoyo permanente del Gender Bureau y de la Unidad de Género del Centro de Turín, así como de la Oficina Regional de la OIT para las Américas, de los directores y directoras de las demás oficinas de la OIT en la región, y de todos los colegas –en América Latina, en Ginebra y en Turín– que, desde sus diversas responsabilidades y áreas de especialización, se comprometieron con el desafío de contribuir a la mejoría de la situación de las mujeres trabajadoras y a la

promoción de la igualdad de género en nuestro continente en el ámbito de actuación de la OIT.

Por último, un agradecimiento muy especial a algunas personas que, más que colegas y/o jefes, fueron amigas y amigos constantes, consejeros y consejeras permanentes, interlocutores e interlocutoras inteligentes y por veces muy exigentes, y sin los cuales habría sido para mí imposible desempeñar adecuadamente las funciones que estuvieron bajo mi responsabilidad en ese período: María Elena Valenzuela y Janina Fernández, Víctor Tokman y Daniel Martínez, Manuela Tomei, Mariluz Vega, Petra Ulshoefer y Daniela Bertino.

Laís Abramo

PRÓLOGO

La equidad de género es un elemento transversal constitutivo de la Agenda de Trabajo Decente. Esto significa, en primer lugar, que las diferencias y desigualdades en la situación de hombres y mujeres deben ser siempre consideradas cuando se analiza cada una de las dimensiones básicas de esa Agenda: los derechos y principios en el trabajo, la necesidad de crear más y mejores empleos, la extensión de la protección social y el diálogo social. En segundo lugar, significa que esta dimensión debe ser tomada en cuenta cuando se realizan diagnósticos sobre los déficits de trabajo decente y cuando se definen las estrategias, políticas y acciones dirigidas a su superación.

En otras palabras, no es posible superar el déficit de trabajo decente sin avanzar, al mismo tiempo, en la superación de las inequidades de género en términos de derechos, oportunidades de empleo, protección social y diálogo social.

En un momento en que la promoción del trabajo decente pasa a ser parte de los compromisos asumidos al más alto nivel por los gobernantes y demás constituyentes de la OIT a nivel internacional y, en particular, en las Américas, se puede observar con satisfacción que el combate a todas las formas de discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades y trato en el mundo del trabajo pasan a ser cada vez más claramente parte de ese compromiso global y regional.

Para que esa tarea sea adecuadamente cumplida, es necesario profundizar en los análisis relativos a la situación de las mujeres trabajadoras y de las relaciones de género en las cuatro áreas de la Agenda de Trabajo Decente. Esto supone contar con datos desagregados por sexo en cada uno de esos temas, así como con la capacidad de construir indicadores sensibles al género y de realizar análisis de género en cada uno de ellos.

Es necesario considerar también que en América Latina las desigualdades y la discriminación de género guardan una importante interrelación con las desigualdades y la discriminación étnico-racial. En consecuencia, las mujeres indígenas y afrodescendientes experimentan una situación de doble desventaja. Este es un aspecto que debe ser cada vez más considerado en la recolección de los datos relativos al mundo del trabajo, así como en la construcción de los indicadores, realización de análisis, diagnósticos y en las proposiciones de políticas relativas a la promoción del trabajo decente.

Este libro pretende contribuir a una mejor comprensión de estos temas. Reúne los resultados de una serie de investigaciones, actividades y proyectos de cooperación técnica relativos a la promoción de la igualdad de género realizados en América Latina en los últimos años, en áreas que corresponden a las prioridades regionales definidas para el período. En este estudio colaboraron especialistas en los temas de género y discriminación tanto de la región como de Ginebra, así como especialistas de otras áreas de intervención de la OIT que crecientemente, de acuerdo con las directrices institucionales de la Organización, asumen la tarea de transversalizar dichas materias en su labor cotidiana.

*Daniel Martínez
Director Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe*

INTRODUCCIÓN

Laís Abramo

A. LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA AGENDA DEL TRABAJO DECENTE

El objetivo principal de la OIT es promover el trabajo decente. Por trabajo decente se entiende un trabajo productivo y adecuadamente remunerado, ejercido en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. La noción de *equidad* es, por lo tanto, un elemento central en la Agenda de Trabajo Decente y hace referencia a las diversas formas de desigualdad y exclusión que afectan a los grupos humanos en la sociedad, basadas tanto en el sexo como en el origen y condiciones socioeconómicas, raza, etnia, nacionalidad, opciones políticas y religiosas, entre otras. Para la consecución de ese objetivo debe otorgársele a las mujeres trabajadoras una especial atención, ya que ellas están en desventaja en muchos aspectos.

Esto significa que, en primer lugar, el concepto de *trabajo decente* comprende también un trabajo libre de cualquier discriminación. En segundo lugar, la promoción de la equidad es un elemento que debe estar siempre presente en forma transversal, en las cuatro áreas estratégicas fundamentales que definen la Agenda de Trabajo Decente: la promoción de los derechos del trabajo, la creación de más y mejores empleos, la ampliación de la protección social y el fortalecimiento de la organización y representación de los actores en el mundo del trabajo y el diálogo social.

La primera área estratégica de la Agenda de Trabajo Decente se refiere a los *derechos* de los y las trabajadoras. Todas las personas que trabajan, hombres y mujeres, tienen derechos que deben ser respetados. Sin embargo, más mujeres que hombres sufren el problema de ser reconocidos como sujetos de esos derechos, porque están sobrerrepresentadas en las esferas desprotegidas e invisibles del mundo laboral. En esas esferas, algunas de las formas típicas de

inserción laboral de las mujeres (como el trabajo a domicilio y ciertos tipos de trabajo en la agricultura y de actividades por cuenta propia en el área urbana) son incluso frecuentemente consideradas, tanto en las estadísticas, indicadores, y en la definición e implementación de políticas públicas, como áreas del *no trabajo*.

Garantizar el mismo *status* legal para hombres y mujeres es el primer paso necesario, pero no es suficiente para alcanzar la efectiva igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo. Avanzar en la Agenda de Trabajo Decente, considerando su dimensión de género, significa avanzar también en la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres. Esto plantea la necesaria articulación entre el respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras y los demás objetivos estratégicos de la OIT: la promoción de un empleo de calidad para hombres y mujeres, la extensión de la protección social, en especial para los trabajadores y trabajadoras de la economía informal, y la promoción del diálogo social.

Especial atención debe otorgársele a la protección a la maternidad, ya que la situación actual, futura o probable de la mujer como madre y principal responsable del cuidado doméstico y familiar, sigue siendo la principal causa de su discriminación en el trabajo. No puede existir igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo sin una adecuada protección a la maternidad y al derecho de las mujeres a no ser discriminadas en el mundo laboral por factores asociados a su capacidad reproductiva. A pesar de la legislación relativamente avanzada que existe al respecto, en la mayoría de los países de América Latina esa es un área donde se registra con gran frecuencia el incumplimiento de los derechos que están reglamentados por ley.

La segunda área de la Agenda de Trabajo Decente se refiere a las oportunidades de *empleo*. Trabajo decente significa un trabajo productivo y remunerado para hombres y mujeres. Para las mujeres eso supone, al mismo tiempo, a) aumentar sus posibilidades de acceso al trabajo remunerado y oportunidades de generación de ingreso; b) disminuir la invisibilidad del trabajo realizado en diversas esferas no reconocidas en tanto tal; c) mejorar la calidad de sus empleos. Como se discutirá en diversos capítulos de este libro, a pesar de los avances verificados en las últimas décadas con relación a la inserción de las mujeres en el mundo del trabajo, persisten importantes desigualdades y mecanismos de discriminación que hacen que el déficit en términos de empleos productivos y decentes sea más acentuado para las mujeres que para los hombres.

La tercera área estratégica se refiere a la necesidad de extender la *protección social*. Un porcentaje significativo de la población trabajadora en América Latina, especialmente aquella ocupada en trabajos precarios, no cuenta con ningún mecanismo de protección social. Las mujeres sufren este problema en una proporción mayor que los hombres, debido a sus patrones de empleo, que, en general, son más inestables. A su vez, la desprotección tiene, en su caso, efectos más graves que para los hombres, ya que, además de las contingencias que son comunes a ambos sexos (vejez, invalidez, salud, desempleo,

enfermedades y accidentes laborales), ellas necesitan la protección específica a su función reproductiva.

La cuarta área estratégica se refiere a la posibilidad que tienen los actores del mundo del trabajo de representarse, hacer valer su voz y constituir instancias, mecanismos y procesos de diálogo social. También en esa dimensión las mujeres se encuentran en una situación de desventaja, ya que están sobrerrepresentadas en los segmentos de la ocupación más precarios e informales, en los cuales la organización y la representación encuentran obstáculos adicionales. En consecuencia, es más difícil su participación en los mecanismos y procesos de diálogo social. Su presencia efectiva en esas instancias es un elemento fundamental para que los temas referentes a los derechos de la mujer trabajadora y de la equidad de género en el mundo del trabajo se transformen en parte sustantiva y permanente de esa Agenda. Por otra parte, fortalecer los actores para el diálogo social supone incorporar a las mujeres en sus estructuras de organización y representación, así como los temas de género a su Agenda.

B. TRABAJO DECENTE Y EQUIDAD DE GÉNERO EN LA AGENDA POLÍTICA HEMISFÉRICA

El tema de la equidad de género como parte integrante del concepto y de la Agenda de Trabajo Decente se viene afirmando en diversas instancias regionales de gran importancia. El documento de Conclusiones y Recomendaciones de la XV Reunión Regional Americana de la OIT, de carácter tripartito, realizada en Lima en diciembre de 2002, incluye el compromiso con la elaboración e implementación de políticas de combate a la discriminación en el empleo. El tema fue tratado también en las tres importantes Conferencias de Empleo realizadas entre 2004 y 2005 en América Latina.

En la Declaración final de la Conferencia Regional de Empleo del Mercosur (Buenos Aires, abril de 2004), los ministros del trabajo afirmaron la necesidad de la reducción sustancial de las diferencias de género, a través de la disminución de las disparidades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo y del impulso y coordinación de políticas de igualdad de oportunidades y de combate a todas las formas de discriminación. A su vez, en la Declaración final de la Conferencia Regional de Empleo de la Región Andina (Lima, noviembre de 2004), los ministros del trabajo afirmaron la necesidad de reducir, en todos los países de la Comunidad Andina, las asimetrías existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, así como la necesidad de desarrollar políticas que estimulen la creciente incorporación de las mujeres al trabajo digno y decente y que combatan toda forma de discriminación.

El tema de la equidad de género también está incorporado a la Declaración final del Foro Tripartito de Empleo de América Central y República Dominicana (Tegucigalpa, julio de 2005). En ese documento, la promoción de la equidad de género es considerada un componente central del desarrollo productivo y del

desarrollo humano pleno, lo que hace necesaria su incorporación como un elemento transversal en los análisis y en las acciones de generación de empleo, combate a la pobreza y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

El tema del empleo pleno y productivo para todos como estrategia para la superación de la pobreza y el reconocimiento de las mujeres como público-meta de políticas desarrolladas en esa área, así como la necesidad de considerar la dimensión de género en toda esa discusión, marcó su presencia en la agenda internacional en 2005. En septiembre de ese año, durante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York, 150 jefes de Estado y gobierno manifestaron su compromiso con la promoción de una globalización justa y con la formulación e implementación de políticas nacionales e internacionales dirigidas a la generación de empleo pleno y productivo para todos, en especial para mujeres y jóvenes, articuladas a estrategias de reducción de la pobreza. Ese compromiso fue considerado como parte del esfuerzo para alcanzar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La XIV Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (México, septiembre de 2005) incorporó, en su Declaración, el concepto de *trabajo decente* de la OIT, definido como elemento central para garantizar el desarrollo sostenible y la integración económica hemisférica, mejorías en las condiciones de vida y mayor participación de las poblaciones de los países en los frutos del progreso humano y social. La Declaración afirma la importancia del principio de igualdad y no discriminación en el empleo y la responsabilidad de los Estados con relación a la aplicación de ese principio, dando especial atención a las poblaciones vulnerables, entre las cuales se destacan los pueblos indígenas. Establece también el compromiso de los ministros del trabajo con la incorporación de la dimensión de género en las políticas laborales y con el desarrollo de acciones para promover la plena participación de las mujeres en el mercado de trabajo, libre de discriminación y con igualdad de oportunidades.

En octubre de 2005, 22 jefes de Estado y gobierno reunidos en la XV Cumbre Iberoamericana definieron, en su Declaración, que el trabajo decente es un derecho humano y, en ese sentido, debe ocupar un lugar central en la Agenda Iberoamericana. La Declaración reconoce la contribución del trabajo decente al desarrollo económico y social, debido a su capacidad de impulsar la distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento económico, favoreciendo la inclusión social. Asimismo, en esa Declaración, la Secretaría General Iberoamericana, órgano permanente de apoyo para la institucionalización de la Conferencia Iberoamericana, se compromete en integrar las cuestiones de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como fortalecer la incorporación del enfoque de género de forma transversal, en sus acciones de cooperación.

A su vez, el tema central de la IV Cumbre de las Américas (Mar del Plata, noviembre de 2005) que reunió 34 jefes de Estado y gobierno del hemisferio americano fue “Crear trabajo decente para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. El tema de la promoción de la igualdad de género

y el combate a la discriminación aparecen claramente, tanto en la Declaración como en el Plan de Acción que resultaron de esa Cumbre.

La Declaración afirma que el crecimiento económico es condición fundamental, pero no suficiente, para enfrentar la pobreza, y que, por lo tanto, es necesario diseñar y aplicar políticas que generen trabajo decente y puedan crear condiciones de generación de empleos de calidad. Reconoce que el gran desafío de los países del hemisferio americano es sostener tasas más altas de *crecimiento con equidad e inclusión social*, y generar mayores oportunidades, inversión social y desarrollo social. Afirma que enfrentar la pobreza a través de la creación de empleos productivos y de calidad, con el objetivo de permitir que contingentes más amplios de la población se beneficien de la prosperidad económica, es uno de los principales desafíos para garantizar la estabilidad democrática.

Los jefes de Estado se comprometieron a “combatir la discriminación de género en el trabajo, promoviendo la igualdad de oportunidades, con el fin de eliminar las disparidades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, a través de un enfoque integrado, que incorpore la perspectiva de género en las políticas de empleo, incluyendo la promoción de más oportunidades para que las mujeres sean dueñas de su propia empresa” (Declaración de Mar del Plata, párrafo 23).

El Plan de Acción de Mar del Plata incluye, entre los compromisos nacionales destinados a crear trabajo decente, tres párrafos dirigidos directa y específicamente a la promoción de la igualdad de género:

- a) “Eliminar la discriminación de las mujeres en el trabajo a través de, entre otros, la implementación de una serie de políticas que incrementen el acceso de las mujeres a trabajo decente, digno y productivo, incluyendo políticas de capacitación y educación, y la protección de los derechos de la mujer, y políticas proactivas que aseguren que el hombre y la mujer gocen de igualdad en el lugar de trabajo.” (Párrafo 4).
- b) “Asegurar acceso equitativo a hombres y mujeres a los beneficios de la protección social y la atención a los temas de género en las políticas laborales y sociales.” (Párrafo 5).
- c) “Implementar políticas que aseguren igual remuneración para igual trabajo, o, según corresponda, para trabajo de igual valor.” (Párrafo 7).

Por último, el tema del combate a la discriminación y la promoción de la igualdad de género es considerado una política general indispensable para el logro de los objetivos centrales de la estrategia de generación de trabajo decente, tal como está definido en la Memoria presentada por el Director General de la OIT en la XVI Reunión Regional Americana (*Promoviendo el Trabajo Decente en las Américas: la Agenda Hemisférica 2006-2015*), realizada en Brasilia, en mayo de 2006. Entre los objetivos destacados en la Agenda Hemisférica están la necesidad de profundizar el conocimiento sobre la magnitud y dimensión del problema de la discriminación en el mercado de trabajo, la aplicación efectiva del principio de la no discriminación, el aumento de las tasas de participación

laboral y ocupación de las mujeres, la mejoría de la calidad de los puestos de trabajo de las mujeres en la economía informal, la reducción de las brechas de remuneración entre hombres y mujeres y la promoción del equilibrio de género en las organizaciones sociales y en las instancias de diálogo social.

Entre las políticas recomendadas para alcanzar estos objetivos están: la transversalización de los temas relativos a la igualdad de género y étnico-racial en las instituciones y políticas del mercado de trabajo, la garantía de acceso de las mujeres y demás los grupos discriminados a las políticas activas de mercado de trabajo en igualdad de condiciones (y en una proporción no inferior a su participación en la población económicamente activa), el monitoreo de la evolución de las brechas de ingreso, la promoción del acceso de las mujeres a los recursos productivos (tecnología, capital, crédito) y la incorporación de los temas de género y de la promoción de la igualdad de oportunidades en los procesos de negociación colectiva.

C. TRABAJO DECENTE Y EQUIDAD DE GÉNERO EN EL PROGRAMA DE LA OIT PARA AMÉRICA LATINA

La promoción de la igualdad de género como elemento constitutivo y transversal de la Agenda de Trabajo Decente supone la identificación de las características y la magnitud de los déficit de equidad existentes en las cuatro áreas de la Agenda: derechos, empleo, protección social y diálogo social. Supone también el monitoreo permanente de la evolución de esos déficit y la identificación de los obstáculos que persisten para alcanzar una mayor equidad, así como de las oportunidades y políticas necesarias para superarlos. Por lo tanto, es necesario contar con datos y estadísticas desagregadas por sexo, así como con indicadores sensibles al género y con la capacidad de realizar análisis de género en cada uno de esos temas.

Esta publicación persigue contribuir al esfuerzo para avanzar en la definición de propuestas de políticas que permitan lograr la equidad de género a través de la promoción del trabajo decente. Reúne los principales resultados de investigaciones y actividades llevadas a cabo por especialistas de la OIT, de diversas áreas, en el marco de las prioridades del trabajo realizado por la OIT en América Latina entre los años 1999 y 2005.¹

1. Es necesario señalar que otra área prioritaria de trabajo de la OIT en América Latina en el tema de género en ese período fue el Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo, que ha producido un número importante de publicaciones, entre las cuales se destaca la colección de libros publicada bajo la dirección de María Elena Valenzuela. También destacamos la investigación sobre “Negociación colectiva y equidad de género en América Latina”, cuyos resultados están publicados en el libro de Abramo y Rangel (2005).

En el primer capítulo del libro, Laís Abramo y María Elena Valenzuela² presentan un análisis de la evolución de algunos de los principales indicadores de la situación de empleo de las mujeres en América Latina entre 1990 y los primeros años de la década actual. Examinan sus tasas de participación, desempleo y ocupación, así como algunos de los temas clave relacionados a la calidad de su inserción laboral: los niveles de informalidad y protección social, las brechas de ingresos existentes con relación a los hombres y las horas trabajadas por unos y otras. Su conclusión es que, a pesar del persistente aumento de las tasas de participación laboral de las mujeres, así como del aumento en sus tasas de ocupación, siguen existiendo importantes brechas de equidad de género en el mercado laboral: las tasas de desempleo de las mujeres son aproximadamente un 30% superiores a las tasas de desempleo de los hombres, sus niveles de remuneración son un 34% inferiores –y esa diferencia es más alta mientras más elevado es su nivel de escolaridad–, el porcentaje de mujeres ocupadas en el sector informal es superior y sus niveles de protección social son inferiores. El análisis efectuado llama la atención para otros dos aspectos. En primer lugar, la situación de las trabajadoras domésticas, que comprende el 15.5% del total de la ocupación femenina en la región, reciben salarios muy bajos, no tienen los mismos derechos que el conjunto de los trabajadores asalariados de cada país y presentan un gran déficit de protección social. En segundo lugar, la necesidad de dar una atención especial para las interrelaciones entre las desigualdades y la discriminación de género y las desigualdades étnico-raciales y para la situación de especial desventaja vivida por las mujeres indígenas y afrodescendientes.³

El trabajo de Manuela Tomei,⁴ que conforma el segundo capítulo de este libro, es de carácter más conceptual. Busca esclarecer el concepto de discriminación en el empleo y la ocupación, con especial énfasis en la discriminación basada en el sexo de las personas, aclarando su articulación con la noción de igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo. Asimismo, examina la diversidad de nociones de igualdad existentes, resaltando las diferencias en cuanto a los objetivos perseguidos y a los medios y políticas utilizados para alcanzar dichas metas. A la luz de los modelos teóricos de la igualdad reseñados, analiza la experiencia y orientaciones en materia de políticas de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el mercado laboral en América Latina durante los años noventa. Llama la atención el hecho

2. Laís Abramo es Directora de la Oficina de la OIT en Brasilia y, entre los años 1999 y 2005, fue Especialista Regional de la OIT para temas de género. María Elena Valenzuela es Especialista Regional de la OIT para temas de Género para los países del Cono Sur y Brasil.

3. Este tema ha sido tratado ampliamente en Valenzuela y Rangel (2004), Abramo (2005) y OIT (2005).

4. Especialista principal en temas de discriminación Programa Focal para la Promoción de la Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, OIT, Ginebra.

de que la discriminación en el empleo y en la ocupación es un fenómeno cotidiano, universal y cambiante, que reviste diversas formas y se manifiesta en todos los entornos laborales y que tiene un costo muy elevado no sólo para las personas que son sus víctimas, sino también para la sociedad en su conjunto.

Tal como señala la autora, la discriminación merma la libertad de los hombres y las mujeres de escoger sus trayectorias profesionales y de vida, satisfacer sus aspiraciones, adquirir y perfeccionar los conocimientos y competencias requeridos y ser remunerados en función de sus capacidades y esfuerzos. Las desigualdades económicas y sociales desencadenadas por la discriminación perpetúan la pobreza, debilitan la cohesión social y la solidaridad y pueden llegar a comprometer la estabilidad política. Por consiguiente, toda estrategia dirigida a reducir las desigualdades socioeconómicas debe incorporar la eliminación de la discriminación en el mundo del trabajo como un objetivo clave.

En el tercer capítulo, Thelma Gálvez⁵ profundiza el análisis sobre la brecha de ingreso entre hombres y mujeres. Este es uno de los aspectos más universales y persistentes de las desigualdades de género en el mercado laboral y aspecto fundamental a considerarse en cualquier propuesta de política de promoción de igualdad de género. La autora analiza la evolución de ese indicador en América Latina en los años 90, tratando de identificar las variables que influyen en la magnitud de las brechas de ingreso entre mujeres y hombres. Uno de los principales hallazgos del estudio es que, sistemáticamente, según todas las desagregaciones disponibles, existe una brecha de ingresos en contra de las mujeres. Para tratar de entender mejor las características y la naturaleza de esas brechas, selecciona tres variables que producen diferencias importantes en los ingresos promedio por sexo: la jornada de trabajo, la calificación y la segmentación ocupacional, y trata de identificar los efectos de cada una de ellas sobre las brechas de ingreso.

El resultado del estudio indica que existen patrones comunes en la mayoría de los países y que la jornada de trabajo y la segmentación ocupacional se revelan como las variables con mayor influencia sobre la brecha de ingresos. La autora concluye que es necesario hacer un análisis más desagregado por grupos ocupacionales, así como investigar cómo se limitan las jornadas de las mujeres en la práctica, tanto a partir de las conductas y ofertas de trabajo desde los empleadores como de las limitaciones, necesidades y deseos de ellas. También considera necesario profundizar el análisis sobre la influencia de la situación familiar en la oferta de mano de obra femenina, en términos de duración de la jornada, tanto en situaciones de trabajo asalariado como independiente.

En el capítulo cuarto, Laís Abramo y Rosalba Todaro⁶ sintetizan los resultados de una investigación realizada por la OIT en Argentina, Brasil, Chile,

5. Consultora y ex Subdirectora Técnica del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile.

6. Investigadora del Centro de Estudios de la Mujer, CEM en Santiago de Chile.

México y Uruguay sobre los costos asociados a la contratación de hombres y mujeres. Este estudio es un buen ejemplo de la importancia de contar con datos desagregados por sexo y con un análisis de género. Entrega elementos que cuestionan una idea muy persistente y que constituye también una persistente barrera para la inserción laboral de la mujer en condiciones de igualdad. Esa idea es que las desigualdades de ingreso entre hombres y mujeres que, como indican los capítulos I y II de este libro, siguen siendo muy significativas a pesar de los aumentos de escolaridad de la fuerza de trabajo femenina, no serían resultado de cualquier proceso de discriminación en el mercado laboral, sino una forma que encuentran las empresas para compensar los supuestos costos más elevados de contratación de las mujeres en relación con los hombres, que estarían asociados básicamente a la legislación de protección a la maternidad y al cuidado infantil. La investigación evidencia que, en primer lugar, esos costos son irrelevantes. En los cinco países analizados, ellos son inferiores a 2% de la remuneración bruta mensual de las mujeres; en segundo lugar, que la principal razón que explica ese hecho es exactamente la existencia de una legislación que garantiza que los costos principales de la protección de la maternidad—conforme establecen los convenios de la OIT relativos a esa materia— no estén a cargo del empleador que decida contratar una mujer, sino de fondos públicos (como en el caso de Chile) o del sistema de seguridad social (como en los casos de Argentina, Brasil y México).

Los capítulos V y VI tratan del análisis de grupos específicos de mujeres trabajadoras, contribuyendo a la comprensión de las distintas formas a través de las cuales se manifiestan los determinantes de género en las situaciones de trabajo, así como las difíciles condiciones de inserción laboral de grupos importantes de mujeres en América Latina.

En el capítulo V, Janina Fernández-Pacheco⁷ analiza las condiciones generales del trabajo de las mujeres en la maquila, particularmente la de vestuario en América Central y República Dominicana, así como del contexto en que éste se inserta. La autora analiza el dinamismo del mercado de trabajo en América Central en los años 90 en términos de generación de empleos que, sin embargo, no estuvo acompañado por un mejoramiento sustantivo en la calidad de esos empleos. El estudio señala que la maquila de vestuario genera empleo altamente feminizado para la población con menores oportunidades laborales debido a su bajo nivel educativo, en una magnitud que sólo es superada por el sector informal. En otras palabras, la maquila de vestuario aparece como una de las pocas posibilidades de inserción en el mercado formal de trabajo para las mujeres

7. Fue coordinadora de varios proyectos de cooperación técnica de la OIT: Proyecto para Mujeres Trabajadoras de la Maquila en Centroamérica, Proyecto para Pueblos Indígenas en América Central, Coordinadora para Centroamérica del Proyecto Género, Pobreza y Empleo y Asesora Técnica Principal del Proyecto Trabajo Decente para Mujeres Pobres y Migrantes en Centroamérica. Actualmente se desempeña como Punto Focal de Género con tareas de investigación en la Oficina Subregional de San José.

con menor nivel educativo, aparte del trabajo en la agroindustria y el servicio doméstico, con salarios que, a pesar de reducidos, se encuentran al mismo nivel o por sobre los salarios mínimos industriales. A su vez, la maquila electrónica y de microcomponentes (en Costa Rica) se diferencia por el hecho de generar empleo para una fuerza de trabajo con un mejor nivel educativo y con ciertas credenciales técnicas.

En el capítulo VI, Giovanna Rossignotti⁸ analiza el trabajo a domicilio en el contexto de los procesos de descentralización y externalización de actividades y servicios que antes se realizaban en las grandes empresas verticalizadas, típicas del taylorismo-fordismo, como parte de las nuevas estrategias competitivas, característica de la economía globalizada. A menudo el trabajo a domicilio constituye el último eslabón, y el más débil, de largas cadenas de subcontratación en el nivel nacional e internacional que se desarrollan o se reconfiguran como parte de esos procesos. La autora señala que, si bien se observan casos en que esta forma de trabajo no se traduce ni en precariedad laboral ni en salarios más bajos, los datos disponibles parecen indicar que, para la mayoría, el trabajo a domicilio sigue desarrollándose en condiciones precarias en términos de protección social, seguridad y organización. En general, las mujeres representan la mayoría de los trabajadores a domicilio y se concentran en actividades de menor productividad y mayor precariedad. Lo anterior plantea nuevos y complejos desafíos a las formas tradicionales de representación de los trabajadores, así como la necesidad de reflexionar sobre nuevas formas de regulación y de negociación social a lo largo de las cadenas productivas. Esto formaría parte de un esfuerzo mayor de redefinición de las estrategias y mecanismos de acción sindical, con el objetivo de mitigar los efectos negativos de la desregulación extrema sobre el empleo y el trabajo. Dichas estrategias requieren del reconocimiento de la necesidad de identificar nuevos temas, espacios de negociación y modelos organizativos, con miras a alcanzar importantes contingentes de la fuerza laboral actualmente excluidos de la acción y negociación colectiva, tanto al nivel de empresa como de rama productiva.

En el capítulo VII, Sara Silveira⁹ presenta los principales resultados de la experiencia del Programa Regional de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER), cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), coordinado y supervisado técnicamente por CINTERFOR/OIT y ejecutado mediante la modalidad de proyectos piloto por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, la Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral

8. La autora coordinó el proyecto OIT/DANIDA Trabajo a Domicilio en una Economía Global y fue especialista en temas de organización de trabajadores en el Programa InFocus de Promoción de Empleo a través del Fomento de Pequeñas Empresas entre junio 2000 y septiembre 2005. Actualmente es coordinadora del Programa de la OIT sobre empleo juvenil.

9. Consultora del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional de la Oficina Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT).

(Fundación INFOCAL) de Bolivia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica. El objetivo del programa fue promover y fortalecer las capacidades de las instituciones de América Latina para mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la formación para el trabajo e incrementar la empleabilidad de hombres y mujeres, brindando especial atención a las necesidades de capacitación e inserción laboral de las mujeres de bajos ingresos. La experiencia de FORMUJER permite constatar la potencialidad y efectividad de una intervención de carácter regional, así como del papel y de los aportes que pueden realizar los organismos internacionales y, en particular, la OIT.

Por otra parte, Verónica Oxman¹⁰ analiza, en el capítulo VIII, el importante tema de la igualdad de género en los procesos de integración regional. Examina de qué forma los temas de la igualdad de oportunidades y la no discriminación están presente en los contenidos y resultados de los tratados de libre comercio y los acuerdos de integración regional que se vienen adoptando en América Latina en el período reciente. La autora llama la atención en la necesidad de analizar de qué manera esos procesos impactan –positiva o negativamente– en los “déficits de equidad” de género que todavía persisten en los países latinoamericanos, tal como es analizado en varios de los capítulos de este libro. Asimismo, la autora sugiere la importancia de considerar los efectos de la integración hemisférica en las economías y sociedades nacionales, contemplando las diferencias en la situación de hombres y mujeres.

En su estudio destaca que las iniciativas de integración regional pueden ejercer un impacto positivo en la promoción de la igualdad de género y del principio de la no discriminación, si se confirma su potencialidad de constituirse como elementos importantes para asegurar derechos básicos homologables en los varios países para las y los trabajadores. Considera que, para las mujeres, es tan importante que se considere la perspectiva de género en los acuerdos comerciales y de integración regional como lo fue antes su incorporación en los asuntos laborales.

El capítulo IX, de Fabio Bertranou¹¹ se refiere a la tercera área estratégica en la Agenda del Trabajo Decente (extensión de la protección social). Su objetivo es discutir algunos aspectos de la dimensión de género en el contexto del actual paradigma de reformas de la seguridad social en materia de protección contra los riesgos de vejez, invalidez y sobrevivencia, partiendo por la identificación de los factores que justifican abordar esta dimensión en materia de protección social. Su conclusión es que, también en esa área, se manifiestan las

10. Fue Coordinadora Técnica Principal del Proyecto “Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el Contexto de la XII CIMT-OEA”, de la Oficina Regional de la OIT para las Américas. Actualmente es Coordinadora Adjunta del Proyecto de Cooperación Laboral entre el Ministerio del Trabajo de Chile y US-DOL Consultora para APWINC, APEC Corea 2005.

11. Especialista en Protección Social de la Oficina Subregional de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

desigualdades de género: la protección social durante la vejez en América Latina es en general menor para las mujeres que para los hombres, y esto es el resultado de la característica eminentemente contributiva de los sistemas de seguridad social, en donde las trayectorias laborales se diferencian entre géneros. Las mujeres siguen teniendo menores tasas de participación y más bajos perfiles de ingresos y, por consiguiente, menores ahorros previsionales y derechos a prestaciones y garantías públicas. A pesar de esto, los sistemas de protección social contemplan algunos elementos que compensan los efectos generados por los regímenes estrictamente contributivos: las garantías de pensión mínima, las condiciones más ventajosas de adquisición de los derechos (menores edades de retiro y años requeridos de contribución), las prestaciones no contributivas y/o asistenciales son los principales ejemplos de programas que favorecen particularmente a los trabajadores y familias de menores ingresos laborales, en donde las mujeres están proporcionalmente más representadas que los hombres.

El autor señala también que otra fuente generadora de brechas en la cobertura de la protección social durante la vejez es la introducción de nuevas formas de cálculo de los beneficios previsionales en los sistemas reformados de pensiones. La incorporación de regímenes de contribución definida en cuentas individuales, conjuntamente con el cálculo de las prestaciones sobre la base de tablas de mortalidad por sexo, conducen a que se abra una brecha entre hombres y mujeres socialmente injusta.

Por último, el capítulo X, escrito por Eduardo Rodríguez,¹² aporta una contribución muy importante para el análisis del tema de la equidad de género en la cuarta área estratégica de la Agenda del Trabajo Decente, y se refiere a la voz y representación de los trabajadores y trabajadoras y al diálogo social. El autor discute la relación entre la igualdad de género y el movimiento sindical en América Latina. Destaca, en primer lugar, que la sindicalización de las mujeres –aspecto fundamental de la garantía de sus derechos y de la lucha por un trabajo decente– sigue estando condicionada por los criterios socioculturales y los patrones de empleo caracterizados por fuertes desigualdades de género, entre las cuales se destacan sus patrones de empleo: concentración en actividades precarias e informales, donde las tasas de sindicalización son bajas, y su alta participación en actividades productivas donde las prácticas antisindicales están arraigadas (como la industria maquiladora y zonas francas, microempresas y comercio, entre otras). En segundo lugar, considera que la incorporación de las mujeres en los sindicatos no es un tema secundario o complementario, sino que es fundamental para su fortalecimiento democrático, representatividad y futuro como actor sociopolítico. Señala, asimismo, que a pesar del hecho de subsistir prácticas intra e intersindicales contrarias a la igualdad de género, son cada vez más las estructuras sindicales que se abren y estimulan la participación de las

12. Especialista Regional en Educación Obrera OIT/ACTRAV (Oficina de Actividades para los Trabajadores).

mujeres y cada vez más las mujeres que, organizándose a través de los sindicatos, logran hacer escuchar su voz, ganar liderazgo y empoderarse dentro del movimiento sindical y que eso contribuye significativamente a la democratización de las estructuras sindicales y a la igualdad de género en las relaciones laborales. El autor enfatiza también la importancia de construir indicadores de participación y empoderamiento sindical de las mujeres, como parte de los elementos fundamentales de una Agenda de Trabajo Decente.

Esperamos que esta publicación contribuya al conocimiento y al debate, tanto sobre la situación de las mujeres y de las relaciones de género en América Latina como sobre el concepto y las estrategias de promoción de la Agenda de Trabajo Decente. Nunca está demás enfatizar que la igualdad de género es un aspecto fundamental de la Agenda, y que, en consecuencia, la superación de los déficits de trabajo decente exige y supone, al mismo tiempo, la superación de los significativos déficits de equidad de género que aún persisten en las cuatro áreas estratégicas de esa Agenda.

Por último, los trabajos aquí reunidos evidencian que se han realizado avances importantes en el diagnóstico de esos temas. Sin embargo, también indican que hay que seguir profundizando ese diagnóstico y ese debate en muchas áreas, algunas de las cuales también están aquí identificadas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L. 2005 “Desigualdades e discriminação de gênero e raça no mercado de trabalho brasileiro e suas implicações para a formulação de uma política de emprego”, en *Educação integral e sistema de reconhecimento e certificação educacional e profissional* (São Paulo, Central Única de Trabajadores).
- Abramo, L. y Rangel, M. (eds.) 2005 *América Latina: Negociación colectiva y equidad de género* (Santiago, OIT).
- Valenzuela, M. E. y Rangel, M. 2004 *Desigualdades entrecruzadas. Pobreza, género, etnia y raza en América Latina* (Lima, OIT).
- OIT, 2005 *Manual de formação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego* (Brasilia, OIT).

CAPÍTULO I

Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina

*Laís Abramo
María Elena Valenzuela¹*

A. INTRODUCCIÓN

Después de tres décadas en que se observa un crecimiento sostenido de la participación laboral femenina en América Latina, y en que se incrementan, a un ritmo superior a los de los hombres, sus niveles de escolaridad, aún persisten serios obstáculos a una inserción y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones con respecto a los hombres. En contextos de ajuste, reestructuración productiva y transformación en los paradigmas tecnológicos y productivos –en los cuales algunas de las tradicionales barreras de entrada de las mujeres al mercado de trabajo o a ciertas funciones y ocupaciones desaparecen o se desvanecen– algunos de estos obstáculos han disminuido, pero otros se han reproducido e incluso incrementado.

Las mujeres representan, en la actualidad, más del 40% de la Población Económicamente Activa (PEA) urbana de América Latina. Sus tasas de participación² se han incrementado notablemente, así como sus tasas de ocupación. Aunque persisten fuertes diferencias entre los niveles de participación laboral de las mujeres, según los estratos de ingreso de los hogares de que provienen, siendo un hecho conocido que éstos son bastante inferiores entre las mujeres más pobres y con menos escolaridad, es en ese estrato (de las mujeres más pobres) que las tasas de participación laboral se han incrementado más acentuadamente en la última década. Como resultado, se ha reducido tanto la

1. Agradecemos a Verónica Lillo, que realizó el procesamiento de los datos, y la colaboración de Elizabeth Guerrero y Carolina Préndez.

2. La tasa de participación se refiere al porcentaje de mujeres en edad de trabajar que está trabajando o buscando trabajo. Incluye tanto a las ocupadas como a las desocupadas (que están buscando activamente un trabajo).

brecha de participación de las mujeres con respecto a los hombres como la brecha de participación de las mujeres más pobres con respecto a los niveles promedio de participación femenina.

Por otro lado, persisten fuertes desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. La tasa de desempleo femenina en 2002 era casi un 30% superior a la de los hombres (OIT, 2004). A pesar del significativo crecimiento de la tasa de ocupación de las mujeres a partir de 1990, se incrementa la brecha de desempleo observada al inicio de la década (20%). En los sectores de bajos ingresos, la tasa de desempleo femenino era de 18% en 2000, lo que significa que una en cada cinco mujeres pobres que deseaba y necesitaba trabajar no podía hacerlo, a pesar de estar buscando activamente un trabajo.

Los ingresos de las mujeres ocupadas correspondían en 2001, en promedio, al 78% de los ingresos de los hombres por hora trabajada y el 59% por mes (OIT, 2001). Pero en el conjunto de las ocupaciones más precarias caracterizadas por condiciones más desfavorables de trabajo y con alta concentración femenina (como, por ejemplo, el servicio doméstico, las trabajadoras por cuenta propia no profesionales ni técnicas y las ocupadas en la microempresa), la brecha era muy superior: los ingresos de las mujeres correspondían al 66% de los ingresos de los hombres por hora trabajada y al 55% por mes.

La escolaridad de las mujeres en los años noventa se incrementa a un ritmo superior a la de los hombres. Ha crecido significativamente el número de mujeres en las ocupaciones profesionales y técnicas (alcanzando una proporción de más de 50% en algunos países). Éste sin duda es un factor importante para mejorar las posibilidades y las condiciones de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En la medida en que aumentan sus niveles educativos, se incrementan significativamente sus tasas de participación, sus ingresos promedio y sus posibilidades de acceder a un empleo formal (en el cual son mayores sus probabilidades de acceder a la protección social). Sin embargo, al analizar la relación entre los niveles de escolaridad de hombres y mujeres y sus respectivas posibilidades y condiciones de inserción laboral, se evidencian fuertes desigualdades. Los mayores niveles de instrucción no les garantizan a las mujeres más y mejores oportunidades de empleo en relación con los hombres. Ellas necesitan de credenciales educativas significativamente superiores para acceder a las mismas oportunidades de empleo que ellos: en promedio cuatro años más para obtener la misma remuneración y dos años adicionales para tener las mismas oportunidades de acceder a un empleo formal (OIT, 1999).

Por otro lado, los mecanismos de segmentación ocupacional que confinan a la gran mayoría de las mujeres a los segmentos menos valorizados del mercado de trabajo siguen existiendo y reproduciéndose.³ Así es que, en 2003, el 15.5%

3. Para los países del Cono Sur Latinoamericano ver discusión y datos en Valenzuela y Reinecke (2000).

de todas las ocupadas en América Latina trabajaba en el servicio doméstico, y esa proporción se había incrementado durante la década anterior (OIT, 2004).

El objetivo de este estudio es analizar las tendencias generales de la inserción laboral de las mujeres en América Latina entre 1990 y la primera mitad de los años 2000.⁴

Los principales indicadores considerados en este análisis se refieren, en primer lugar, a la *evolución de la tasa de participación de las mujeres*. La inserción en el mercado de trabajo (la salida de la situación de inactividad) puede ser considerada un indicador de progreso laboral para las mujeres, en la medida en que cada vez se evidencia más la importancia de esa inserción para aumentar su grado de autonomía, así como sus niveles de bienestar (propio y de sus familias).

En segundo lugar, se analiza la *evolución de la tasa de ocupación y de la tasa de desempleo*. El progreso laboral de las mujeres supone, evidentemente, además de un aumento en su disposición de trabajar, el incremento de sus oportunidades de empleo y la disminución de sus tasas de desocupación.

En tercer lugar, es necesario analizar los *indicadores de calidad del empleo*, ya que el progreso laboral de las mujeres supone también el aumento de sus oportunidades de encontrar una ocupación que cumpla con condiciones mínimas de calidad. Entre ellos están el aumento de sus niveles de remuneración, el acceso a mejores y más diversificados niveles de escolaridad y formación profesional, la disminución de la segmentación ocupacional, el aumento de las posibilidades de acceder a un empleo formal y el aumento de los grados de protección social. En el presente análisis los indicadores de calidad examinados son: ingresos, posibilidades de acceso a ocupaciones en la economía informal y a la seguridad social.

En el período analizado, algunos aspectos de la inserción laboral de las mujeres en América Latina, en comparación con los hombres, han mejorado y otros han empeorado. En otras palabras, la desigualdad entre los géneros en el mercado de trabajo en América Latina se ha acentuado en algunos aspectos y disminuido en otros.

Para entender ese proceso, tanto en lo que se refiere a los avances observados como a los obstáculos que persisten, es importante considerar que, en la mantención y reproducción de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, inciden varios factores derivados de la división sexual del mismo y del *orden de género* (que incluye no sólo el trabajo, sino todas las otras dimensiones de la vida social) que, al mismo tiempo, le asignan a la mujer la función básica y primordial del cuidado con el mundo privado y la esfera doméstica, atribuyen a esa esfera un valor social inferior al mundo “público” (y desconocen por completo su valor económico). Eso, para las

4. Los años de referencia para el análisis de cada uno de los indicadores dependerá de las cifras disponibles.

mujeres no sólo significa una limitación de tiempo y recursos para invertir en su formación y trabajo remunerado, sino que también está fuertemente relacionado a una subvaloración (económica y social) del trabajo de la mujer y de su rol en la sociedad.

B. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE PARTICIPACIÓN, OCUPACIÓN Y DESEMPLEO

El comportamiento de la tasa de participación femenina difiere bastante de la masculina y constituye un tema de análisis bastante más complejo.

En primer lugar, la tasa de participación femenina está mucho más influenciada que la masculina por la evolución de las tasas de ocupación. El crecimiento de las tasas de ocupación y, en general, del nivel de actividad económica, constituye un poderoso estímulo para el aumento de la tasa de participación femenina. Es decir, cuando se crean nuevas oportunidades de trabajo, muchas mujeres inactivas se incorporan al mercado laboral. Por otro lado, la disminución de las tasas de ocupación (que en general corresponde a la disminución del nivel de actividad económica) tiende también a disminuir el ritmo de aumento de la tasa de participación femenina y aumentar su tasa de inactividad.

Sin embargo, es necesario hacer algunas otras consideraciones con respecto a este primer punto: a) la evolución del nivel de actividad económica no guarda una relación lineal con el comportamiento de las tasas de ocupación; en otras palabras, el crecimiento económico no necesariamente genera crecimiento del empleo en la misma proporción; al contrario, la evolución reciente de esos indicadores en América Latina evidencia justamente una situación en que las (modestas) tasas de crecimiento se expresan en una baja capacidad de generación de empleo, como fue el período 1990-1994, o en que coyunturas de recuperación económica coexisten con altas tasas de desempleo, como fue el caso del año 2000 (OIT, 2000); b) aunque el comportamiento de la tasa de participación masculina sea un poco más lineal que la femenina (tiende a aumentar a partir de los 25 años y permanecer en un nivel alto hasta la edad de retiro), también puede ser influenciada por situaciones de baja acentuada de la actividad económica y de aumento de las tasas de desempleo; la dificultad de encontrar un empleo, a veces por períodos prolongados, también puede provocar en los hombres el fenómeno del desaliento, que se traduce en una disminución de las tasas de participación; también se observa ese fenómeno en el período reciente en la región, tal como se muestra en el *Panorama laboral 2002*, que registra para el año 2001 una caída en la tasa global de participación de 0.6 puntos porcentuales, cifra similar a la baja en la tasa de ocupación. Estos promedios regionales ocultan fuertes diferencias por países, ya que aquellos que han sido más afectados por la crisis económica han tendido a experimentar una mayor contracción de la fuerza laboral.

En segundo lugar, la tasa de participación laboral de las mujeres difiere mucho más que en el caso de los hombres, según el perfil del grupo específico del que se trate: es bastante más baja entre las que tienen menos años de estudio y menores ingresos y aumenta en la medida en que mejoran esos dos factores. De la misma forma que se reconoce la importancia del aporte de los ingresos laborales de las mujeres de más bajos ingresos para la superación de la situación de la pobreza de sus hogares, también es un hecho conocido el que sus tasas de participación laboral son significativamente inferiores a aquellas observadas en los grupos de ingresos medios y altos. Son las mujeres pobres las que encuentran mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral, como consecuencia, entre otros factores, de enfrentar mayores obstáculos para compartir o delegar las responsabilidades domésticas, en particular el cuidado de los hijos. En ese sentido, interesa examinar también el grado de equidad de los avances observados en ese terreno, o sea, cuál es el ritmo de aumento de la tasa de participación de las mujeres pobres en comparación con el promedio.

En tercer lugar, la mayor participación laboral de la mujer no garantiza por sí sola mayores niveles de igualdad entre los géneros. Tal como lo señala Valenzuela (2000), Brasil y Paraguay, los dos países del Cono Sur latinoamericano que cuentan con las tasas más altas de participación laboral femenina, se ubican en los lugares más bajos de la subregión de acuerdo tanto al Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG) del PNUD, que intenta captar el avance de la mujer mediante el mismo conjunto de capacidades básicas del Índice de Desarrollo Humano (IDH), como al Índice de Potenciación de Género (IPG), que trata de medir las desigualdades de género en esferas clave de la participación económica y política.

En cuarto lugar, dependiendo de las condiciones en que se da la inserción laboral de las mujeres, en especial las más pobres (empleos de muy mala calidad, con bajos ingresos, exigencia de largos y costosos desplazamientos cotidianos hacia el lugar de trabajo, acompañados de la falta de apoyo para el cuidado infantil, por ejemplo), esa inserción puede tener consecuencias negativas para su calidad de vida, aumentando su carga de trabajo de manera muy desproporcionada al ingreso que logran obtener, generándole fuertes costos psicológicos por las tensiones, debido a la falta de apoyos y la dificultad para compatibilizar el trabajo y las responsabilidades familiares, contribuyendo así a la reproducción de patrones muy inequitativos en las relaciones de género.

A pesar de todas esas consideraciones, se puede decir que entre los principales indicadores que representan un avance en la inserción femenina en el mercado de trabajo en los años noventa, está *el aumento de las tasas de participación de las mujeres, en especial, de las más pobres.*

1. Tasa de participación: Rápida incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, en especial de las más pobres

Confirmando la tendencia histórica de las tres últimas décadas, la tasa de participación femenina aumenta significativamente en el período analizado (en un ritmo similar al observado durante los ochenta), mientras la masculina se estanca. Debido a eso, al final de ese período, la diferencia entre las tasas de participación masculina y femenina (la *brecha de participación* entre hombres y mujeres) se reduce en comparación con el inicio de la década (ver cuadro 1).

Cuadro 1 América Latina: Países seleccionados. Tasa de participación de las mujeres en las zonas urbanas, 1990 y 2002 (porcentajes)

	Tasa de actividad femenina		Relación mujeres/hombres ^{a/}	
	1990	2002	1990	2002
Cono Sur				
Argentina ^{b/}	38	48	50	64
Paraguay ^{c/}	50	57	59	70
Brasil ^{c/}	45	53	54	67
Chile ^{d/}	35	42	48	57
Uruguay	44	50	58	69
Región Andina				
Colombia ^{e/}	48	57	59	72
Venezuela	38	55	49	65
Ecuador	43	53	54	65
Perú ^{f/}	62	54	75	72
Bolivia ^{g/}	47	57	64	74
Centroamérica y México				
Costa Rica	39	46	50	60
Honduras	43	47	53	59
México ^{g/}	33	45	43	57
Panamá ^{e/}	43	54	58	68
El Salvador ^{c/}	51	51	64	68
Guatemala ^{g/}	43	58	51	68
Nicaragua ^{h/}	44	52	62	63
República Dominicana ^{i/}	53	53	62	68

Fuente: CEPAL (2002).

a/ Relación entre la tasa de actividad económica de las mujeres y la de los hombres (tasa femenina en porcentaje de la tasa masculina).

b/ Cifras del Gran Buenos Aires.

c/ 2001 en vez de 2002.

d/ 2000 en vez de 2002.

e/ 1991 en vez de 1990.

f/ 1997 en vez de 1990.

g/ 1989 en vez de 1990.

h/ 1993 en vez de 1990.

i/ 1992 en vez de 1990.

La mayor incorporación femenina al mercado de trabajo es una tendencia de más largo plazo que se relaciona, entre otros factores, con la transición demográfica (que se ha expresado en un menor número de hijos por mujer en edad reproductiva) y la presencia de nuevos patrones culturales que favorecen la autonomía de la mujer. También es necesario señalar que la privatización de una serie de servicios y equipamientos públicos, así como la creciente mercantilización de las relaciones en diversos ámbitos de la sociedad, ha establecido la necesidad de contar con mayores ingresos, lo cual ha dado lugar a un significativo aumento del número de aportantes por hogar; en otras palabras, es cada vez mayor el número de hogares que necesita que dos o más miembros de la familia aporten a su ingreso, para garantizar sus necesidades básicas, así como un nivel de consumo considerado adecuado.

Sin existir una política explícita de parte de los gobiernos para aumentar la participación de las mujeres en la actividad económica, esos factores han tenido un efecto significativo sobre su comportamiento en ese ámbito. La disminución de las tasas de fecundidad y el acceso más igualitario a la educación han ampliado sus horizontes, aumentado su disponibilidad de tiempo y mejorado sus credenciales para acceder a una actividad remunerada. A su vez, las repetidas crisis económicas que los distintos países han experimentado son otro factor que ha impulsado la incorporación de segmentos de la población femenina al mercado de trabajo, como una forma de alivio de la pobreza de sus hogares. Ese último aspecto explica también el hecho de que un porcentaje significativo de las mujeres que se insertan al mercado de trabajo en las últimas dos décadas lo hace en ocupaciones informales y de mala calidad.⁵ También contribuye al aumento de la participación femenina el surgimiento de nuevas oportunidades de trabajo que se abren especialmente para las mujeres, como son los casos de la agricultura de exportación y el de la industria maquiladora.

Como resultado de esa evolución, en 2002 las mujeres representaban aproximadamente el 40% de la PEA urbana de América Latina y los hombres poco menos del 60%. Su tasa de participación laboral alcanzaba a 49.8 %, en tanto que la de los hombres era de 75%. Aunque esas cifras, en lo que se refiere a las mujeres, sean inferiores a las observadas en algunos otros países del mundo desarrollado (en varios de los cuales la tasa de participación femenina alcanza a casi 60%)⁶ son resultado de un sostenido crecimiento que se produce a partir de los años setenta.

5. Hay que señalar que el fenómeno del deterioro de la calidad de los empleos en América Latina en ese período no afecta sólo a las mujeres, sino al conjunto del mercado de trabajo (OIT, 1995, 1996, 1997, 1998 y 1999; Infante, 1999), aunque éstas enfrenten dificultades adicionales, relativas a su condición de género (Valenzuela, 1999; Valenzuela y Reinecke, 2000).

6. Para fines comparativos se pueden mencionar algunas de las tasas de participación de países desarrollados correspondientes al año 1997: Alemania, 47.7%, Canadá, 57.4%; Estados Unidos, 59.8%; Francia, 47.8%; Japón, 50.4%; Reino Unido, 3.9% (OIT, 1999b).

i) Participación laboral y nivel de ingresos

La otra tendencia que se destaca en la década es la disminución de la brecha de participación entre las mujeres pobres y las demás.⁷ Hay circunstancias que dificultan la inserción y el desempeño laboral de las mujeres pertenecientes a hogares con menores niveles de ingreso, por tener menor nivel de educación, mayor número de hijos, menores posibilidades de contar con servicios de apoyo al trabajo doméstico y un ambiente valórico menos favorable al trabajo remunerado de la mujer, entre otros elementos. Además, logran acceder a una gama limitada de opciones laborales, habitualmente con salarios bajos, condiciones deficientes y sin protección social. En consecuencia, la tasa de participación laboral de la mujer está directamente asociada al nivel socioeconómico del hogar, y las mujeres pobres tienen tasas de actividad sensiblemente menores que las mujeres pertenecientes a hogares no pobres.

Conforme lo anteriormente señalado, las tasas de participación de las mujeres de bajos ingresos son, en América Latina, significativamente inferiores al promedio de la participación femenina. En 1990, correspondían a un 28.7%, mientras aquellas de ingresos medios era de 40.4% y de estratos altos, 50.7%. Pero esa diferencia se reduce significativamente en el espacio de una década: en 2000, esas cifras alcanzan, respectivamente a 39.3%, 47.7% y 54.6% (ver cuadro 2). Entre los factores que pueden explicar ese movimiento está la creciente necesidad de los sectores de bajos ingresos de contar con el aporte de más de un miembro de la familia, con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas, lo que estimula la entrada de la mujer de estos estratos al mercado de trabajo, a pesar de todas las dificultades que ésta tiene que enfrentar. A su vez, una parte importante del aumento, tanto de la tasa de participación como de la tasa de ocupación de las mujeres más pobres, como se verá a continuación, se relaciona al hecho de que los segmentos del empleo que más se expandieron durante la década fueron justamente el servicio doméstico, el trabajo por cuenta propia y la microempresa.

A pesar de todos los problemas relacionados a la calidad de empleo que viven estos sectores, la reducción de la brecha de participación entre las mujeres pobres y las demás expresa la disminución de uno de los aspectos de la desigualdad que caracteriza la inserción laboral de las mujeres de distintos estratos de ingreso. Sin embargo, como se analizará a continuación, esa desigualdad se mantiene con relación a varios otros indicadores.

Conforme se puede ver en el cuadro 3, la tendencia a la disminución de la brecha de participación entre las mujeres pobres y las demás es especialmente

7. Para examinar la variación de la tasa de participación de las mujeres, según el nivel de ingreso de sus hogares, se consideró el ingreso de la familia de origen de los individuos. Los hogares fueron agrupados en tres categorías: el grupo de bajos ingresos (que corresponde al primer y segundo quintil), el de ingresos medios (tercer y cuarto quintil) y el grupo de ingresos altos (quinto quintil).

Cuadro 2 América Latina: Tasa de participación de hombres y mujeres por niveles de ingreso de los hogares en las zonas urbanas, 1990-2000

	Bajo	Medio	Alto	Total
1990				
Hombres	68.0	75.8	78.7	74.4
Mujeres	28.7	40.4	50.7	39.0
Brecha ^{a/}	39.3	35.4	28.0	35.4
Relación ^{b/}	0.4	0.5	0.6	0.5
2000				
Hombres	69.9	74.5	76.1	74.6
Mujeres	39.3	47.7	54.6	44.7
Brecha ^{a/}	30.6	26.8	21.5	29.9
Relación ^{b/}	0.6	0.6	0.7	0.6

Fuente: Elaboración OIT, con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países. Las cifras se refieren al promedio ponderado de doce países latinoamericanos, que corresponden al 91% de la PEA urbana de la región.

a/ Diferencia entre las tasas de participación de hombres y mujeres.

b/ Relación (coeficiente) entre las tasas de participación de hombres y mujeres.

acentuada en seis países: Argentina, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Venezuela. En Brasil y Chile esa tendencia también es significativa y en Costa Rica y Honduras, en cambio, la brecha se amplía.

A pesar de esa evolución positiva, lo anterior significa que las mujeres provenientes de hogares de bajos ingresos tienen aún un camino que recorrer para alcanzar una participación mayor. Son necesarias políticas públicas de apoyo para promover una equiparación de sus oportunidades con las de los hombres y las de las mujeres de alto ingreso. En el caso de estas últimas (cuyas tasas de participación en el año 2000 se aproximan a la participación promedio de las mujeres en países desarrollados como Francia y Alemania), sus niveles educacionales y de ingreso (que muestran una correlación positiva) les permiten contratar servicios de apoyo en sus labores domésticas, lo que amplía significativamente sus posibilidades de inserción laboral. Una de las causas de que una proporción significativa de mujeres de la región continúen trabajando en el servicio doméstico es justamente la mayor incorporación de mujeres de estrato medio y alto al mercado laboral. Muchas de las que se incorporan del estrato más pobre lo hacen en tareas de apoyo a estos sectores más acomodados.

ii) Tasa de participación y nivel educativo

La tasa de participación de hombres y mujeres aumenta de acuerdo a su nivel de escolaridad. Sin embargo, para las mujeres, la incidencia de este factor es mucho más marcada: tener más años de estudio amplía, en una escala muy

Cuadro 3 América Latina: Países seleccionados. Tasa de participación de las mujeres más pobres en las zonas urbanas, 1990-2000
(porcentajes)

Países	Tasas de participación de las mujeres más pobres		Coeficiente de participación mujeres pobres/total mujeres ^{a/}	
	1990	2000	1990	2000
<i>América Latina</i>	28.7	39.3	0.70	0.87
<i>Cono Sur</i>				
Argentina	22	31	0.68	0.81
Brasil	32	45	0.81	0.93
Chile	21	29	0.68	0.75
Uruguay	40	Sin información	0.90	Sin información
<i>Región Andina</i>				
Colombia	41	52	0.88	0.96
Ecuador	29	48	0.78	0.91
Perú	35	56	0.83	1.04
Venezuela	23	37	0.63	0.78
<i>Centroamérica y México</i>				
Costa Rica	20	21	0.66	0.63
Honduras	25	29	0.93	0.72
México	19	24	0.60	0.65
Panamá	27	29	0.73	0.72

Fuente: Elaboración OIT, con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países.

a/ Coeficiente: relación entre las tasas de participación de las mujeres más pobres (provenientes de hogares cuyos ingresos de sitúan en el primer y el segundo quintil) y el total de la fuerza de trabajo femenina.

superior a lo que ocurre con los hombres, su disposición y oportunidades de inserción en la actividad laboral. Eso se puede observar por el hecho de que la tasa de participación de las mujeres en el primer tramo (cero a cinco años de estudio) alcanza a 35.5%, mientras la de los hombres es 65.5%; por otro lado, la variación de la tasa de participación de las mujeres entre el tramo inferior y superior de educación (35 puntos porcentuales) es muy superior a la observada entre los hombres (18.6 puntos porcentuales).

En 1990, la *brecha de participación* entre hombres y mujeres era significativa en todos los tramos de educación, pero disminuía en la medida en que aumentaban los años de estudio: entre los ocupados que tenían de cero a cinco años de escolaridad, la tasa de participación de las mujeres alcanzaba a menos de la mitad (43%) de la de los hombres; en los tramos siguientes, se elevaba progresivamente a un 50%, un 70% y un 80%. En 2000, esa diferencia se reduce (ver cuadro 4).

Cuadro 4 América Latina: Tasa de participación de hombres y mujeres por años de estudio en las zonas urbanas, 1990-2000 (porcentajes)

	0-5 años	6-9 años	10-12 años	13 años y más
1990				
Hombres	70.4	73.8	79.8	85.4
Mujeres	30	36.7	52.6	67.8
Brecha ^{a/}	40.4	37.1	27.2	17.6
Relación ^{b/}	0.4	0.5	0.7	0.8
2000				
Hombres	65.5	71.9	80.2	84.1
Mujeres	35.5	41.8	56.3	70.5
Brecha ^{a/}	30.0	30.1	23.9	13.6
Relación ^{b/}	0.5	0.6	0.7	0.8

Fuente: Elaboración OIT con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países. Las cifras se refieren al promedio ponderado de doce países latinoamericanos, que corresponden al 91% de la PEA urbana de la región.

a/ Diferencia entre las tasas de participación de hombres y mujeres.

b/ Relación (coeficiente) entre las tasas de participación de hombres y mujeres.

2. Tasas de ocupación: Las oportunidades de empleo para las mujeres crecen a un ritmo superior que para los hombres

El aumento de las tasas de participación de las mujeres no es el único cambio positivo que se observa en el mercado laboral en la presente década: también aumentan sus oportunidades de empleo, en un ritmo superior a las que se abren para los hombres. La ocupación femenina crece a una tasa anual de 4.43%, en tanto la masculina se incrementa en un 2.94% al año (ver cuadro 5).

3. La brecha de desempleo entre hombres y mujeres aumenta en los noventa

En el contexto de deterioro de la situación laboral en América Latina en los años noventa, el principal indicador negativo para la fuerza de trabajo femenina fue el fuerte aumento de sus tasas de desempleo abierto que, para el conjunto de la región, casi se duplicaron en la década.

Asimismo, y al contrario de lo que ocurrió con la tasa de participación, la *brecha de desempleo* entre hombres y mujeres aumentó considerablemente en el período. Eso significa que, aunque el problema del desempleo se haya agudizado tanto para hombres como para mujeres en los años noventa, ese problema fue significativamente más grave para la fuerza de trabajo femenina:

Cuadro 5 América Latina: Países seleccionados. Crecimiento anual de las tasas de ocupación femenina en las zonas urbanas, 1990-2000 (porcentajes)

Países	Crecimiento anual de las tasas de ocupación	
	Hombres	Mujeres
<i>América Latina</i>	2.94	4.43
<i>Cono Sur</i>		
Argentina	5.96	7.91
Brasil	1.02	2.05
Chile	-0.92	2.49
Uruguay	-1.72	-0.69
<i>Región Andina</i>		
Colombia	0.99	2.68
Ecuador	6.47	8.64
Perú	2.98	5.57
Venezuela	4.60	7.10
<i>Centroamérica y México</i>		
Costa Rica	3.27	4.25
Honduras	5.30	7.85
México	6.55	7.95
Panamá	-0.12	3.95

Fuente: Elaboración OIT, con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países.

de 1990 a 2004, la tasa de desempleo urbano masculina pasa del 5.3 al 9.1%, mientras que la femenina sube del 6.5 al 13%. Así, la “brecha de desempleo” entre mujeres y hombres aumenta de 1.2 a 3.9 puntos porcentuales y del 23% a casi un 30% (ver cuadro 6). Se encontraban desocupadas 9.4 millones de mujeres en las zonas urbanas de América Latina, es decir, 6.8 millones más que en 1990.

En 2004 la desocupación femenina era superior a la masculina en todos los países, con excepción de El Salvador. Las tasas de desocupación femenina eran muy altas –levemente inferiores al 20%– en Argentina, Colombia y Venezuela, mientras que países como El Salvador y México registraban los niveles más bajos, en torno al 4%. Al contrario de lo ocurrido con la tasa de actividad, la desigualdad entre hombres y mujeres en materia de desempleo se agranda considerablemente durante el período. Aunque el desempleo se agudiza tanto para ellos como para ellas, lo hace de manera más grave para la fuerza de trabajo femenina:

Cuadro 6 América Latina: Países seleccionados. Tasa de desempleo urbano por sexo, 1990-2004
(porcentajes)

	Hombres		Mujeres		Diferencia porcentual ^{a/}	
	1990	2004 ^{b/}	1990	2004 ^{b/}	1990	2004 ^{b/}
<i>América Latina</i>	5.3	9.1	6.5	13.0	22.6	29.2
<i>Cono Sur</i>						
Argentina	7.2	12.6	7.6	17.1	5.6	35.7
Bolivia ^{c/}	6.8	7.3	7.8	10.3	14.7	41.1
Brasil ^{d/}	4.8	9.5	4.9	14.8	2.0	55.8
Chile	6.6	8.3	9.2	10.8	39.4	30.1
Uruguay	7.3	11.1	11.8	15.7	61.6	41.4
Paraguay ^{e/}	6.6	10.5	6.5	12.2	-1.5	16.2
<i>Región Andina</i>						
Colombia	8.3	13.5	14.7	18.7	77.1	38.5
Ecuador ^c	4.3	9.4	9.1	14.9	11.6	58.5
Perú	6.5	8.4	11.4	11.2	75.4	33.3
Venezuela	11.4	14.1	10.4	19.1	-9.6	35.5
<i>Centroamérica y México</i>						
Costa Rica	4.9	5.8	6.2	8.2	26.5	41.4
El Salvador	10.1	8.8	9.8	3.7	-3.1	-37.8
Honduras ^{e/}	9.6	7.1	5.2	7.7	-84.6	8.5
México	2.6	3.6	3.0	4.3	15.4	19.4
Panamá ^{d/e/}	12.8	13.2	22.6	19.6	76.6	48.5

Fuente: Datos de las encuestas de hogares nacionales publicados en OIT (2004a), cuadro 2-A, págs. 92 y 93.

Nota: Las cifras globales de América Latina son promedios ponderados de los 15 países seleccionados, que suman el 92% de la población económicamente activa urbana de la región, calculadas mediante tabulaciones realizadas para este libro por el Sistema de Información y Análisis Laboral (SIAL), de la OIT.

a/ Diferencia, medida en porcentaje, entre la tasa de desempleo femenina y la tasa masculina.

b/ Promedio de los tres primeros trimestres de 2004.

c/ 2002 en vez de 2004.

d/ 1991 en vez de 1990.

e/ 2003 en vez de 2004.

i) Brecha de desempleo y nivel de ingresos

El desempleo tiene una relación inversa al nivel de ingresos del hogar. Tanto para hombres como para mujeres, las mayores tasas de desempleo se registran en los estratos bajos, e inversamente, los hogares más ricos tienen una menor proporción de trabajadores desocupados.

La tasa de desempleo de las mujeres en 2002 era superior a la de los hombres en América Latina en todos los estratos de ingreso. Para las mujeres pobres, el

fuerte aumento de la tasa de actividad también se reflejó en una alta tasa de desempleo, la que alcanzó a 18.2% en 2000. Esto significa que, en América Latina, aproximadamente una de cada cinco mujeres pobres que deseaban y necesitaban trabajar no lo podían hacer, a pesar de estar buscando activamente trabajo. Esta situación tiene impactos importantes sobre estas mujeres y sus familias. Un período largo de desempleo lleva a una disminución en la autoestima de las desempleadas, y puede traducirse en una aceptación de sueldos muy bajos en puestos muy precarios o en el aumento de la tasa de inactividad en función del desaliento, lo que ayuda a reproducir el círculo de pobreza de estos hogares.

Por otro lado, las altas tasas de desempleo de las mujeres observadas al final de la década de los noventa indican también la importancia atribuida por un porcentaje creciente de éstas, incluyendo aquellas más pobres,⁸ a su inserción laboral, o sea, a la posibilidad de obtener un ingreso a partir de su trabajo. Los datos parecen indicar que incluso estas mujeres buscan una inserción laboral más prolongada y estable: el hecho de que no solamente crezcan sus tasas de participación, sino también sus tasas de ocupación y de desempleo, indica que, aun en condiciones adversas, ellas siguen buscando activamente un trabajo, o, en otras palabras, que *el hecho de no encontrar un empleo no las conduce otra vez a la inactividad (aunque sea por desaliento)*, en cuyo caso disminuiría estadísticamente la tasa de desempleo y aumentaría la de inactividad.

Las mayores diferencias en el comportamiento del desempleo se producen según el nivel socioeconómico del hogar. Los trabajadores de ambos sexos provenientes de los hogares más pobres tienen tasas de desempleo significativamente más altas que las de aquéllos provenientes de los hogares más ricos.

La desocupación afecta a una proporción muy alta de hombres y especialmente de mujeres pobres. Alrededor de un quinto o más de las trabajadoras pertenecientes a estratos de bajos ingresos de los países del Cono Sur, de los países andinos (excepto Perú) y de Panamá se encuentra desocupada. Una tasa tan alta de desempleo entre los hombres de este estrato sólo se observa en Argentina y Colombia (ver cuadro 7).

Los únicos dos países en los cuales las tasas de desempleo de las mujeres más pobres en 2000 eran inferiores a dos dígitos eran Honduras y México. En la gran mayoría de los países considerados ellas oscilaban entre un 18% (promedio regional) y un 25%.

En promedio, las mujeres pobres tienen una tasa de desempleo que supera en casi 50% a la de los hombres. La brecha de desempleo es especialmente alta para este segmento en Ecuador y Panamá (donde la tasa de desempleo femenina es más que el doble de la masculina), en Costa Rica y Uruguay (donde es casi el doble).

8. Como ya se ha señalado, son también las que tienen menores niveles de escolaridad, más dificultades para conciliar las responsabilidades domésticas, en especial, el cuidado infantil y menos condiciones de definir una carrera laboral, etc.

Cuadro 7 América Latina: Países seleccionados. Tasa de desempleo urbano de los más pobres en las zonas urbanas, 2000

Países	Hombres	Mujeres	Coficiente ^{a/}
América Latina	13.1	18.2	47.2
Cono Sur			
Argentina	27.0	28.6	5.9
Brasil	11.7	17.1	46.2
Chile	16.1	23.7	47.2
Uruguay	13.5	24.5	81.5
Región Andina			
Colombia	24.1	36.2	50.2
Ecuador	7.3	17.4	138.4
Perú	10.2	12.3	20.6
Venezuela	17.8	21.1	18.5
Centroamérica y México			
Costa Rica	7.3	14.1	93.2
Honduras	2.9	3.6	24.1
México	2.4	3.5	45.8
Panamá	14.3	33.1	131.5

Fuente: Elaboración OIT, con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países.

a/ Relación entre la tasa de desempleo femenina y la tasa de desempleo masculina.

ii) Brecha de desempleo y nivel educativo

Los niveles superiores de educación de la fuerza de trabajo femenina respecto a la masculina no les garantizan más oportunidades de empleo. En 2000, en todos los tramos de educación, la tasa de desempleo de las mujeres era superior a la de los hombres. A diferencia de la tasa de participación, no existe una relación clara entre aumento del nivel de escolaridad y reducción de la brecha de desempleo entre hombres y mujeres. En los tramos intermedios y superior (6 a 9, 10 a 12 años, y 13 años y más) de educación, la tasa de desempleo de las mujeres es aproximadamente un 60% superior a la de los hombres. Y sólo en el tramo inferior (0 a 5 años) ésta se reduce a un 20% (ver cuadro 8).

La tasa de desempleo es mayor para hombres y mujeres en los niveles de escolaridad medios, lo que en parte se explica por la mayor disponibilidad de fuerza de trabajo con ese nivel educacional, ya que la mayor parte de la población de la región cuenta con educación primaria o secundaria.

Al contrario de lo que ocurre con la brecha de participación, la brecha de desempleo por nivel de escolaridad entre hombres y mujeres se agudiza en los años noventa en todos los tramos, con excepción del inferior.

Cuadro 8 América Latina: Tasa de desempleo de hombres y mujeres por años de estudio en las zonas urbanas, 1990-2000 (porcentajes)

	0-5 años	6-9 años	10-12 años	13 años y más
1990				
Hombres	4.0	5.5	5.3	2.74
Mujeres	3.9	7.4	7.3	3.87
Brecha ^{a/}	-0.0	1.9	2.0	1.14
Relación ^{b/}	1.0	0.7	0.7	0.71
2000				
Hombres	7.7	10.8	9.7	9.75
Mujeres	9.3	14.6	14.0	14.05
Brecha ^{a/}	1.6	3.8	4.3	4.30
Relación ^{b/}	0.8	0.7	0.6	

Fuente: Elaboración OIT, con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países.

a/ Diferencia entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres.

b/ Relación (coeficiente) entre las tasas de desempleo de hombres y mujeres.

C. LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO FEMENINO

La evolución económica de las últimas dos décadas en América Latina y el nuevo escenario mundial han impactado profundamente la estructura del empleo, afectando de manera desigual a los distintos grupos de trabajadores. Además del aumento pronunciado de la informalización del empleo, se han establecido nuevas y cada vez más difusas fronteras entre el sector formal e informal. Se ha producido una creciente informalización de los empleos en el sector formal, lo que ha dado lugar a un aumento de la precariedad en este sector (que se expresa, entre otros indicadores, a través del aumento de la inestabilidad y de la falta de cobertura de seguridad social) y a una zona gris de empleos dependientes encubiertos que han quedado sin protección.⁹

1. Las mujeres están sobrerrepresentadas en la economía informal¹⁰

En América Latina, la mitad de las ocupadas (50.1%) se ubicaba en 2003 en la economía informal. La incidencia de las ocupaciones informales en el

9. Para una discusión sobre los conceptos de empleo informal y sector informal, véase Hussmanns (2001).

10. En la definición aquí utilizada los trabajadores de la economía informal corresponden a los trabajadores por cuenta propia (no profesionales ni técnicos), los trabajadores familiares

total del empleo femenino en América Latina es superior a la registrada en el caso de los hombres. Esto indica que en la región las mujeres están sobrerrepresentadas en la economía informal o, en otras palabras, que existe una brecha de informalidad entre hombres y mujeres: mientras un 50.1% de las ocupaciones femeninas son informales, esa cifra es de 44.1% en el caso de los hombres; lo anterior significa que el peso de las ocupaciones informales sobre el total del empleo femenino era, en 2003, seis puntos porcentuales superior al peso de las ocupaciones informales sobre el total del empleo masculino.

Cuadro 9 América Latina: Países seleccionados. Porcentaje de la fuerza de trabajo femenina y masculina no agrícola ocupada en la economía informal, 1990-2003
(porcentajes)

Países	1990		2003		Brecha mujeres-hombres ^{a/}	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	1990	2003
América Latina	39.4	47.4	44.1	50.1	8.0	6.0
Cono Sur						
Argentina	49.8	55.5	47.2	45.6	5.7	-1.6
Brasil	36.1	47.6	40.5	49.8	11.5	9.3
Chile	33.5	45.9	34.2	45.9	12.4	11.7
Uruguay	33.7	46.6	37.1	41.6	12.9	4.5
Región Andina						
Colombia	45.1	46.6	59.0	64.2	1.5	5.2
Ecuador	51.7	62.1	52.4	62.1	10.4	9.7
Perú	46.3	62.9	51.0	62.2	16.6	11.2
Venezuela	38.3	39.3	51.7	56.6	1.0	4.9
Centroamérica y México						
Costa Rica	37.7	47.5	39.2	49.8	9.8	10.6
Honduras	45.1	72.0	52.5	66.6	26.9	14.1
México	37.6	39.9	41.4	42.5	2.2	1.1
Panamá	34.6	38.0	40.9	45.0	3.4	4.1

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares nacionales publicados en OIT (2004a) cuadro 6-A, págs. 97-101.

Nota: Las cifras globales de América Latina son promedios ponderados de los 12 países seleccionados, que suman el 90% de la población económicamente activa urbana de la región.

a/ Diferencia en puntos porcentuales entre los porcentajes de mujeres y de hombres ocupados en la economía informal.

no remunerados, los ocupados en el servicio doméstico y empleadores y asalariados de la microempresa (hasta cinco trabajadores). Para obtener mayores antecedentes sobre los sistemas de medición del sector informal, véase la *Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal*, adoptada por la Decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo en www.ilo.org/public/spanish/bureau/sts/res/infsec.htm

El peso de las ocupaciones informales sobre el total del empleo femenino aumentó de un 47.4% en 1990 a un 50.1% en América Latina en 2003.

2. El proceso de informalización del empleo masculino fue más acentuado

En los años noventa aumenta el grado de informalización de los empleos tanto de hombres como de mujeres. Es decir, una proporción mayoritaria de los nuevos empleos, tanto para hombres como para mujeres, se crea en la economía informal. Sin embargo, el proceso de informalización fue más acentuado en el caso de los hombres (el empleo en la economía informal crece a una tasa superior para ellos), lo que significa que la brecha de informalidad entre hombres y mujeres existente a comienzos de la década disminuye en el período.

La estructura de los nuevos empleos es diferente para hombres y mujeres. El 38% de los nuevos empleos masculinos se generaron como autoempleo, bajo la forma de trabajo por cuenta propia. La microempresa, por su parte, fue responsable de un cuarto de los nuevos empleos y la economía formal respondió por algo más de por un tercio de las nuevas ocupaciones. Las mujeres tuvieron un incremento moderado en la categoría de trabajadoras por cuenta propia y una cifra más baja en la microempresa. El servicio doméstico, en cambio, aumentó a un ritmo similar al del autoempleo. La economía formal generó casi la mitad de los nuevos empleos femeninos, convirtiéndose en una fuente de nuevas ocupaciones más importante para las mujeres que para los hombres. Los nuevos puestos de trabajo para mujeres en la economía formal se debieron al fuerte incremento en sectores como comercio.

3. La calidad del empleo de las mujeres en la economía informal

La calidad del empleo de las mujeres al interior de la economía informal es inferior comparada a la de los hombres, según lo indican los diversos indicadores considerados. Sus ingresos son más bajos, cuentan con menor cobertura de seguridad social y están sobrerrepresentadas en los segmentos más precarios, como el servicio doméstico y los trabajadores familiares no remunerados.

En el sector microempresarial, ellas están fundamentalmente en el segmento de trabajadores independientes en diversas formas de autoempleo, con bajas calificaciones y escaso capital, que se desempeñan en negocios de baja productividad, generalmente en el nivel de sobrevivencia. En la microempresa, están relativamente más representadas en el segmento de asalariados que en el de propietarios. Los resultados de otros estudios realizados sobre el tema (Orlando y Pollack, 2000; Valenzuela y Venegas, 2001, y Valenzuela, 2004) indican que los propietarios de las microempresas tienen un ingreso muy superior al de los empleados y las mujeres en su mayoría se concentran entre los

empleados, mientras los dueños son mayoritariamente hombres. A su vez, la mayor parte de las microempresas corresponden a establecimientos de una a tres personas, y a medida que aumenta el número de trabajadores, aumenta el ingreso de los dueños, pero no así el de los empleados, que se mantienen a niveles muy bajos.

Por otro lado, el servicio doméstico (segmento del empleo que cuenta con los niveles más bajos de remuneración y protección social) sigue concentrando un porcentaje bastante significativo de la ocupación femenina en la región (15.5% del total) y su peso aumenta entre 1990 y 2003. A su vez, la presencia femenina es significativamente superior a la masculina entre los familiares no remunerados, y se compone de mujeres que trabajan “ayudando” al cónyuge, o hijas que ayudan a los padres sin recibir remuneración.

En 2002, la mitad (50.1%) de la ocupación femenina en América Latina se concentra en tres segmentos del empleo caracterizado, en general, por bajas remuneraciones y bajo grado de protección social: el trabajo por cuenta propia (23.2%), la microempresa (11.4%) y el servicio doméstico (15.5%). Para los hombres esas proporciones correspondían, respectivamente, a 24.0%, 19.3% y menos del 0.7%. La calidad de los empleos de las mujeres al interior de esos segmentos en comparación a la de los hombres no mejora en América Latina entre 1990 y 2003: crece el porcentaje de empleadas en el servicio doméstico (1.5 puntos porcentuales); asimismo, la tasa de crecimiento de las ocupadas en la microempresa (1.0 puntos porcentuales) fue inferior a la observada para los hombres (2 puntos porcentuales).

La composición interna de los empleos femeninos al interior de la economía informal presenta algunas diferencias importantes entre los países considerados: en Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela es especialmente significativa (entre 36.9% y 50.6% del total de la ocupación femenina) la presencia de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Por otra parte, en Brasil, Paraguay y Uruguay el peso del servicio doméstico se empina por sobre el 20%, y es bastante superior al promedio regional.

i) Microempresa

La proporción de hombres ocupados en la microempresa en 2003 era, para el conjunto de la región, de un 19.3% superior a la de mujeres (11.4%). Los países en que el peso de la microempresa en la ocupación femenina era superior al promedio regional son: Argentina (13.3%), Colombia (12.6%), Costa Rica (15.2%), Ecuador (13.4%), Nicaragua (23.3%) y Venezuela (12%).

Al interior de la microempresa, la categoría de los empleadores o propietarios constituye una pequeña fracción del total de ocupados en el sector. Ésta es, además, una categoría en que los hombres tienen un mayor peso que las mujeres. En todos los países se observa una importante brecha entre la proporción de mujeres y hombres empleadores (en favor de estos últimos), la que es

especialmente alta en Argentina, Bolivia, Honduras, México y Venezuela. De acuerdo a la CEPAL (2004), la proporción de hombres empleadores supera, en 2002, el 5% de la ocupación masculina total en Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela. Su peso en la ocupación masculina se incrementó de manera importante entre 1990 y 2002 en Chile, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Las mujeres, en cambio, enfrentan mayores dificultades para montar sus propias empresas (incluso microempresas), por lo que el peso de esta categoría en el empleo femenino es mucho más bajo. Sólo en Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Paraguay supera el 3% del total de mujeres ocupadas y en ningún país llega al 4%. La tendencia en la evolución de la ocupación femenina en calidad de empleadoras de microempresas no coincidió siempre con la de los hombres. Aumentó su peso en el total de la ocupación femenina –al igual que en la masculina– en Chile, Bolivia Ecuador, Costa Rica, El Salvador y Honduras, lo que podría estar indicando que en estos países se desarrolló un clima favorable a la creación de microempresas, el que fue aprovechado tanto por hombres como mujeres. En Paraguay disminuyeron tanto los microempresarios como las microempresarias.

Los asalariados de ambos sexos constituyen la amplia mayoría de los ocupados en la microempresa. En casi todos los países de la región el peso de los hombres asalariados se sitúa entre el 10 y 20% del total de la ocupación masculina. En el límite superior se sitúan El Salvador, México, Nicaragua y Paraguay. El peso de las asalariadas en la microempresa en la ocupación femenina es inferior (no supera el 10%). La brecha de participación entre hombres y mujeres como asalariados es, sin embargo, mucho menor que como microempresarios. Esto indica que las mujeres enfrentan menos barreras para ocuparse como asalariadas que como microempresarias.

ii) Trabajadores independientes y familiares no remunerados

En 2003, los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos y los familiares no remunerados tenían prácticamente el mismo peso en el conjunto de la ocupación femenina (23.2%) y masculina (24.0%) en América Latina.¹¹

Sin embargo, la proporción de mujeres que trabajan de forma independiente en algunos países supera ampliamente el promedio regional. Ese es el caso de Bolivia (57%), Ecuador (39.3%), El Salvador (45%), Honduras (45.8%), Perú (41%) y Venezuela (37.3%) (CEPAL, 2004).

En otro grupo de países el peso del trabajo por cuenta propia en la ocupación femenina es inferior al promedio regional (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay) (ver cuadro 10).

11. Aunque, como ya se ha señalado, la proporción de mujeres sea muy superior a la de los hombres entre los familiares no remunerados.

Cuadro 10 América Latina: Países seleccionados. Composición de la fuerza de trabajo femenina y masculina ocupada en el sector informal, 2002
(porcentajes)

	Total sector informal		Trabajo por cuenta propia		Microempresa		Servicio doméstico	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
América Latina	44.1	50.1	24.0	23.2	19.3	11.4	0.7	15.5
Cono Sur								
Argentina	47.2	45.6	22.4	15.6	24.5	13.3	0.0	16.7
Brasil	40.5	49.8	22.7	18.8	16.9	10.9	0.9	20.1
Chile	34.2	45.9	22.2	19.4	11.7	9.7	0.2	16.8
Uruguay	37.1	41.6	21.5	12.6	13.9	8.6	1.7	20.4
Paraguay	56.3	68.6	27.5	33.3	26.9	11.2	1.9	24.1
Región Andina								
Colombia	59.0	64.2	38.6	38.7	19.9	12.6	0.5	12.8
Ecuador	52.4	62.1	28.2	36.9	23.8	13.4	0.4	11.2
Perú	51.0	62.2	31.0	38.9	19.5	11.0	0.5	12.4
Venezuela	51.7	56.6	29.3	37.6	22.2	12.0	0.2	7.0
Centroamérica y México								
Costa Rica	39.2	49.8	15.5	22.0	23.1	15.2	0.6	12.6
El Salvador	44.2	64.8	20.3	44.3	22.6	10.1	1.3	10.3
Honduras	52.5	66.6	31.3	50.6	20.2	7.2	1.0	8.8
México	41.4	42.5	18.9	20.6	21.6	11.4	0.9	10.5
Panamá	40.9	45.0	26.8	21.7	12.7	8.0	1.4	15.4
Nicaragua	54.7	61.3	30.1	38.0	24.6	23.3	0.0	0.0

Fuente: OIT (2004a) cuadro 6-A, págs. 97-101.

Nota: Los porcentajes están calculados sobre el total del empleo urbano. Por razones de espacio, no figuran en el cuadro las cifras del sector urbano formal, al que pertenecía en 2003 el 49.9% de las mujeres y el 55.9% de los hombres ocupados de las zonas urbanas. Las cifras globales de América Latina son promedios ponderados de los quince países seleccionados.

En diversos países de la región, el trabajo por cuenta propia es una actividad que se encuentra feminizada, dado que, por un lado, es la principal forma de inserción laboral de las mujeres y, por otro, su peso en el total de la ocupación femenina supera a la proporción de hombres ocupados bajo esa modalidad. El peso de las mujeres trabajadoras por cuenta propia es muy superior al de esta categoría en el empleo masculino en Paraguay, en los países andinos y en Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua).

iii) Servicio doméstico

En 2003, en seis de los países analizados, el servicio doméstico respondía por 15% o más de la ocupación femenina: Argentina (16.7%), Brasil (20.1%), Chile (16.8%), Panamá (15.4%) Paraguay (24.1%) y Uruguay (20.4%). En Colombia, Costa Rica y Perú variaba entre 12 y 13% (ver cuadro 10).

4. Siete de cada diez nuevos empleos fueron generados en los noventa en la economía informal

La economía informal fue responsable de la generación de la mayor parte de los nuevos puestos trabajo en América Latina entre 1990 y 2003 (OIT, 2004).

En algunos países el comportamiento del empleo masculino fue especialmente negativo, ya que, además de que casi todos los nuevos empleos se generaron en la economía informal (Colombia, Brasil, Uruguay y Venezuela), hubo una importante destrucción de empleos formales.¹²

El empleo femenino tuvo un comportamiento menos desigual en los distintos países de la región. En un grupo de países el proceso de informalización del empleo de las mujeres fue más acentuado (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú y Venezuela); pero en todos los casos se generaron también nuevos puestos de trabajo en la economía formal para las mujeres. Los países que registraron un mayor crecimiento del empleo femenino en el sector informal corresponden a Brasil, Colombia (ambos al igual que en el caso de los hombres), Ecuador y Perú.

El crecimiento del empleo en la economía informal para los hombres respondió principalmente al aumento de los trabajadores por cuenta propia. La mitad de los nuevos empleos masculinos en la región se ubicaron en esta categoría, y por sobre el promedio regional se encuentran los países más castigados por la pérdida de empleos formales (Brasil, Uruguay y Colombia), lo que indica un desplazamiento de trabajadores de la economía formal, probablemente asalariados, que, al perder sus fuentes de trabajo, se ven obligados a elaborar diversas estrategias de autoempleo.

12. En Brasil esa tendencia se revierte a partir de 2004 (OIT, 2005).

En el caso de las mujeres, el crecimiento del empleo informal se reparte más parejamente entre las diversas categorías. El aumento del empleo femenino en la microempresa alcanzó al 15% en el conjunto de la región.

Las trabajadoras por cuenta propia aumentaron a una cifra superior que las ocupadas en la microempresa, generando un 20% de los nuevos empleos para las mujeres.

El servicio doméstico, por su parte, generó en el conjunto de América Latina un 22% de los nuevos empleos para las mujeres. Aumentó a una tasa por sobre el promedio regional únicamente en Brasil, donde generó casi la mitad de los nuevos empleos para mujeres. Sólo en Honduras prácticamente se estancó, probablemente asociado al aumento del empleo en la industria.

D. EL PROCESO DE TERCIARIZACIÓN ES MÁS ACENTUADO ENTRE LAS MUJERES

El 85.1% del empleo femenino no agrícola latinoamericano está en el sector terciario; la industria manufacturera sólo absorbe al 14.9% de las mujeres ocupadas, seguida por los sectores financiero (4%) y de transporte y comunicaciones (1.7%). Más de la mitad del total, un 50.7%, trabaja en el sector de servicios comunales, sociales y personales, y casi un tercio, el 28.6%, en el comercio (ver cuadro 9). El sector terciario también concentra la mayoría de la ocupación masculina, aunque en menor proporción: un 67.8%, ya que la industria manufacturera y la construcción dan el sustento a una tercera parte de los ocupados de la región (ver cuadro 11).

Las mujeres están subrepresentadas en el sector industrial, es decir, tienen en él una presencia inferior a la que registran en el conjunto de la fuerza de trabajo, como consecuencia de un proceso que comenzó en la década de los años ochenta en casi todos los países de la región. Honduras es una excepción destacada, ya que la expansión de las empresas maquiladoras ha impulsado el empleo industrial¹³ y ha propiciado un aumento significativo de la proporción de mujeres ocupadas en el sector formal (aun cuando sigue siendo muy baja).

La reducción de la capacidad de generación de empleo –femenino y masculino– en el sector industrial es una tendencia que marcó la década de los noventa. Sin embargo, no deben olvidarse las transformaciones que han ocurrido en la estructura y funcionamiento de la industria manufacturera: muchas de las tareas que antes se hacían dentro de la empresa hoy son subcontratadas, a la vez que han surgido diversos servicios que sustituyen o refuerzan a partes del

13. De 1990 a 2003, el sector industrial hondureño pasó de absorber un 23.9% de la ocupación femenina a un 27.5%, mientras que perdió importancia en el empleo masculino, que cayó de un 26% a un 24.2% durante el mismo período (OIT, 2004, cuadro 7-A, pág. 104).

Cuadro 11 América Latina y el Caribe: Empleo no agrícola según rama de actividad económica y sexo, 1990-2003^{a/}
(porcentajes)

	1990			2003		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sector bienes	28.8	36.2	16.9	25.0	32.4	14.9
Industria manufacturera, minería, electricidad y agua	21.7	25.0	16.3	18.9	21.9	14.5
Construcción	7.1	11.1	0.6	6.1	10.5	0.4
Sector servicios	71.1	63.3	83.0	75.1	67.8	85.1
Comercio	24.0	23.1	25.4	28.0	27.8	28.6
Transporte ^{a/}	5.7	8.3	1.4	6.8	10.5	1.7
Establecimientos financieros ^{b/}	5.0	5.2	4.7	4.7	5.3	4.0
Servicios ^{c/}	36.2	26.7	51.4	35.4	24.0	50.7
Actividades no bien especificadas	0.4	0.5	0.2	0.1	0.1	0.1

Fuente: Datos referentes a 20 países latinoamericanos publicados en OIT (2004) cuadro 7-A, págs. 102-107.

Nota: Las cifras son promedios ponderados de los 20 países considerados.

a/ Abarca el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones.

b/ Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles, servicios prestados a las empresas y el subsector de viviendas.

c/ Abarca los servicios comunales sociales y personales.

proceso productivo industrial. Por lo tanto, se produce un incremento en la generación de empleo del sector servicios que obedece a esos nuevos requerimientos de la industria.

Las trabajadoras continúan teniendo en el sector de servicios las mayores posibilidades de trabajo y son cada vez más numerosas en cifras absolutas y relativas, especialmente en el comercio y en los servicios comunales, personales y sociales. La creciente entrada de mujeres a sectores ya “feminizados” (sin desconocer que también se están incorporando a sectores económicos, ocupaciones y categorías tradicionalmente masculinos) permite suponer que no ha habido una alteración importante en la segregación profesional por sexo.¹⁴

En casi todos los países estudiados (excepto Honduras) se registró un aumento de la proporción de mujeres en el sector de servicios. Los mayores aumentos de la ocupación femenina en este sector acaecieron, de manera coincidente, en los países en que más cayó el empleo de mujeres en la industria

14. Gálvez (2001) calculó el índice de segregación ocupacional en cinco países de América Latina y comprobó que, si bien registró una leve disminución en los años precedentes –excepto en Brasil– todavía era muy alto.

(Costa Rica, Colombia y Uruguay), lo cual podría deberse tanto a la subcontratación de servicios por parte del sector industrial como a la absorción en los servicios de mano de obra expulsada de la industria.

E. DIFERENCIALES DE REMUNERACIÓN ENTRE HOMBRES Y MUJERES: DISMINUYE MODERADAMENTE LA BRECHA DE INGRESOS

La diferencia de ingresos entre hombres y mujeres en América Latina aún es muy marcada, en especial, en la economía informal. Las mujeres reciben menos ingresos que los hombres en todos los segmentos del mercado laboral. En la economía formal, los ingresos mensuales promedio de las mujeres corresponden, en promedio, a 75% de los ingresos de los hombres. En la economía informal esa proporción se reduce a poco más de la mitad (55%).

Sin embargo, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres se ha reducido moderadamente en la década: siete puntos porcentuales entre 1990 y 2000. Eso significa que, si en 1990 ellas ganaban en promedio 59% de lo percibido por los hombres, en 2000 ese porcentaje aumenta a 66%. A pesar de esta disminución en la desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres, la brecha que observa América Latina es todavía muy alta, superior a la que se registra en promedio en el mundo, de acuerdo a datos de la OIT (2001).

La tendencia a la disminución de la brecha de ingresos a lo largo de la década puede ser observada en siete de los 12 países considerados. Solamente en dos de ellos (Ecuador y Panamá) la brecha aumenta. La disminución más significativa de la desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres ocurre en Perú (11 puntos porcentuales) y en Paraguay (10 puntos porcentuales). A pesar de esto, ambos países registran todavía importantes desigualdades de ingreso entre hombres y mujeres. Las mayores brechas de ingreso se observan en Honduras, en tanto las menores Panamá (a pesar de que ésta aumentó durante la década (ver cuadro 12).

La disminución de la brecha de ingresos entre hombres y mujeres tuvo un comportamiento diferenciado según el segmento ocupacional y fue más pronunciada en las ocupaciones informales que en las formales.

En todos los segmentos ocupacionales hay una importante desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres. Las mayores brechas están en el trabajo por cuenta propia, en el cual el ingreso de las mujeres es poco más de la mitad (57%) del masculino.¹⁵ El ingreso promedio de las asalariadas en las microempresas es equivalente al 88% del ingreso de los hombres en estos establecimientos.

Además de las diferencias entre los ingresos de hombres y mujeres, existe también una desigualdad salarial *entre las mujeres*, en cada uno de los distintos

15. Probablemente, la brecha entre hombres y mujeres en el ingreso de los trabajadores por cuenta propia se deba a la alta incidencia de familiares no remunerados entre las mujeres.

Cuadro 12 América Latina: Países seleccionados. Ingreso mensual promedio de mujeres en comparación con hombres, 1990-2000
(total de los ocupados no agrícolas, porcentajes)

	1990	2000	Variación en la década ^{a/}
<i>América Latina</i>	59	66	7
<i>Cono Sur</i>			
Argentina	s/d	72	s/d
Brasil	53	61	8
Chile	61	65	4
Uruguay	57	64	7
Paraguay	57	67	10
<i>Región Andina</i>			
Colombia	74	75	1
Ecuador	66	65	-1
Perú	59	70	11
Venezuela	72	74	2
<i>Centroamérica y México</i>			
Costa Rica	69	73	4
El Salvador	64	68	4
Honduras	52	58	6
México	68	71	3
Panamá	79	78	-1
Nicaragua	53	67	14

Fuente: OIT (2001). Los datos de los siguientes países corresponden a: Brasil (1999), Chile (1998), Colombia (1992), Ecuador (1998), El Salvador (1994-1999), Honduras (1999), Nicaragua (1993-1999), Paraguay (1998), Uruguay (1991-1999), Venezuela (1994-1999).

a/ La señal positiva (+) indica disminución de la brecha y la señal negativa (-) indica aumento de la brecha.

segmentos del empleo. En efecto, las ocupadas en la economía informal ganan menos de la mitad (44%) de las que trabajan en la economía formal, mientras que este porcentaje alcanza al 65% en el caso de los hombres. Esas cifras se explican básicamente por la diferencia observada entre los trabajadores y las trabajadoras por cuenta propia: mientras los ingresos de las autoempleadas corresponden a 41% de los ingresos de las ocupadas en la economía formal, en el caso de los hombres esa cifra alcanza a 61%. En la microempresa y en el servicio doméstico, las diferencias entre hombres y mujeres son menos pronunciadas.

Sin embargo, al desagregar la situación de ingresos de las mujeres al interior de las microempresas entre empleadoras y asalariadas, se observa que los ingresos de estas últimas son similares a los de las trabajadoras por cuenta propia y sólo levemente superiores a los de las trabajadoras de servicio doméstico en la mayoría de los países. Las asalariadas de microempresas constituyen un

segmento que percibe ingresos inferiores a las trabajadoras por cuenta propia en tres de los 12 países analizados (Argentina, Chile y Venezuela) y montos relativamente similares en el resto de los países. Las trabajadoras de servicio doméstico constituyen en todos los países el segmento más perjudicado en términos de ingresos (CEPAL, 2004).

A fines de la década, y en términos absolutos, los ingresos de las mujeres que se desempeñan como asalariadas de una microempresa o son trabajadoras por cuenta propia son muy bajos y en la mayoría de los países analizados apenas superan la línea de pobreza. Los ingresos de las trabajadoras en el servicio doméstico son aun inferiores, y en países como Ecuador y Honduras no les permitía ni siquiera llegar a las dos canastas básicas mensuales, lo que las ubicaba en una situación de extrema pobreza.

i) La brecha de ingresos según nivel educativo

Existe una relación directa entre el nivel de escolaridad y los ingresos de los trabajadores (tanto en el caso de los hombres como de las mujeres), que aumentan en función del número de años de estudio. Sin embargo, un nivel superior de escolaridad no garantiza a las mujeres que sus ingresos promedios se acerquen más a los de los hombres. Al contrario, la brecha salarial más pronunciada entre hombres y mujeres se verifica justamente entre aquellos que tienen estudios postsecundarios (más de 16 años).

Considerando los distintos tramos de la fuerza de trabajo ocupada por años de estudio, se observa que, hasta los 12 años (secundaria completa), la brecha de ingresos entre hombres y mujeres tiende a mantenerse similar o por sobre el promedio nacional. A partir de ahí la brecha aumenta, en especial, en el último tramo, que incluye a aquellos con 16 años y más de estudio. En todos los países, las mujeres con educación postsecundaria perciben ingresos significativamente inferiores a los hombres con credenciales educativas similares. En seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y Nicaragua) estas mujeres perciben ingresos equivalentes a alrededor de la mitad que los hombres de este tramo educativo (CEPAL, 2004).

El hecho de que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres sea más pronunciada en los estratos superiores de educación está relacionado a la segmentación ocupacional por género existente en el mercado de trabajo. Por un lado, aún es muy marcada la concentración de las mujeres con estudios postsecundarios en ramas productivas y grupos ocupacionales en los cuales los salarios promedio son marcadamente más bajos (como, por ejemplo, enfermeras y maestras de la enseñanza preescolar y básica). Por otro lado, sus dificultades de ascenso y promoción en las carreras profesionales aún son significativamente mayores que para los hombres. Si bien los salarios de “entrada” son relativamente equilibrados, se van distanciando en la medida en que unos tienen más oportunidades que otras de ascenso en la carrera.

Considerando los niveles de escolaridad de la fuerza de trabajo ocupada, se observa que la disminución de la brecha de ingresos se da fundamentalmente

entre los ocupados que tienen 10 o más años de estudios y, en especial, en aquellos con estudios postsecundarios (16 años y más). Esto es, estaría ocurriendo principalmente en los sectores más escolarizados de la fuerza de trabajo, como son los profesionales y técnicos.

F. LA BRECHA DE PROTECCIÓN SOCIAL

Las nuevas modalidades de organización de la producción han provocado cambios en las relaciones laborales, requerimientos distintos en la regularidad del uso de la fuerza de trabajo y aumento de la proporción de trabajadores sin protección social. Éste es un fenómeno que está afectando tanto a hombres como a mujeres. En consecuencia, ha disminuido la proporción de trabajadores y trabajadoras protegidos por las leyes del trabajo.

Un elemento importante de la protección de los trabajadores es el acceso a la seguridad social, incluyendo derecho jubilatorio y licencia en caso de enfermedad. Para las mujeres éste es un aspecto especialmente sensible, pues incluye los beneficios ligados a la maternidad (descanso pre y postnatal entre otros). Las mujeres están menos protegidas que los hombres en términos de seguridad social, pero esa diferencia se ha acortado en los años noventa. El indicador aquí utilizado para analizar la evolución de la protección de los trabajadores y trabajadoras es muy aproximado, ya que se refiere solamente a los asalariados, incluyendo el servicio doméstico. No se consideraron aquí los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados. Se trata, por lo tanto, solamente de los trabajadores en relación de dependencia y que, por ende, deberían estar cubiertos en un 100% por la seguridad social.

La mayor proporción de asalariados protegidos se registra en Uruguay, seguido de Chile y Costa Rica. Perú, por su parte, junto a Ecuador y Venezuela, son los países con más baja cobertura de seguridad social para sus asalariados, la que se sitúa bajo el promedio regional. En cuatro de los países analizados las mujeres están levemente más protegidas que los hombres (Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela).

El porcentaje de asalariados que cuentan con la protección de algún sistema de seguridad social es muy reducido tanto en las microempresas (28.1%) como en el servicio doméstico (23.3%). En el conjunto formado por las empresas de más de cinco trabajadores y el servicio público, el porcentaje de trabajadores que cuenta con protección social es de 79.3% (ver cuadro 13).

Al considerar las diferencias entre hombres y mujeres se verifica que, en 2002 en el sector formal (empresas con más de cinco trabajadores y sector público), el porcentaje de mujeres protegidas (80.4%) es superior al porcentaje de hombres protegidos (78.6%). La mayor cobertura de seguridad social de las asalariadas puede estar explicada por el mayor peso relativo de las mujeres en el sector público, que tradicionalmente es más protegido. En todos los países estudiados la proporción de asalariadas que se desempeñan en el sector público

Cuadro 13 América Latina: Asalariados que cotizan en la seguridad social, por sexo, sobre el total, 1990-2003
(porcentajes)

Años	1990			2003		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Sector informal	29.2	32.5	27.0	26.2	25.5	27.2
Servicio doméstico	17.6	35.5	16.6	23.3	33.6	22.8
Microempresas ^{a/}	34.7	32.5	39.5	28.1	25.4	35.2
Sector formal (servicio público + empresas con más de cinco trabajadores)	80.6	79.1	82.8	79.3	78.6	80.4
Total	66.6	68.4	65.1	63.6	65.2	61.8

Fuente: OIT (2004).

a/ El período 1990-2003 corresponde a series anuales.

en relación al total de ocupadas, supera el 10% y se empina por sobre el 20% en Costa Rica, Panamá y Venezuela. En el caso de los hombres, supera el 10% en sólo siete países y únicamente en Panamá alcanza el 20%. Uruguay es el único país en que el empleo asalariado público representa un porcentaje similar del empleo masculino y femenino (17% los hombres y 18% las mujeres) (CEPAL, 2004).

La brecha de seguridad social a favor de las mujeres que se observa en el sector formal se repite en el sector informal (microempresas y servicio doméstico): el porcentaje de mujeres protegidas (27.2%) es levemente superior al de los hombres protegidos (25.5%). Esto marca un cambio en la tendencia histórica, producto de una mayor caída en la cobertura masculina que en la femenina.

La precariedad del empleo femenino en el sector informal se relaciona, en particular, con la desprotección de las mujeres en el servicio doméstico, que llega a niveles muy altos. Se destaca así la gran vulnerabilidad de las mujeres en el servicio doméstico: en 2003 sólo 23.3% de ellas cuenta con cotizaciones en un sistema de seguridad social. El servicio doméstico corresponde al 15.5% del total de la ocupación femenina en América Latina, por lo cual la baja cobertura deja a una numerosa cantidad de mujeres en condiciones de desprotección frente a cualquier contingencia que le impida trabajar y aumenta las probabilidades de que estas mujeres caigan en la pobreza durante su vejez, debido a la falta de una jubilación. Sin embargo, es importante observar que entre 1990 y 2003 se observa una disminución del porcentaje agregado de trabajadores protegidos por algún sistema de seguridad social: de 66.6% en 1990 a 63.6% en 2003. En ese contexto, el porcentaje de mujeres que cotizaban (65.1%) era inferior al de los hombres (68.4%) en 1990 y seguía siendo inferior

en 2003 (61.8% y 65.2%, respectivamente). Esto indica que las mujeres estaban y siguen estando menos protegidas que los hombres. Sin embargo, la reducción de la protección social observada durante la década fue un poco más acentuada en el caso de los hombres, en especial, en el sector informal.

Considerando los 12 países analizados, disminuye levemente la *brecha de protección social* (la relación entre el porcentaje de mujeres y hombres que cuenta con algún sistema de seguridad social) no porque haya mejorado en términos absolutos la situación de las mujeres en ese aspecto, sino porque la caída de la cobertura de la fuerza de trabajo masculina asalariada fue más acentuada en relación a la femenina. Esto es coincidente con la información sobre la mayor caída del empleo formal masculino, el que tradicionalmente ha tenido mayores niveles de protección social.

G. JORNADA DE TRABAJO

Poco menos de la mitad de las mujeres ocupadas en América Latina trabaja en jornada completa (más de 40 horas), proporción que llega a casi dos tercios en el caso de los hombres. Aun cuando los hombres registran un mayor número de horas de trabajo semanal, las mujeres desempeñan tareas domésticas en un trabajo extralaboral, que repercute en que su tiempo de descanso sea menor (ver cuadro 14).

Hay una mayor proporción de mujeres que de hombres en jornadas cortas (ver cuadro 15). Esto puede responder a una opción, como estrategia de compatibilización del trabajo remunerado con las tareas domésticas. Sin embargo, también puede deberse a que muchas mujeres simplemente no tengan acceso a los mejores empleos, que son los de tiempo completo, protegidos por la legislación laboral y recibiendo buenos sueldos.

La evolución de la jornada laboral de las mujeres en América Latina entre 1990 y 2002 muestra un aumento de la proporción de las que trabajan jornadas extremas: muy cortas (menos de 20 horas) o muy largas (49 y más horas). Los hombres registran una tendencia similar.

Como era de esperarse, las jornadas de trabajadores de los sectores formal e informal difieren de manera importante, especialmente en el caso de las mujeres. La gran mayoría de las mujeres que se desempeña en el sector formal trabaja media jornada o jornada completa (entre 21 y 48 horas semanales).

En el sector informal, en cambio, poco más de la mitad trabaja entre 21 y 48 horas semanales y un quinto de las mujeres que trabaja en jornadas muy cortas (hasta 20 horas) es significativa (21.6%). Esto indica que el trabajo en el sector informal (especialmente el trabajo por cuenta propia) puede ser para algunas mujeres una opción que ellas eligen, especialmente si prefieren jornadas más cortas. Para otras, en cambio, la jornada corta puede ser no voluntaria y deberse a falta de oportunidades de mercado. Las mujeres que se desempeñan en el sector informal también registran una mayor presencia en jornadas

Cuadro 14 América Latina: Distribución de las mujeres ocupadas según horas semanales trabajadas, 1990-2002

	1-20 horas	21-40 horas	41-48 horas	49 y más
1990	12.6	44.8	24.7	17.8
2002	16.0	38.4	25.0	20.4

Fuente: Elaboración con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países.

Cuadro 15 América Latina: Distribución de los ocupados según horas semanales trabajadas por sexo, 2000

	1-20 horas	21-40 horas	41-48 horas	49 horas y más
Hombres	7.19	29.49	33.49	29.83
Mujeres	15.98	38.43	25.21	20.38

Fuente: Elaboración OIT, con base en elaboraciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países.

extremadamente largas: un cuarto trabaja más de 49 horas semanales (en comparación con menos de un 15% de las formales).

Aun cuando la misma tendencia que se observa para las mujeres se expresa también para los hombres, las diferencias de jornada entre los que se desempeñan en el sector formal e informal son mucho menos pronunciadas, destacándose eso sí, la alta proporción de hombres (más de un tercio) en el sector informal que trabaja en jornadas de más de 49 horas semanales.

En promedio, un 45% de las mujeres trabaja en jornada completa (más de 41 horas semanales) en América Latina (en comparación con un 63% de los hombres) (ver recuadro 1).

H. CONSIDERACIONES FINALES

En las últimas décadas, América Latina ha pasado por profundos cambios demográficos, culturales y sociales que han provocado una transformación importante en la estructura etaria y en la composición y tamaño de las familias. Estos cambios, junto a la expansión de la escolaridad de la población —especialmente de la femenina— y de un nuevo sistema de valores y actitudes, más abierto al ejercicio de roles no tradicionales para las mujeres, han tenido un impacto significativo en el aumento de su participación en el mercado de trabajo. Este fenómeno se ha acelerado en la última década, ante la creciente necesidad de las familias de contar con más de un proveedor para satisfacer sus

Recuadro 1
EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES
EN AMÉRICA LATINA EN LOS NOVENTA

Principales aspectos positivos:

- Disminuye la brecha de participación entre hombres y mujeres.
- Disminuye la brecha de participación entre las mujeres pobres y las demás.
- La tasa de ocupación de las mujeres crece más que la de los hombres (las mujeres absorben la mayor parte de los empleos generados en la década).
- Disminuye moderadamente la brecha de ingresos.
- Disminuye moderadamente la brecha de informalidad: de cada 100 nuevos empleos femeninos, 54 fueron generados en la economía informal, mientras para los hombres esa cifra alcanzó 70.

Principales aspectos negativos:

- Aumenta significativamente la tasa de desempleo de las mujeres, en especial de las más pobres.
- Se amplía la brecha de desempleo entre hombres y mujeres.
- La brecha de ingresos entre hombres y mujeres sigue siendo alta, en especial en los tramos superiores de escolaridad (estudios post secundarios).
- El porcentaje de mujeres ocupadas en la economía informal sobre el total de la fuerza de trabajo femenina es superior al porcentaje de hombres en esa situación y ha aumentado en los noventa.
- El porcentaje de mujeres que no cuenta con ningún tipo de protección social es superior al porcentaje de hombres en esa situación y ha aumentado en los noventa.
- Ha disminuido levemente el porcentaje de mujeres que labora en media jornada, y ha aumentado las jornadas muy cortas (hasta 20 horas semanales) y las muy largas (49 y más horas semanales).

requerimientos básicos y mejorar su calidad de vida. La mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral es, por lo tanto, una tendencia de largo plazo, de carácter estructural. El crecimiento de la PEA femenina debería continuar a un ritmo alto en la presente década, producto de la incorporación de cohortes de mujeres jóvenes, con proyectos e identidades laborales más definidas que las de generaciones anteriores. De ahí la necesidad de mirar con atención la evolución que está experimentando el lugar y las formas de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

Estas transformaciones se dan en un escenario mundial caracterizado por la globalización, una nueva organización del trabajo y una reestructuración productiva que ha provocado la disminución de las formas más protegidas de empleo y un severo aumento del desempleo en la región, fenómenos que, sin embargo, no han interrumpido la progresión de la actividad femenina en América Latina. La dinámica del aumento de la participación femenina en el mercado de trabajo ha continuado marcada por contrastes y paradojas, avances y

retrocesos, sin que se haya producido una verdadera ruptura con los procesos y estructuras que generan las desigualdades de género.

Al comparar los diferentes indicadores de la evolución de las brechas de equidad entre hombres y mujeres se observa una evolución modesta, pero positiva: las diferencias salariales se han reducido, ha aumentado la participación femenina en algunas ocupaciones sin que esas se hayan desvalorizado, más mujeres han logrado avanzar en sus carreras y ocupar posiciones de jerarquía. Sin embargo, en relación con los progresos experimentados por las mujeres en materia de educación y formación, estos avances deberían haber sido mayores. Las mujeres trabajadoras en América Latina poseen en promedio mayor instrucción que los hombres, pero siguen estando peor pagadas, concentradas en un pequeño número de ocupaciones feminizadas y son más numerosas entre las desempleadas y en las ocupaciones muy precarias (como, por ejemplo, el servicio doméstico).

De ahí la importancia de las políticas públicas en favor de la igualdad y de la actuación decidida de los sectores sociales organizados que se identifican con estos objetivos. Entre ellos están sin duda los sindicatos latinoamericanos, cuya preocupación y compromiso con el tema de la equidad de género ha crecido de manera significativa en la región.

A su vez, en la mayoría de los países latinoamericanos, las diversas formas de discriminación basadas en el género se cruzan y se potencian con la discriminación y las profundas brechas de equidad raciales y étnicas. La superposición de esas diversas formas de desigualdad y discriminación ha sido hasta ahora insuficientemente considerada en los análisis sobre la evolución del mercado de trabajo en nuestros países, así como en la elaboración de políticas públicas en las áreas de combate a la pobreza, promoción del empleo y de la igualdad de oportunidades. Esa es sin duda otra una tarea pendiente, que debería ser asumida en forma creciente no solamente por los gobiernos, sino también por las organizaciones sindicales y de empleadores en América Latina.

Para avanzar en la elaboración de esas políticas y estrategias de acción es cada vez más necesario generar nuevas bases de conocimiento que contribuyan en la identificación de los problemas cada vez más complejos que afectan a hombres y mujeres en el mundo del trabajo y sean capaces de entregar insumos para resolverlos. La integración de la dimensión de género al análisis del mundo del trabajo, que es la que se ha pretendido entregar en este texto, ayuda no solamente a visibilizar los problemas vividos por las mujeres trabajadoras y entender los factores que los generan, como también identificar las dinámicas estructurales que han determinado los cambios en la población activa y las lógicas sociales que están debajo de los procesos de recomposición del mundo laboral. Profundizar el análisis de las diferencias de sexo y las relaciones de género en el mercado de trabajo no sólo contribuye a conocer mejor la situación de las mujeres, sus problemas y potencialidades, sino también comprender mejor la dinámica y el funcionamiento del mundo del trabajo en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Valenzuela, M. E.; Pollack, M. 2000 *Equidad de género en el mundo del trabajo en América Latina. Avances y desafíos cinco años después de Beijing*, serie Documento de Trabajo/130 (Lima, OIT).
- CEPAL, 1997 *Panorama social de América Latina* (Santiago, CEPAL).
- _____ 2000 *Panorama social de América Latina 1999-2000* (Santiago, CEPAL).
- _____ 2002 *Panorama social de América Latina 2001-2002* (Santiago, CEPAL).
- _____ 2004 *Panorama social de América Latina 2003-2004* (Santiago, CEPAL).
- Chacaltana, J.; García, N. 1999 *Mujer, empleo y pobreza: La experiencia reciente de los países andinos*, serie Documento de Trabajo/100 (Lima, OIT).
- Husmanns, R. 2001 *Sector informal y empleo informal: Elementos de un marco conceptual*, documento presentado en el Seminario OIT-WIEGO sobre Estadísticas del Empleo Informal en América Latina (Santiago), 16-18 octubre.
- León, F. 2000 *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990*, serie Mujer y Desarrollo/28 (Santiago, CEPAL).
- Orlando, M.; Pollack, M. 2000 *Microenterprises and poverty. Evidence from Latin America* (Washington D.C., BID).
- Serna Calvo, M. 1993 "Regulación del trabajo de la mujer en América Latina. Un estudio comparado", en *Regulación del trabajo de la mujer en América Latina* (Ginebra, OIT/Ministerio de Asuntos Sociales de España).
- OIT, 1997 *Panorama laboral de América Latina 1997* (Lima, OIT).
- _____ 1998 *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* (Ginebra, OIT).
- _____ 1999 *Panorama laboral de América Latina 1999* (Lima, OIT).
- _____ 2000 *Un trabajo decente para las mujeres* (Ginebra, OIT).
- _____ 2001 *Panorama laboral de América Latina 2001* (Lima, OIT).
- _____ 2002 *Memoria del Director General para la XV Reunión Regional Americana de la OIT* (Lima, OIT).
- _____ 2003 *Panorama laboral de América Latina 2003* (Lima, OIT).
- _____ 2004 *Panorama laboral de América Latina 2004* (Lima, OIT).
- _____ 2005 *Panorama laboral de América Latina 2005 (Avance primer semestre)* (Lima, OIT).
- Valenzuela, M. E. (ed.) 2004 *¿Nuevo sendero para las mujeres? Microempresa y género en América Latina* (Santiago, LOM).
- Valenzuela, M. E.; Venegas, S. 2001 *Mitos y realidades de la microempresa en Chile. Un análisis de género* (Santiago, CEM).
- Valenzuela, M. E.; Reinecke, G. (eds.) 2000 *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile* (Santiago, OIT).

CAPÍTULO II

El nexó entre discriminación e igualdad de género en el trabajo: Algunas consideraciones conceptuales y de políticas¹

Manuela Tomei

A. INTRODUCCIÓN

La discriminación en el empleo y en la ocupación es un fenómeno cotidiano, universal y cambiante que reviste diversas formas y se manifiesta en todos los entornos laborales. A pesar de estas diferencias, cualquier discriminación en el trabajo genera desigualdades y las refuerza. Implica un menoscabo a la igualdad de trato y de oportunidades de las personas en virtud de características personales o sociales, como el sexo, el color de la piel, la edad o la religión, independientemente de sus méritos y de las exigencias del trabajo de que se trate.

Tiene un costo muy elevado no sólo para las personas que son sus víctimas, sino también para la sociedad en su conjunto. La discriminación merma la libertad de los hombres y mujeres de escoger sus trayectorias profesionales y de vida, satisfacer sus aspiraciones, adquirir y perfeccionar los conocimientos y competencias requeridos, y ser remunerados en función de sus capacidades y esfuerzos. El desperdicio de talentos y de recursos humanos que ocasiona genera humillaciones y frustraciones que repercuten negativamente sobre la productividad individual, la competitividad de las empresas y el crecimiento del producto. Las desigualdades económicas y sociales desencadenadas por la discriminación perpetúan la pobreza, debilitan la cohesión social y la solidaridad, y pueden llegar a comprometer la estabilidad política. Por consiguiente, toda estrategia dirigida a reducir las desigualdades

1. Documento elaborado en el marco del Programa InFocus de Seguimiento de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, de la OIT.

socioeconómicas debe incorporar la eliminación de la discriminación en el mundo del trabajo como un objetivo clave.

En los últimos dos decenios, la comunidad internacional ha expresado su creciente preocupación por el aumento de las desigualdades de ingresos entre los países y al interior de éstos. Existe mayor conciencia de que los elevados niveles de desigualdad predominantes implican repercusiones negativas para la erradicación de la pobreza, y tornan más complejo el reto de lograr tasas de crecimiento económico altas y sostenidas y el mantenimiento de la paz social. Esto explica el lugar prioritario que ocupa el tema en las agendas de desarrollo internacional y nacional enfatizando la reducción de las desigualdades socioeconómicas (McKey, 2002).

El fortalecimiento de los derechos humanos así como de los derechos fundamentales en el trabajo constituye un pilar fundamental de toda estrategia dirigida a contrarrestar las disparidades socioeconómicas y la polarización social. El renovado interés que se observa por los derechos humanos responde a la voluntad de mitigar la tendencia hacia el debilitamiento de la democracia y la superioridad jerárquica de los derechos relacionados con el mercado (derechos de propiedad y derechos mercantiles) sobre los derechos sociales, inherente al proceso de globalización de la economía.

Gracias a la movilización y organización de las mujeres en redes y coaliciones nacionales y globales y actividades de presión y cabildeo, sus derechos han sido reconocidos como parte integral de los derechos humanos. El tema de la igualdad de oportunidades para la mujer y su empoderamiento están firmemente establecidos en ámbitos oficiales y son considerados como un requisito esencial para el desarrollo económico y democrático.

La Declaración de la OIT sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, adoptada en 1998 por la Conferencia Internacional del Trabajo, constituye una clara expresión de las nuevas orientaciones en materia de políticas de desarrollo centradas en el respeto de los derechos humanos. La Declaración parte de la premisa que el crecimiento económico es necesario, aunque insuficiente para asegurar el progreso social y la equidad, y que el cumplimiento de estos principios y derechos asegura el nexo entre el crecimiento económico y la justicia social. El carácter fundamental de estos principios y derechos reside en el consenso internacional que han logrado suscitar y en el hecho que su aplicación sienta las condiciones para que las personas puedan exigir el reconocimiento y respeto de otros derechos laborales. La eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación por razones de sexo, entre otros criterios, es uno de los principios y derechos fundamentales consagrados en la Declaración.

Si bien existe consenso internacional acerca de la necesidad de asegurar la igualdad entre las personas en el mundo del trabajo, el debate sigue abierto respecto de los factores que configuran dicha igualdad y de los instrumentos y

medidas necesarios para concretarla. Este artículo busca esclarecer el concepto de discriminación en el empleo y la ocupación, con especial énfasis en la discriminación sexual, y aclara su articulación con la noción de igualdad de trato y de oportunidades en el trabajo sin distinciones de sexo. Asimismo, examina la diversidad de nociones de igualdad existentes, resaltando las diferencias en cuanto a los objetivos perseguidos y a los medios y políticas utilizados para alcanzar dichas metas. A la luz de los modelos teóricos de la igualdad reseñados, en este capítulo se analiza la experiencia y orientaciones en materia de políticas de promoción de la igualdad de oportunidades para la mujer en el mercado del trabajo en América Latina durante los años noventa.

1. Eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación por razones de sexo: Una preocupación central de la acción normativa de la OIT

La eliminación de la discriminación sexual y la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres han ocupado un lugar de prioritario en las políticas y actividades de la OIT desde los albores de la organización. La Constitución de la OIT destaca la necesidad de garantizar a toda persona, sin distinción de raza, credo o sexo, “el derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades”. También reconoce que hombres y mujeres que desempeñan trabajos de igual valor tienen derecho a igual remuneración. Estos principios y valores han sido consagrados en diversos instrumentos normativos adoptados por la OIT en el transcurso de su extensa actividad normativa y han sido reiterados recientemente en la Declaración de 1998 antes mencionada.

Las ideas acerca de las causas de la discriminación sexual en el trabajo, en particular contra las mujeres, y de las medidas y estrategias más eficaces para terminar con ella, han ido cambiando en el transcurso de los años, de conformidad con las diversas orientaciones que se fueron perfilando en el derecho internacional y nacional sobre el rol de la mujer y las relaciones entre hombres y mujeres en la sociedad y en el mundo del trabajo.

Durante la primera mitad del siglo XX el objetivo principal de la acción normativa de la OIT en este ámbito fue proteger a la mujer trabajadora, por considerarla como una categoría especial y vulnerable, más susceptible de ser explotada que el hombre, por el hecho de estar desprovista de derechos civiles y políticos y de la posibilidad de concluir contratos. Dicha protección se expresaba por medio de prohibiciones o restricciones en relación, por ejemplo, con el tipo de ocupaciones a las que podían tener acceso o las horas del día en las que podían trabajar. La tutela de la probidad moral de las mujeres y la protección de la mujer trabajadora de posibles agresiones en el trayecto desde

el hogar al lugar de trabajo y viceversa constituían otra preocupación central de estas restricciones. El objetivo de las normas protectoras era cautelar la función primaria de la mujer que era la de madre y ama de casa.

Con el tiempo, la figura de la mujer como una trabajadora “secundaria” fue desapareciendo de los textos normativos de la OIT para ceder el paso a la imagen de una mujer que participa en el mercado del trabajo en igualdad de condiciones con el hombre. Este cambio de énfasis quedó manifiesto con la inclusión del tema de las responsabilidades familiares en la agenda de la OIT y con los cambios de perspectiva que acompañaron el debate sobre la materia. En 1965, cuando se adoptó la Recomendación 123 sobre el empleo de las mujeres con responsabilidades familiares, el objetivo era aliviar la doble carga de trabajo que suponía para éstas desempeñar un trabajo remunerado y, a la vez, cumplir las tareas domésticas y las obligaciones familiares. Quince años después, el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (156) cuestiona el hecho de que el cuidado del hogar y de la familia tenga que recaer únicamente o principalmente sobre la mujer. El supuesto del convenio es que la igualdad laboral entre ambos sexos sólo puede conseguirse en la medida en que se produzcan también modificaciones mayores en los roles y en las relaciones de género dentro de la familia.

El Convenio 156 busca crear las condiciones que propicien un papel más activo de los padres en la vida familiar y la educación de los hijos, al extender las medidas especiales, originalmente circunscritas a las mujeres con responsabilidades familiares, a los hombres en similar condición. Esto responde al objetivo de favorecer la permanencia de las mujeres en el mercado del trabajo, al eliminar las condiciones que inducen a muchos empleadores a discriminar contra ellas sobre la base del supuesto costo adicional o de la menor conveniencia que supone su contratación, debido justamente a sus compromisos familiares.

Se observa también otra categoría de instrumentos normativos que, si bien no tienen por objeto explícito la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres, contribuye a alcanzar este fin. El Convenio 177 sobre trabajo a domicilio y su Recomendación respectiva cumplen con este objetivo, al establecer que los trabajadores dependientes que se desempeñan en su propio hogar tienen derecho a gozar de iguales condiciones de trabajo y oportunidades que aquéllos que cumplen tareas similares en los locales de trabajo del empleador. Los trabajadores a domicilio están conformados principalmente por mujeres ocupadas en actividades que exigen bajos niveles de calificación, se caracterizan por remuneraciones bajas, una elevada inestabilidad laboral y desprotección social y limitadas perspectivas de movilidad ocupacional (Tomei, 1999). El Convenio 177 constituye un instrumento importante para combatir contra una forma de discriminación indirecta que aqueja a muchas mujeres trabajadores en razón de su sexo.

Los primeros instrumentos elaborados por la OIT con el objetivo específico de eliminar la discriminación y promover la igualdad en el mundo del trabajo

sin distinciones de sexo y otros atributos personales fueron el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958, y el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951. Ambos forman parte de los ocho convenios fundamentales de la OIT y figuran entre los instrumentos que han recibido el mayor número de ratificaciones hasta la fecha. El Convenio 100 establece que las tasas de remuneración² deben fijarse sin consideraciones relativas al sexo del trabajador y que trabajadoras y trabajadores que desempeñan un “trabajo de igual valor”, y no sencillamente “el mismo trabajo” o “un trabajo similar”, deben obtener igual remuneración. La aplicación de este principio supone comparar los trabajos para determinar su valor relativo, lo cual plantea desafíos metodológicos complejos cuando las ocupaciones objeto de comparación difieren en su naturaleza y las calificaciones requeridas. La importancia de este principio radica en que ataca los prejuicios sexistas que moldean la estructura y el funcionamiento del mercado laboral, toda vez que la mayoría de las mujeres desempeñan trabajos diferentes a la mayor parte de los hombres.

B. DISCRIMINACIÓN EN EL EMPLEO Y LA OCUPACIÓN: DEFINIENDO LOS LINDEROS Y EL ALCANCE DEL PROBLEMA

1. ¿Qué se entiende por discriminación en el mundo del trabajo?

Según el Convenio 111 de la OIT, por discriminación en el trabajo se entiende: “cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades de trato en el empleo y la ocupación”. Dicha distinción puede basarse en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, así como cualquier otra razón que los gobiernos, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, puedan especificar.

Esta definición incluye: un elemento de hecho –la existencia de una distinción exclusión o preferencia–, un motivo que determina la diferencia de trato, como características personales o sociales, por ejemplo el sexo o la religión, y el resultado objetivo de esta diferencia de trato, que es la anulación o alteración de la igualdad de trato o de oportunidades. Al destacar las desventajas que se derivan de medidas o prácticas discriminatorias, el convenio señala que el elemento determinante es el efecto de una privación o limitación de la igualdad

2. Según el Convenio 100, el término remuneración comprende el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento pagado en dinero o en especie por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador por concepto del empleo de este último.

de trato y de oportunidades; la sola intención de discriminar, por consiguiente, no es suficiente para concluir que existe discriminación.

El énfasis en las consecuencias de la discriminación supone la inclusión tanto de la *discriminación directa* como de la *indirecta*. La primera incluye normas y reglamentos que excluyen, desfavorecen o manifiestan de manera explícita una preferencia por miembros pertenecientes a determinados grupos sociales. Avisos de trabajo que, al solicitar a postulantes para cargos ejecutivos, demandan sólo hombres o establecen límites de edad, cuando ni el sexo ni la edad son requisitos indispensables para el desempeño de las funciones correspondientes, son un ejemplo de *discriminación directa*. Esta última se detecta con facilidad, mientras que la *discriminación indirecta* es más difícil de comprobar.

Por *discriminación indirecta* se entiende cualquier disposición o práctica, aparentemente imparcial, que redunde en perjuicio de un gran número de integrantes de un determinado colectivo de trabajadores. El hecho, por ejemplo, de exigir que un postulante para un puesto de agente de policía tenga una determinada altura, se traduce, en ciertos países, en la exclusión de miembros de ciertas minorías étnicas, cuya altura promedio es inferior a la requerida. La exigencia de “buena presencia”, que es sinónimo, en algunos casos, de color “claro” de piel o de “juventud”, es otra forma sutil de erigir barreras hacia trabajadores indígenas o afrolatinoamericanos o trabajadores “ancianos” o trabajadoras de sexo femenino. El carácter discriminatorio de estos requisitos radica en su arbitrariedad, ya que no son necesarios para el desempeño de los cargos en cuestión.

También puede haber *discriminación indirecta* cuando se dispensa un trato diferenciado a categorías específicas de trabajadores. Por ejemplo, el hecho de que los trabajadores en el servicio doméstico en la mayoría de los países de América Latina sean excluidos *de jure* o *de facto* de la protección mínima garantizada a otros trabajadores asalariados, tales como la jornada laboral de ocho horas, el pago del salario mínimo y el goce de ciertas prestaciones sociales, constituye una forma de discriminación indirecta basada en el sexo, en la raza, la etnia y el origen social. El trabajo doméstico, en efecto, es una ocupación que absorbe mayoritariamente a mujeres y, entre éstas, predominan las mujeres indígenas, aquellas de ascendencia africana y las de bajos ingresos que proceden de las zonas rurales. En Brasil, por ejemplo, cinco millones de mujeres, en su mayoría afrodescendientes, trabajan en el servicio doméstico, representando el 24% del total de las mujeres ocupadas del país, al igual que en Paraguay. En Chile y en Brasil, en donde el salario de las trabajadoras domésticas es particularmente bajo, éste corresponde a poco más de un tercio del promedio de los ingresos del total de las mujeres trabajadoras y al 29% y 27%, respectivamente, del promedio de los ingresos de todos los trabajadores hombres (Grimshaw y Miozzo, 2003).

La noción de *discriminación indirecta* confirma que la discriminación en el trabajo no es el resultado de un acto aislado o esporádico de un empleador o de un funcionario de una agencia de colocación o de un trabajador, sino una

práctica arraigada en las instituciones y en las políticas del mercado del trabajo. El reconocimiento de la discriminación indirecta como fenómeno con dimensiones colectivas tiene importantes secuelas para el diseño de políticas públicas. La primera es que la aplicación del mismo trato y de las mismas exigencias a todo trabajador, independientemente de su sexo, edad, capacidad o discapacidad, puede agravar las desigualdades en lugar de reducirlas. En algunos países, por ejemplo, la ley prevé que la mujer se reintegre al trabajo pocas semanas después de haber dado a luz y no otorga garantías contra el despido o la licencia remunerada antes o después del parto. El argumento subyacente es que las mujeres, al ser iguales que los hombres, no tienen por qué recibir un trato diferente en el trabajo, aun cuando el papel de la mujer en la reproducción social sea distinto al del hombre y tenga repercusiones distintas sobre la capacidad de trabajar de ésta. La ausencia de medidas que protejan la salud de la madre trabajadora y que le permitan volver al trabajo, cuando sus condiciones de salud lo consienten, desalienta a muchas madres a seguir trabajando y las obliga a salir del mercado laboral. Esto atenta a la plena participación de las mujeres en la fuerza laboral.

Una ventaja asociada al reconocimiento de la *discriminación indirecta* es que permite un examen crítico de prácticas y normas de comportamiento en el lugar de trabajo habitualmente establecidas y aceptadas como “normales”. Sin embargo, mientras es relativamente fácil concluir que ciertas reglas, que se traducen en la total exclusión del lugar de trabajo de miembros que pertenecen a determinadas minorías étnicas o religiosas son discriminatorias, es una tarea mucho más compleja establecer cuando las prácticas que tienen repercusiones distintas sobre colectivos diferentes de trabajadores, pero no llevan a la total exclusión de uno de dichos colectivos, deben considerarse como injustificadas (Sheppard, 2002). Esto explica por qué la discriminación indirecta adquiere mayor significación en contextos en los cuales las exclusiones, preferencias y distinciones de carácter directo o manifiesto han sido prohibidas por ley.

Las estadísticas del mercado del trabajo han sido crecientemente aceptadas y utilizadas como un instrumento para establecer si un requisito aparentemente neutral tiene el efecto de excluir o colocar a ciertos grupos en una situación de desventaja respecto de otros.³ El uso de las estadísticas laborales para la detección de la existencia de discriminación indirecta plantea, sin embargo, dificultades no desdeñables, puesto que la selección del tipo de información considerada

3. El punto de partida es que un lugar de trabajo libre de discriminación debería presentar una distribución de individuos de diferentes sexos, colores, edades y religiones, entre otros factores, por categorías ocupacionales y en una escala jerárquica que reflejara la importancia relativa de cada grupo en la PEA nacional. La infrarrepresentación de un grupo respecto de su importancia proporcional en el conjunto de la PEA nacional es considerado como prueba *prima facie* de la existencia de una práctica o norma discriminatoria. Sin embargo, si los requisitos del trabajo justifican dicha distinción, la presunción de discriminación queda descartada.

pertinente refleja sesgos de tipo político, ideológico y económico.⁴ La experiencia demuestra, sin embargo, que una utilización apropiada de las estadísticas laborales puede ayudar a evidenciar casos de discriminación indirecta “insospechados”.⁵

La amplitud de la definición del término “discriminación” empleada en el Convenio 111 y su importancia para el trabajo femenino quedan confirmados también por el uso de los términos “empleo” y “ocupación”. Mientras el primero hace referencia al trabajo asalariado caracterizado por la existencia de una relación de dependencia entre empleador y trabajador, el segundo guarda relación con el trabajo familiar no remunerado, así como con el trabajo por cuenta propia, cuya incidencia en la estructura ocupacional de las mujeres es superior que en la de los hombres.

Asimismo, la protección otorgada por el Convenio 111 no se circunscribe a personas que ya están incorporadas en el mercado del trabajo, sino que se extiende también a las que están interesadas en integrarse en éste por primera vez o después de un período de ausencia. En efecto, los referidos instrumentos no permiten discriminaciones en materia de acceso al empleo y las diversas ocupaciones, ni tampoco en lo que respecta a la orientación profesional o la admisión a los medios de formación profesional.

La importancia de la igualdad de acceso a la formación en el sentido amplio del término, incluida la alfabetización, es evidente, porque condiciona las posibilidades objetivas de admisión a los empleos y ocupaciones. Igualmente relevante es garantizar la existencia de ayuda calificada para la elección de trabajos exentos de estereotipos, que tiendan a reservar determinados oficios a las personas de uno o del otro sexo, en virtud de supuestas habilidades congénitas y preferencias establecidas *a priori*, sobre la base de convenciones sociales que tienen sus raíces en roles de género socialmente asignados.

El convenio también vela por la igualdad de trato en cuanto a la seguridad en el empleo, al no tolerar despidos por motivos que no estén relacionados con la conducta del trabajador, la capacidad o la facultad de este último para desempeñar sus funciones o imperativos económicos de la empresa, independientemente del sexo u otras características personales.

Asimismo, se prohíben discriminaciones en materia de prestaciones, fijación de condiciones que dan derecho a la seguridad social, cuotas contributivas y

4. Para una excelente discusión de los desafíos asociados a la determinación, con base en las estadísticas, de la existencia de un caso *prima facie* de discriminación indirecta, véase Sjerps (1999). Sjerps argumenta que el uso de las estadísticas para probar la existencia de un caso *prima facie* de discriminación indirecta ocurre cada vez que ciertas diferencias en los resultados conseguidos en el mercado del trabajo por colectivos distintos de trabajadores son percibidas como injustas de por sí. La evidencia estadística es útil, aunque no decisiva, para establecer la existencia de un caso *prima facie* de discriminación indirecta. También se requieren evidencias de carácter cualitativo.

5. *Ibidem*.

cálculos de las prestaciones. También cabe subrayar la preocupación del convenio en cuanto a la igualdad de oportunidades en materia de ascenso o promoción profesional. Ésta es una disposición que reviste una importancia especial para las mujeres, especialmente en aquellos países, que son numerosos, en los que la duración del servicio ininterrumpido es una condición esencial para poder ser elegible para un ascenso, sobre todo cuando las interrupciones del trabajo debidas al embarazo o la maternidad no son imputadas en los cálculos de la antigüedad en el servicio.

2. Distinciones que no se consideran discriminatorias

No todas las preferencias o distinciones basadas en el sexo u otros atributos personales han de considerarse como discriminatorias. Según el Convenio 111, las exclusiones o preferencias que se fundan en requisitos esenciales para el desempeño de un empleo son plenamente admitidas. Por ejemplo, si un guión teatral prevé a una mujer como personaje principal, es evidente que el sexo (femenino) es un requisito imprescindible y legítimo para llenar el puesto. Asimismo, la protección de la seguridad del Estado puede invocarse para excluir a sospechosos de ejercer actividades perjudiciales para la seguridad nacional, siempre y cuando aquellas exclusiones ocurran de conformidad con los requisitos del puesto de trabajo y sean acompañadas de garantías de tutela procesal. En determinadas circunstancias, la afiliación política o el credo religioso pueden constituir una condición fundamental para ocupar cargos de responsabilidad vinculados al desarrollo de políticas de gobierno o para ejercer como docentes en establecimientos religiosos.

Por otro lado, medidas que protegen o dan asistencia a individuos y grupos con necesidades particulares, tales como personas con discapacidades sensoriales o físicas, con el objetivo de permitirles trabajar en condiciones de igualdad con los restantes trabajadores, no constituyen medidas discriminatorias. Tampoco se consideran discriminatorias las medidas de “acción afirmativa” o de “acción positiva”, que tienen por objeto reducir las disparidades entre grupos no discriminados o “dominantes” y grupos discriminados en lo que hace a una serie de aspectos, tales como su representación en la población económicamente activa (PEA), en comparación con su peso en el total de la población nacional, o a su participación en determinados oficios o en ciertos sectores de la economía. Dichas medidas de acción positiva, que son examinadas con mayor detalle más adelante en el texto, buscan favorecer la transición desde una igualdad en los derechos hacia una igualdad en los hechos. Con ese fin aceleran el ritmo al que miembros de los grupos beneficiarios, que cuentan con las calificaciones requeridas, consiguen acceso a más y mejores empleos.

a) *El mérito: ¿Una base legítima y objetiva para las distinciones en el trabajo?*

De lo anterior se desprende que las distinciones en materia de empleo y ocupación que se basan en el mérito de las personas constituyen prácticas legítimas y conformes con el principio de la no discriminación y de la igualdad. Pero, ¿qué se entiende por mérito y cómo se mide? Este término es comúnmente utilizado para referirse a la concordancia entre el bagaje de calificaciones, competencias y experiencia laboral reunidos por una persona y los requisitos y exigencias del puesto de trabajo al que aspira. El “mérito”, en teoría, permite identificar a “la mejor persona para el puesto”, independientemente de su sexo, color, capacidad/discapacidad, edad y otros factores. En la práctica, sin embargo, es difícil determinar cuáles calificaciones son las más apropiadas para un determinado puesto (McCrudden, 1998) y, a menudo, en el proceso de selección intervienen también otros factores como, por ejemplo, consideraciones acerca de la supuesta disposición de un individuo a ser transferido a otra sede o a viajar, o la tendencia a atribuir a los hombres y las mujeres aptitudes y habilidades “intrínsecas a su sexo”. Estas suposiciones y la atribución de habilidades diferentes a ambos sexos reflejan prejuicios y estereotipos arraigados en la sociedad sobre los distintos roles y aspiraciones que suelen atribuirse a hombres y mujeres, independientemente de sus reales capacidades y anhelos profesionales.

Según dichos estereotipos, los hombres serían más aptos para realizar trabajo físico pesado o para asumir funciones de mando y responsabilidad, mientras que las mujeres tendrían una propensión “natural” a ocuparse y cuidar de los demás. La convicción de que ciertas destrezas o competencias, como la habilidad manual y la capacidad de comunicación y de empatía, no son adquiridas por medio de la formación y de la experiencia, sino que se trata de atributos femeninos transmitidos genéticamente, conduce a la subvaloración de las ocupaciones tradicionalmente femeninas, como el trabajo doméstico o el trabajo de cuidado (Hearn y Parkin, 1987).

En los años cuarenta, Hughes (1944) señalaba que las decisiones en materia de contratación o promoción se basan en dos tipos de características: las que guardan relación con los requisitos oficiales y legítimos asociados a un determinado cargo, y las características relativas a la “similitud social” (*social similarity*) entre quién toma la decisión y quién es afectado por ella. Este segundo tipo de características refleja la preocupación de quién toma decisiones de establecer un clima y una relación de confianza con el recién llegado, con el objeto de asegurar el funcionamiento sin tropiezos de la empresa. La confianza, a su vez, radica en el entendimiento mutuo, basado en el hecho de compartir valores comunes y reconocerse como miembros de una misma comunidad que actúa de manera predecible y comprensible. De ahí la resistencia a admitir en cargos de poder e influencia a personas diferentes, como las mujeres, que se incorporaron al mundo del trabajo remunerado en tiempos más recientes. Dicha

resistencia masculina, según Hughes, no refleja únicamente el temor a tener que competir con un mayor número de personas por las oportunidades de empleo y de carrera existentes, sino también manifiesta el miedo a perder ciertas prerrogativas o determinados aspectos del trabajo que son fuente de profunda satisfacción. Esto último incluye el sentirse importantes e influyentes y la convicción de estar desempeñando un trabajo *masculino*, del que las mujeres están excluidas, porque no tienen las habilidades o carecen de las aptitudes necesarias para ejecutarlo con la misma eficacia. No es casual el hecho de que cada vez que una proporción creciente de mujeres se integra a una ocupación considerada tradicionalmente masculina, los hombres tiendan a “salir” de ella y el prestigio y la remuneración, tanto de los hombres como de las mujeres dedicados a dicha ocupación, suele disminuir (Burton, 1991).

Igualmente reveladoras son las diferentes razones que suelen invocarse para explicar el buen desempeño profesional de hombres y de mujeres. En el caso de los hombres, el éxito profesional suele atribuirse a sus habilidades y competencias, mientras que, en lo que respecta a las mujeres, el esfuerzo y la abnegación/compromiso son los factores comúnmente mencionados. Por otro lado, la misma aptitud o conducta en hombres y mujeres da lugar a apreciaciones distintas. Mientras la determinación y la aserción en las mujeres les implica recibir, a menudo, la connotación de “agresivas”, en el caso de los hombres, se trata de características altamente valoradas que reflejan ambición y voluntad de ascender en el trabajo.

Es evidente que existe un margen de subjetividad importante en la determinación de lo que el mérito configura en diferentes contextos y dicha noción, a su vez, refleja las estructuras y relaciones de poder prevalecientes en cada sociedad y lugar de trabajo específicos. Algunos analistas, que han evidenciado el carácter sesgado y excluyente de la aplicación de la noción de mérito, han sugerido ampliar los requisitos considerados imprescindibles para desempeñar un determinado cargo, con el objeto de reconocer también el valor y la relevancia de las diferentes experiencias y trayectorias profesionales de personas, como las mujeres, que no pertenecen al grupo dominante.

Esto implica modificar los criterios que suelen utilizarse para determinar si una persona es profesionalmente exitosa o si merece acceder a puestos de mayor responsabilidad, y establecer métodos que permitan atribuir el justo valor y comparar desempeños distintos, pero equivalentes. Los sistemas tradicionales de evaluación de las ocupaciones, por ejemplo, no incluyen criterios que miden dimensiones propias al trabajo femenino, como el hecho de cuidar de los demás o tener que organizar y coordinar el trabajo o actividades de otras personas. Dichos métodos, por lo general, suelen medir el esfuerzo físico y mental (intelectual) de una ocupación, comúnmente asociados a las ocupaciones masculinas, y tienden a ignorar por completo los aspectos emocionales y de relaciones humanas, típicos de las ocupaciones femeninas.

C. MECANISMOS DE REPRODUCCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO

La manera de percibir las capacidades, aptitudes y ética del trabajo atribuidas a individuos de cierto color, raza, sexo o edad, más que hechos objetivos, suele provocar comportamientos discriminatorios. Las personas de mayor edad, por ejemplo, suelen ser percibidas como más lentas y más renuentes a adquirir nuevas destrezas. Hombres de minorías raciales pueden ver denegado su acceso a un puesto de trabajo por temor por parte de los empleadores a posibles “perturbaciones” que su contratación podría acarrear en el lugar de trabajo, debido a eventuales actitudes negativas entre los empleados o la posible hostilidad de los clientes hacia ellos. Por ejemplo, en una cadena de supermercados en Salvador (Brasil), una ciudad con una fuerte concentración de afrobrasileños, la mayoría del personal que atiende el público no pertenece a dicho grupo racial.⁶ Asimismo, personas con discapacidades suelen ser consideradas menos productivas, debido a su minusvalía, y “más caras”, ya que pueden necesitar instalaciones o acondicionamientos especiales para permitir su acceso al lugar de trabajo o el desempeño de ciertas tareas.

Como se señaló, la diferente valoración de los talentos y habilidades de grupos a menudo guarda relación con una visión sesgada de los esfuerzos asociados con las diferentes trayectorias de adquisición de conocimientos y competencias laborales. En todo el mundo las ocupaciones de predominio masculino⁷ suelen ser mejor remuneradas que las de predominio femenino, que, a su vez, coinciden con actividades ligadas a la denominada “economía del cuidado”.⁸ El escaso valor monetario atribuido al “trabajo de cuidado” radica en que éste exige habilidades y aptitudes que, históricamente, las mujeres adquirieron y desarrollaron en sus respectivos hogares, de manera informal y privada, como resultado de la división sexual del trabajo. La posesión de dichas competencias no sería vista, por consiguiente, como resultado de esfuerzos y capacidades individuales, sino más bien como resultado de procesos históricos; de ahí su baja valoración económica.

El funcionamiento del mercado del trabajo y sus instituciones también pueden alentar y perpetuar o, por el contrario, desincentivar prácticas

6. Al respecto, véase Leite (2003), documento preparado para la elaboración de un compendio nacional de la OIT de Brasilia sobre la discriminación en el mundo del trabajo de dicho país.

7. Las ocupaciones donde predomina uno de los sexos pueden definirse como aquellas en las que los trabajadores de un sexo constituyen más del 80% de la fuerza de trabajo. Si bien cerca de la mitad de los trabajadores está en ocupaciones donde predomina uno de los sexos, las mujeres están ocupadas en un número más reducido de tipos de trabajo que los hombres. En el sector no agrícola, hay siete veces más ocupaciones de predominio masculino que de predominio femenino.

8. Forman parte de la “economía del cuidado” actividades ligadas a la educación, la salud y los servicios personales.

discriminatorias. La segmentación del mercado del trabajo, por ejemplo, es un vehículo poderoso de perpetuación de las desigualdades entre ciertos colectivos en el mercado laboral. Por segmentación del mercado de trabajo se entiende la concentración de representantes de ciertos grupos, como las mujeres o los indígenas o los afrolatinoamericanos, en puestos de trabajo de menor rango y calidad y en el “hacinamiento” de estos grupos en un número pequeño de ocupaciones sobrepobladas. Entonces, ante un exceso de oferta, los ingresos de dichos grupos serían consecuentemente más bajos.

En el cuadro 1 se observa que en Argentina, Brasil y México las mujeres se concentran en cuatro categorías ocupacionales: trabajadores en el sector de servicios, trabajadores de oficina, trabajadores en actividades de comercio y venta, y profesionales y técnicos. Las mujeres están sobrerrepresentadas, aunque con diferencias, entre los trabajadores de servicios y los de oficina. Asimismo, en los tres países, las mujeres representan entre el 42% y el 45% de los trabajadores insertos en actividades de comercio y venta. Su participación, aunque con variaciones, también es significativa en la categoría de los profesionales y técnicos, en donde representan el 39%, 49% y 36% del total de los trabajadores, hombres y mujeres, en dicha categoría, respectivamente en Argentina, Brasil y México.

En los tres países, en todas las categorías ocupacionales antes mencionadas, las mujeres ganan menos que los hombres insertos en la misma ocupación, con la sola excepción, en Argentina, de trabajadores de los servicios. Sin embargo, en los tres países la brecha de ingresos por sexo presenta variaciones importantes dependiendo del grupo ocupacional. Mientras que en la categoría relativa a comercio y ventas el diferencial de ingresos varía entre el 68% y el 74%, en la categoría de profesionales y técnicos las mujeres ganan el 81% (Argentina), el 64% (Brasil) y el 74% (México) de lo que ganan los hombres del mismo grupo ocupacional.

Si se observan las brechas de ingreso entre el promedio de los ingresos de las mujeres por cada grupo ocupacional y el promedio del total de los ingresos de todos los hombres ocupados en los distintos grupos, en los tres países las mujeres ganan menos que los hombres en todos los grupos ocupacionales, con la única excepción de las trabajadoras profesionales y técnicas.

Durante los últimos años de la década pasada, en Bolivia, hubo un aumento significativo de la categoría de trabajadores familiares no remunerados en la estructura ocupacional de hombres y mujeres, aunque su incremento fue mayor entre las mujeres. Debe tenerse presente que esta categoría de trabajadores sufre una gran vulnerabilidad, ya que no pueden apropiarse del producto de su trabajo. En el año 2000, las mujeres representaban el 66% del total de los ocupados como familiares remunerados, aunque la importancia de esta categoría en la estructura ocupacional femenina varía, dependiendo de la zona. En las áreas rurales, el 71% de las mujeres ocupadas trabajaban como trabajadoras familiares no remuneradas, en comparación con el 11% de las mujeres en las zonas urbanas, mientras que en el caso de los hombres los porcentajes eran del 28% y 6%, respectivamente.

Cuadro 1 Argentina, Brasil y México: Segregación ocupacional por sexo y brechas de ingreso por grupo ocupacional (porcentajes)^{a/}

	Porcentaje de mujeres	Concentración de mujeres	Concentración total	Brecha de ingresos por sexo en la misma ocupación	Ingresos relativos (F _i /M) ^{c/}
Argentina, 2000^{b/}					
Total	40	100	100	94	94
Profesionales y técnicos	39	21	22	81	147
Trabajadores de oficina	61	12	8	94	89
Comercio y ventas	45	14	13	68	50
Campesinos	0	0	0	0	0
Trabajadores del transporte	6	1	9	83	53
Artesanos y operadores	1	0	7	16	11
Trabajadores manuales	21	7	13	75	54
Trabajadores de servicio	63	27	17	113	68
Brasil, 1999					
Total	42	100	100	72	72
Profesionales y técnicos	49	7	6	64	170
Ejecutivos y administradores	28	4	7	77	183
Trabajadores de oficina	60	8	6	85	73
Comercio y ventas	43	16	16	69	55
Campesinos	11	0	0	57	27
Trabajadores del transporte	6	1	5	105	85
Artesanos y operadores	23	11	20	74	42
Trabajadores manuales	2	0	6	84	57
Trabajadores de servicio	71	33	20	60	33
México, 2000					
Total	36	100	100	85	85
Profesionales y técnicos	36	9	9	74	134
Ejecutivos y administradores	22	2	3	73	252
Trabajadores de oficina	52	13	9	86	89
Comercio y ventas	42	20	17	74	64
Campesinos	6	0	0	132	247
Trabajadores del transporte	0	0	5	84	64
Artesanos y operadores	17	10	23	76	57
Trabajadores manuales	41	8	7	77	54
Trabajadores de servicio	54	19	13	83	48

Fuente: Grimshaw y Miozzo (2003).

a/ Los porcentajes no totalizan 100 debido a algunos datos faltantes.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ F_i/M se refiere al ingreso promedio femenino en cada ocupación como porcentaje del ingreso promedio masculino en todos los sectores.

Estas disparidades reflejan no sólo menores oportunidades de empleo remunerado para ambos sexos en las zonas rurales, sino también evidencian disparidades en la dotación de capital humano entre mujeres urbanas y mujeres rurales, predominantemente indígenas, y entre mujeres y hombres rurales/indígenas.

Las desigualdades de sexo y etnia en cuanto a los años de educación por área se relacionan tanto con la discriminación indirecta de la que es objeto la población indígena rural por vivir en áreas aisladas y mal servidas, como con la discriminación directa hacia la mujer indígena por el menor valor atribuido a su educación y a su inserción laboral.

Sobre todo en materia de educación, la discriminación hacia las mujeres indígenas pareciera estar aumentando en algunos países de la región. En Guatemala, por ejemplo, la diferencia en 1998 relacionada con la educación completa entre mujeres indígenas y no indígenas de 58 años era de dos años, mientras que en el caso de mujeres de 23 años era mayor (Buvinic, 2003).

Las diferencias en el reparto de las responsabilidades domésticas y familiares –éstas suelen recaer en las mujeres– es otro factor ajeno al mercado del trabajo que influye en el tipo de ocupaciones desempeñadas por hombres y mujeres, en las diferencias por sexo en el número de horas dedicadas al trabajo remunerado, y en las disparidades en materia de ingresos (OIT, 2001). Los hombres suelen dedicar al trabajo remunerado un número de horas mayor que las mujeres, quienes tienen que conjugar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico no retribuido. Así, incluso con iguales calificaciones previas al ingreso del mercado del trabajo, las mujeres tendrían menores oportunidades de ascenso, protección y estabilidad laboral que los hombres, debido en parte a su función reproductiva y a sus responsabilidades familiares.

Las presunciones acerca de mayores índices de ausentismo y de rotación entre las mujeres, debido a dichas responsabilidades, su menor compromiso y ambición en el trabajo, su papel en el sostén del hogar y los mayores costos laborales asociados a la contratación de éstas, relacionados con la protección a la maternidad y el cuidado infantil, reducen el espectro de oportunidades que el mercado de trabajo brinda a las mujeres.⁹

Tales estereotipos sobre los roles y aspiraciones de hombres y mujeres, en el mercado del trabajo y en el hogar, persisten en América Latina, a pesar de los cambios ocurridos en el papel de la mujer en el sostén del hogar y en la mejoría de algunos indicadores relativos a su inserción laboral. Por ejemplo, entre el 20% y el 37% de los hogares de la región dependen para su mantenimiento únicamente del trabajo de una mujer y este porcentaje es aún mayor para los hogares más pobres (Daeren, 2001).

9. Un estudio de la OIT ha demostrado la inconsistencia de algunas de estas presunciones en cinco países de la región. En particular el estudio prueba que, en general, el ausentismo de la mujer no presenta diferencias respecto al del hombre y que el costo no salarial de la mujer asociado a la maternidad y al cuidado infantil es mínimo, correspondiente al 2% de la remuneración bruta mensual de la mujer asalariada. Al respecto, ver Abramo y Todaro (2002).

Las propias víctimas de la discriminación pueden contribuir a que se perpetúen prácticas discriminatorias hacia ellas. A veces, ni siquiera son conscientes de ser objeto de discriminación; en otros casos, desconocen su derecho a un trato igualitario y, por consiguiente, no utilizan los procedimientos existentes para tutelar sus derechos. También sucede que las víctimas de la discriminación decidan no recurrir a los referidos procedimientos por temor a una represalia o por la complejidad y el elevado costo del sistema judicial. A lo anterior se agregan la pérdida de autoestima y la internalización del estigma por parte de los individuos objeto de discriminación, que terminan por desalentar los esfuerzos individuales dirigidos a mejorar su capital humano.

D. DESAFÍOS EN LA MEDICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO

La medición de la discriminación en el trabajo es una tarea compleja, ya que no siempre es fácil distinguir entre disparidades debidas a prácticas discriminatorias y aquellas que expresan diferencias objetivas en la productividad de las personas. Esto conduce a menudo a un abuso del término “discriminación”, que es utilizado para explicar cualquier disparidad en el mercado del trabajo. Varios estudios han sido llevados a cabo y diversas metodologías han sido aplicadas para tratar de captar la magnitud de la discriminación en el trabajo e igualmente variados han sido los resultados y conclusiones obtenidos.¹⁰

El principal desafío radica en calcular correctamente la productividad de los individuos, que se examinó anteriormente, porque es el único criterio que justifica distinciones entre las personas en materia de contratación, condiciones de trabajo y despido. Algunas variables productivas como, por ejemplo, las habilidades innatas, la motivación y la aptitud hacia el trabajo son, en efecto, difícilmente observables, lo que conduce a estimaciones sesgadas.

En la ausencia de indicadores que midan de forma directa la discriminación en el trabajo, se recurre a indicadores supletorios de la existencia de la misma. En el caso de la discriminación sexual, se consideran como indicadores válidos las disparidades entre hombres y mujeres en las tasas de participación en la fuerza de trabajo (acceso al mercado del trabajo); las tasas de desempleo y empleo (exclusión o acceso a un trabajo), los trabajos en que predominan las mujeres frente a aquellos en que predominan los hombres (formas de inserción laboral), así como las brechas de salario (trato en el empleo) (OIT, 2003).

La medición de la discriminación en materia de remuneración entre hombres y mujeres ha sido objeto de importantes y variados estudios econométricos. La eliminación de la discriminación en materia de remuneración es fundamental para alcanzar una genuina y sostenida igualdad económica entre los sexos: mientras el mercado del trabajo recompense el tiempo de la mujer menos que

10. Para una revisión de estos estudios y metodologías, véase Petit (s/f).

el del hombre, no cabe esperar mejoras en la situación laboral de la mujer.¹¹ El objetivo es identificar tanto el conjunto de los factores, que explican la existencia y la magnitud de la brecha entre los sexos en materia de remuneración, como el peso relativo de cada uno de éstos.

Desde el punto de vista económico, las disparidades de ingresos pueden originarse tanto del lado de la demanda como del de la oferta laboral. Si una mujer con las mismas características productivas que un hombre recibe una remuneración inferior a él, esto puede deberse a discriminación laboral contra ella o puede reflejar preferencias y decisiones autónomas de la mujer sobre cómo emplear su tiempo en actividades remuneradas. Posiblemente las brechas de ingreso son el producto de la combinación de factores relacionados tanto con la demanda como con la oferta de trabajo. Sin embargo, debido a las dificultades de aislar los referidos factores, un sistema tradicionalmente utilizado para medir la discriminación sexual en materia de remuneración es el denominado método Oaxaca-Blinder.

Este método consiste en desglosar la proporción de la brecha de salarios entre hombres y mujeres que se debe a diferencias en la productividad, y la parte no explicada o “residual”, atribuible a la discriminación laboral. Las características personales consideradas como aproximaciones para medir la productividad son la educación y la experiencia laboral, pero la estimación de ambas presenta problemas importantes. Por ejemplo, para medir el nivel de educación de un individuo, se suele utilizar como aproximación el número de años de estudio, omitiendo detalles importantes, como el tipo de educación recibida y la naturaleza de la institución que la impartió, que influyen en decisiones en materia de contratación y remuneración. Por otro lado, para calcular la experiencia laboral de un individuo, se descuentan de la edad del mismo el número de años dedicados al estudio y los años de edad preescolar. Esto lleva a una sobreestimación de la experiencia laboral de las mujeres que, en diversas partes del mundo, aún participan de forma “intermitente” en el mercado del trabajo, al ausentarse del mismo durante la etapa reproductiva de sus vidas.

Diversos analistas han ido agregando otras características personales como medidas de productividad, entre otras, el estado civil, el número de hijos, el tipo de ocupación, el tipo de industria, las horas trabajadas, los años de antigüedad en la compañía, la afiliación sindical, para explicar las disparidades entre los sexos en materia de remuneración, ya que las referidas características guardan relación con los niveles de remuneración (cuadro 2).

11. Otros analistas consideran que las causas principales de la persistencia de las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado del trabajo son la segregación ocupacional y la desigual división sexual del trabajo en el hogar. Independientemente de la prioridad que una agenda de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo entre hombres y mujeres otorgue a la eliminación de la discriminación salarial, es evidente que esta última desalienta la participación de la mujer en la fuerza laboral y desanima inversiones en su educación y formación profesional. Para un examen de las bondades y limitaciones de las diversas posiciones al respecto, ver Rubery (2002), documento de trabajo preparado para el cuarto informe global de la OIT *La hora de la igualdad en el trabajo*.

Cuadro 2 Conclusiones de estudios seleccionados que han utilizado el enfoque Oaxaca-Blinder: Proporción de diferencia de salario por razones de género (GPG) atribuida a discriminación en el mercado de trabajo

Autor	País	VARIABLES DE CONTROL	VARIABLES CLAVE (en orden descendente)	Porcentaje GPG explicado por diferencias en las características	Porcentaje del PNB atribuido a la discriminación
Oaxaca (1973)	Estados Unidos	12: Educación, experiencia, número de hijos, tipo de trabajador, ocupación (10), industria (16), problemas de salud, tiempo parcial, migración, estado civil, tamaño de la zona urbana, región.	Industria Ocupación Estado civil Tiempo parcial Hijos	42 (blancos) 44 (negros) [promedio de 2 estimaciones]	58 (blancos) 56 (negros) [promedio de 2 estimaciones]
Blinder (1973)	Estados Unidos	12: Edad, región, educación, formación, ocupación (8), sindicato, antigüedad, salud, mercado de trabajo local, movilidad, antigüedad en el puesto de trabajo.	Ocupación Antigüedad en el puesto de trabajo Afilación sindical	34	66
Asplund <i>et al.</i> (1993)b	Dinamarca (DK) Finlandia (FI) Noruega (NO) Suecia (SW)	12: Experiencia, educación, período de ocupación de un empleo, tiempo parcial, cohabitación, contrato temporal, inmigrante, salud, provincia, número de hijos, ocupación (6), sector (7).	DK: Sector, ocupación, experiencia FI: Sector NO: Sector, ocupación SW: Sector, ocupación, tiempo parcial	DK: 28 FI: 10 NO: 34 SW: 49	DK: 72 FI: 90 NO: 66 SW: 51
Langford (1995)	Australia	9: Escuela, experiencia potencial, campo de especialización de la enseñanza superior, estado civil, hijos, país de nacimiento, ocupación (8), industria (12), pública/privada.	Industria Campo de especialización de la enseñanza superior Experiencia potencial	51	49

(continúa en página siguiente)

Autor	País	Variables de control	Variables explicativas clave (en orden descendente)	Porcentaje GPG explicado por diferencias en las características	Porcentaje del PNB atribuido a la discriminación
Le Grand (1991) ^b	Suecia	21: Educación, experiencia, antigüedad, inmigrante, ciudad grande, casado, hijos, trabajo en casa, interrupción de carrera, clasificación profesional, clasificación profesional, sindicato, sector público, segregación en el trabajo (cuota correspondiente a las mujeres), trabajo físico, autonomía, inconvenientes que plantean las horas trabajadas, monotonía en el trabajo, trabajo a destajo, tiempo de desplazamiento al trabajo, tiempo parcial, trabajo en condiciones extenuantes.	Clasificación profesional Segregación en el trabajo Experiencia	57	43
Plasman <i>et al.</i> (2001)	Bélgica	11: Educación, experiencia en el trabajo, años de antigüedad en la compañía, ocupación (CIUO 2 dígitos), horas de trabajo pagadas, tipo de contrato, prima por horarios que obstaculizan el trato social, control económico/financiero en la compañía, horas extraordinarias pagadas, sector (NACE 2 dígitos), tamaño de la compañía.	Sector Años de antigüedad Ocupación	48	52

Fuente: Grimshaw y Rubery (2002). Este documento fue preparado como parte del trabajo llevado a cabo por el equipo de coordinación del Grupo de Expertos en cuestiones de Género y Empleo nombrado por la Unidad para la Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea.

Es evidente, sin embargo, que cuanto mayor es el número de variables consideradas como factores explicativos de las disparidades de remuneración, tanto menor es la proporción de la brecha atribuida a discriminación sexual en el mercado del trabajo (Humphries, 1995). Por otro lado, el número y el tipo de características que se consideran como aproximaciones para la productividad de los individuos reflejan la variedad de interpretaciones de lo que constituye la discriminación laboral, y de los factores y mecanismos que contribuyen a su perpetuación.

Al identificar y aislar la parte de la brecha de remuneraciones debida a discriminación laboral, el método Oaxaca-Blinder presenta la gran ventaja de proporcionar orientaciones nítidas en materia de políticas antidiscriminatorias. Por ejemplo, si la experiencia laboral desempeña un papel importante en explicar la brecha de remuneración entre hombres y mujeres, se justifica ampliamente una mayor atención a las políticas dirigidas a compaginar el trabajo con las responsabilidades familiares. Sin embargo, los supuestos en el que se basa el método Oaxaca-Blinder adolecen de serias limitaciones que diluyen su utilidad para el diseño de medidas y políticas dirigidas a prevenir y eliminar la discriminación sexual en el mundo del trabajo.

Los supuestos en cuestión son los siguientes: (i) las características individuales pueden considerarse como medidas aproximadas de la productividad; (ii) las características individuales son el resultado de preferencias y elecciones libres de hombres y mujeres, y (iii) la productividad es igual a remuneración. Además de los problemas metodológicos ya señalados, que están asociados a la identificación y selección de características individuales consideradas como medidas de productividad, estas mismas características pueden, a su vez, reflejar el impacto de prácticas discriminatorias contra las mujeres. La desigual carga de responsabilidades familiares y tareas domésticas entre hombres y mujeres puede desalentar inversiones familiares en favor de la educación y formación de las hijas, mermando de tal manera la productividad laboral futura de las mismas. Asimismo, la desigual división sexual del trabajo en el hogar puede inducir a ciertos empleadores a no contratar a trabajadoras o a no asignarles cargos de responsabilidad, porque anticipan un mayor ausentismo y una menor disponibilidad de las mujeres a trabajar sobretiempos respecto de los trabajadores con los mismos niveles de productividad. A su vez, la percepción de las mujeres de la existencia de prácticas discriminatorias en el lugar de trabajo actúa como freno para que ellas dediquen tiempo y dinero a la mejoría de su formación y productividad.

Por otro lado, la productividad no es el único factor que determina los niveles de remuneración de los trabajadores. Existen otras variables importantes, tales como el sistema de fijación de salarios; el nivel de descentralización y de coordinación de la negociación colectiva, cuando ésta constituye el principal instrumento de determinación de las remuneraciones; la escala de salarios, los sistemas de calificación del empleo y la segregación ocupacional (OIT, 2003).

Esto ha llevado a algunos autores a concluir que el método Oaxaca-Blinder subestima la discriminación laboral y oculta el papel que las instituciones sociales y del mercado del trabajo desempeñan en explicar la persistencia de la brecha salarial entre hombres y mujeres (Grimshaw y Rubery, 2002). Un sistema alternativo y más eficaz para la captación de la discriminación sexual en el mercado del trabajo, que ha sido recientemente desarrollado, es el método Juhn-Murphy y Pierce.

Este modelo atribuye la brecha de salarios entre los sexos a tres variables distintas: las diferencias de productividad; las disparidades en la remuneración de trabajadores con características similares, y las diferencias entre los países en cuanto a la configuración nacional de la escala de salarios.¹² Este método, que ha sido aplicado en ocho países de Europa, muestra que las diferencias de productividad entre hombres y mujeres no constituyen una parte importante de la brecha, aunque la importancia relativa de esta variable varía significativamente dependiendo del país. Lo que sí parece ser un factor determinante de la brecha de salarios es la ubicación de las mujeres en los escalones más bajos de la jerarquía ocupacional y la “penalización por salario” asociada a dicha posición.

Por otro lado, cabe resaltar que, entre los trabajadores mejor pagados, las diferencias de remuneración por sexo se deben en gran medida a disparidades en las características observables, aunque la importancia de estas últimas varía según el país, dependiendo del nivel de segregación profesional y por industria del empleo femenino (Grimshaw y Rubery, 2002).

E. ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE TRATO Y DE OPORTUNIDADES: DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA

La prohibición de la discriminación en el empleo y la ocupación insuficiente para eliminarlas: se requieren, además, acciones deliberadas y sostenidas en el tiempo dirigidas a favorecer la creación de condiciones que permitan a hombres y mujeres de colores, razas, edades y religiones diferentes disfrutar de manera efectiva del derecho a la igualdad de trato y oportunidades en el empleo y la ocupación. El reconocimiento de los límites de la sola prohibición de prácticas o disposiciones discriminatorias significa reconocer el carácter sistémico e institucional de la discriminación, así como sus dimensiones colectivas, tanto desde el punto de vista de la víctima como del que discrimina.

Esto explica por qué el Convenio 111 establece que no es sólo obligación del Estado, sino también de los copartícipes sociales, promover, respetar y hacer

12. Escala de salarios (*wage structure*) se refiere a la distribución de estos a nivel nacional; al grado de dispersión salarial entre los que ocupan la cúspide de la jerarquía salarial y los que se encuentran en su base; y a la concentración de los trabajadores en diferentes puntos de la distribución de los salarios. Para mayores detalles, véase Grimshaw y Rubery (2002).

realidad la igualdad de trato y oportunidades en el trabajo sin distinciones de sexo, color, raza, religión y otras características. Dicha obligación no se restringe a la participación activa de las organizaciones sindicales y patronales en el diseño, ejecución y evaluación de medidas correctivas, sino también incluye el deber de eliminar toda forma de discriminación en la representación de ciertos grupos sociales en su membresía o en la agenda de negociación colectiva o en sus demás actividades.

Si bien existe consenso sobre la necesidad de adoptar medidas y políticas que aseguren la igualdad en los hechos, las interpretaciones respecto de lo que ésta configura son diversas. ¿Qué tipo de escenario se vislumbra al referirse a la igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo entre hombres y mujeres? ¿Es el objetivo lograr una igual representación de hombres y mujeres en todos los sectores de la economía y en las diferentes categorías y jerarquías ocupacionales? ¿O más bien la aspiración es a prácticas justas y no discriminatorias, independientemente de que éstas conduzcan a una participación más equitativa de las mujeres en el mercado del trabajo? ¿O el propósito es que se reconozca la contribución económica y social del trabajo no remunerado femenino en el seno del hogar y en la comunidad, o que se le asigne el justo valor a ocupaciones tradicionalmente femeninas, como el trabajo doméstico?

Se trata de interrogantes claves cuyas respuestas son sumamente importantes, porque éstas reflejan diferentes visiones respecto de las causas de la discriminación sexual y, al mismo tiempo, influyen en el contenido y el alcance de políticas públicas e iniciativas privadas dirigidas a eliminar esta forma de discriminación. Por consiguiente, se examinarán sucintamente a continuación las diferentes nociones de igualdad que prevalecen en la actualidad. Vale subrayar, sin embargo, que en la práctica, a menudo cohabitan los diferentes modelos de igualdad en los que se apoyan dichas nociones.

1. Los diferentes modelos de igualdad

i) La igualdad como justicia individual

Esta noción de igualdad propone asegurar que toda decisión en materia de contratación, condiciones de trabajo, ascenso y despido se adopte sin prestar atención alguna a las condiciones o características específicas de los trabajadores. En otras palabras, todos los individuos deben ser tratados de la misma manera, independientemente de sus diferencias personales. La principal preocupación de esta noción de igualdad es que las “reglas del juego” sean imparciales y se apliquen a todos por igual, para que todos puedan competir en condiciones de igualdad y sean recompensados en función de sus méritos y esfuerzos.

En términos prácticos, este enfoque se traduce en la prohibición de incluir requisitos irrelevantes, tales como el sexo o la raza o la edad, entre aquellos exigidos para un determinado cargo. La adopción y el respeto de esta práctica

asegurarían que todo individuo desarrolle su potencial, satisfaga sus expectativas profesionales y adquiera la experiencia y las competencias solicitadas por el mercado. Los resultados conseguidos en términos de trayectoria profesional, remuneración y conocimientos dependerían, por ende, única y exclusivamente de los esfuerzos y habilidades individuales.

Este modelo de igualdad a menudo enfatiza en la intención de discriminación y se apoya en medidas correctivas individuales, aunque también puede contemplar medidas de acción afirmativa o medidas especiales de asistencia para trabajadores con necesidades particulares. Dichas medidas, sin embargo, son admitidas como una derogación al principio de igualdad (McCrudden, 2002) y suelen estar sometidas a una revisión judicial muy estricta. Por ejemplo, en Estados Unidos, en donde la raza o el origen nacional son considerados como “criterios sospechosos” (*suspect grounds*), los programas de acción afirmativa dirigidos a las minorías raciales o étnicas están sujetos a un escrutinio muy escrupuloso y son tolerados en la medida en que pueda probarse que satisfacen un real interés nacional (Wentholt, 1999).

Esta noción de igualdad adolece de dos limitaciones importantes. La primera es que se funda en el supuesto erróneo de que los conocimientos y las competencias están equitativamente repartidas entre los miembros de grupos no discriminados y de grupos discriminados, mientras que la realidad indica que la productividad individual depende de un conjunto de factores, además de la habilidad y los esfuerzos personales. El número de años de estudio y la calidad de la educación recibida, así como la procedencia familiar, el origen social y la comunidad de pertenencia juegan un rol importante (Loury, 1999). Las discriminaciones a las que una persona haya podido estar sujeta antes de ingresar en el mercado del trabajo, sobre todo, en materia de educación, tienen una importancia decisiva. La segunda limitación de esta noción de igualdad radica en que desconoce el carácter institucional y sistémico de la discriminación laboral y su articulación con la discriminación en otras esferas sociales.

ii) *La igualdad como justicia social*

La noción de igualdad como justicia social se preocupa de los efectos de los procesos de toma de decisión en materia de contratación, promoción y formación profesional o despido, más que en el proceso mismo. El punto de partida son las desigualdades en el mercado del trabajo entre ciertos grupos sociales y la situación de desventaja laboral en la que determinadas personas se encuentran, por su pertenencia a colectivos sociales que profesan una determinada religión o tienen un cierto color de piel o un determinado sexo. El principal objetivo de esta noción de igualdad es reducir y eliminar progresivamente las disparidades entre los miembros de grupos sociales dominantes y grupos desfavorecidos. La promoción activa de una representación más equitativa de los miembros de los diferentes grupos en el mercado de trabajo, en los diferentes sectores económicos y en las diversas categorías ocupacionales,

de conformidad con la participación relativa de estos segmentos poblacionales en el total de la población, representa un aspecto central de este modelo de igualdad. Este último reconoce el carácter sistémico de la discriminación y considera a ésta como el resultado de prejuicios y restricciones tanto por parte de la demanda como de la oferta laboral. Los propios individuos discriminados a menudo no aprovechan las oportunidades que puedan surgir en el trabajo por temor a un rechazo, reforzando de tal manera la idea de que carecen de ambición y compromiso, y mermando, así, futuras oportunidades de ascenso profesional.

Al centrarse en las consecuencias que se derivan de la discriminación, la eliminación de las fuentes de desventaja y desigualdad constituye una tarea prioritaria, independientemente de quien haya cometido un acto discriminatorio. De ahí la necesidad de aprehender los factores y los mecanismos que contribuyen a reproducir las desigualdades y de impulsar medidas de acción afirmativa o positiva que aceleren el proceso de reducción de las disparidades. Dichas medidas suelen justificarse como un medio para subsanar las desventajas originadas por pasadas prácticas discriminatorias y/o para mejorar la representación cuantitativa y cualitativa de los miembros de grupos discriminados en el mercado del trabajo.

Las medidas de acción afirmativa comprenden una variedad de instrumentos que van desde la introducción de cuotas en la enseñanza, la formación profesional y el empleo para miembros de los grupos subrepresentados hasta la adopción, en el seno de las empresas, de planes de igualdad que establecen objetivos y plazos para incrementar el grado de representación de los grupos beneficiarios, con las medidas pertinentes para su aplicación, así como con mecanismos de verificación del cumplimiento de las metas trazadas y la identificación de posibles trabas. El número y el tipo de grupos beneficiarios, el contenido y el alcance de estas medidas varían en el tiempo y según los países (OIT, 2003). Su principal aporte consiste en brindar reales oportunidades a miembros de grupos discriminados de probar su talento, capacidad y compromiso en el trabajo y en crear situaciones en las que miembros de grupos no discriminados y de grupos discriminados están obligados a interactuar y trabajar, diluyendo de tal manera prejuicios y estereotipos.

Las políticas de acción “afirmativa” han sido el blanco de críticas muy severas en años recientes, sobre todo en Estados Unidos, en donde se originaron. Su legitimidad, eficacia y necesidad fueron y continúan siendo fuertemente cuestionadas. Sus detractores arguyen que las políticas de acción afirmativa generan un trato de favor hacia los miembros de ciertos grupos sobre la base de características, tales como el sexo o la raza, que deberían ser irrelevantes para los fines de la adopción de cualquier decisión en materia de empleo. Sus defensores refutan el carácter arbitrario de dichas medidas, planteando que el énfasis en ciertas características personales o sociales se propone reparar una situación de desventaja creada por prácticas discriminatorias pasadas y/o presentes (Faundez, 1994). Los críticos de las medidas de acción afirmativa sostienen que éstas contribuyen a la estigmatización de los miembros de los

grupos beneficiarios, a la creación de lazos de dependencia que desalientan el esfuerzo y la iniciativa personal, a sentimientos de frustración e insatisfacción en aquéllos que no pertenecen a los grupos designados y a una caída de la productividad en general.

Sin desconocer la validez de algunos de estos argumentos, la experiencia demuestra que los efectos positivos de estas medidas sobrepasan sus consecuencias negativas (OIT, 2003) y que la flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias culturales, sociopolíticas y las posibilidades económicas nacionales son elementos determinantes para el éxito de las referidas políticas. Esto reviste especial importancia, si se considera que el impacto de la acción afirmativa parece variar según los países, e incluso dentro de ellos, dependiendo de la forma de discriminación que se pretende atacar. Por ejemplo, en Estados Unidos los avances respecto a la igualdad de género han sido más importantes que en el caso de la igualdad racial (Darity y Mason, 1998).

Asimismo, es fundamental tener en cuenta que las medidas de acción afirmativa han logrado reducir las desigualdades en el empleo o la ocupación entre los grupos dominantes y grupos beneficiarios; pero a menudo han sido acompañadas por un aumento de las desigualdades dentro de los propios grupos beneficiarios. Esto sugiere que las medidas de acción positiva son necesarias, pero insuficientes, para eliminar la discriminación en el trabajo, ya que suelen beneficiar a miembros de los grupos objetivo con mayor potencial y que se encuentran en una situación de menor desventaja relativa.

iii) La igualdad como reconocimiento de la diversidad

Esta noción de igualdad se basa en el reconocimiento de la existencia y del igual valor y dignidad de personas con diferentes características e identidades, basadas en el sexo, el color, el origen étnico o la orientación sexual, entre otros. El no reconocimiento de esta diversidad constituye una forma de opresión y discriminación intolerables. Dicha noción de igualdad se fue afirmando a finales de los años setenta y a principios de los ochenta, como resultado del proceso de movilización, presión y cabildeo de movimientos femeninos y homosexuales, así como de organizaciones de pueblos indígenas y tribales. Su principal reivindicación consiste en exigir el reconocimiento de su derecho a la diversidad y que ésta se vea adecuadamente reflejada en las esferas y en las agendas política, social y económica. El objetivo, por consiguiente, no es lograr una homogeneidad entre los sexos, las razas o las edades, en lo que se refiere a los niveles y formas de inserción laboral, sino más bien introducir y aceptar cambios en la organización del trabajo y en el lugar donde éste se realiza, con miras a satisfacer las diferentes necesidades y aspiraciones de estos grupos y garantizar la justa valoración de sus conocimientos y habilidades.

Este modelo se “rebela” a la supremacía de los “números”, propia del modelo de igualdad anterior, y aboga la necesidad de modificar los indicadores convencionalmente utilizados para medir el grado de igualdad alcanzado por

una determinada sociedad. Indicadores tales como la duración de la jornada laboral, la relación entre el trabajo remunerado y la vida familiar, así como las formas de empleo usualmente tomadas como parámetros de referencia, pueden ser discriminatorios, en la medida en que se ajustan a un único tipo de trabajador, por lo general hombre, casado y con una esposa que se ocupa de las tareas domésticas y del cuidado de la familia, y perteneciente al grupo étnico o racial dominante.

La versión “feminista” de este modelo aboga por la transformación estructural de la organización y las relaciones de trabajo, de conformidad con y en el respeto de la heterogeneidad de la fuerza de trabajo. El objetivo para las mujeres no debería ser sólo ingresar y permanecer en el mercado del trabajo, sino transformarlo; no se trata únicamente de “acomodar” las diferencias, sino de incorporarlas plenamente en el lugar de trabajo, reflejando y valorando de forma justa la diversidad de experiencias de vida, profesionales y de expectativas. Para lograr este objetivo, algunas analistas han sugerido impulsar una agenda de igualdad de oportunidades que combine un enfoque dirigido a la consecución de una mayor y mejor representación de las mujeres en el mercado del trabajo, con otro centrado en cambios estructurales en los comportamientos, las prácticas y la cultura del trabajo. El supuesto es que transformaciones de tal envergadura sólo podrán materializarse en la medida en que las mujeres logren una participación cuantitativa y cualitativa tal, que les permita influir en la organización del trabajo.

Los críticos de este modelo de igualdad cuestionan que un énfasis excesivo en la noción de grupo contribuye a diluir o anular las diferencias que existen en su interior, las cuales suelen estar asociadas a la diversidad de edad, de color o raza, de origen social o de estado civil. La “homogeneización” de la diferencia, asociada a la noción de igualdad como diversidad, implica desconocer la variedad de circunstancias, necesidades, barreras y oportunidades que existen al interior de cada grupo e impide adoptar medidas antidiscriminatorias focalizadas en las necesidades de los diversos segmentos dentro del grupo.

Otra crítica al modelo de igualdad como diversidad es que éste antepone el reconocimiento de la diversidad a la búsqueda de una distribución más equitativa de las oportunidades en el trabajo, lo cual puede agudizar las disparidades sociales y económicas ya existentes entre grupos distintos. En Estados Unidos, por ejemplo, se ha observado que la inclusión de ciudadanos estadounidenses de origen asiático en la lista de los grupos beneficiarios de políticas de acción afirmativa, en virtud del principio del respeto de la diversidad, podría ocasionar tensiones con los ciudadanos nacionales de ascendencia africana, al reducir los beneficios originalmente concebidos para ellos y al acentuar, de esta manera, las desigualdades intergrupales (McCrudden, 2002).

Es significativo que la noción de igualdad como diversidad haya tenido tan buena acogida en ciertos círculos empresariales y entre los sostenedores del argumento económico en favor de la igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo (*business case for equality*). Los teóricos de la “gestión de la diversidad”

esgrimen que la heterogeneidad de la fuerza de trabajo en términos de sexo, color, religión, edad, etc. constituye un valor y no una carga para las empresas, ya que esto les permite identificar y satisfacer mejor las necesidades y expectativas de una clientela siempre más variada. Según este modelo, la diferencia es valorada, demandada y alentada, ya que conduce a mayor innovación, creatividad y, por ende, a un mayor rendimiento de la compañía (Rogovsky y Sims, 2002). La búsqueda de una fuerza laboral más plural no parte de la constatación de la existencia de prácticas discriminatorias en el trabajo, ni de la necesidad de prevenirla o eliminarla, sino más bien responde al objetivo de aumentar la productividad y competitividad. Esto explica el alcance restringido de las políticas de gestión de la diversidad que tienden a beneficiar los trabajadores mejor calificados y con mayor poder de negociación. El objetivo de la gestión de la diversidad no es la revalorización del trabajo en la base de las estructuras de salarios y profesionales ni los salarios bajos, sino reducir las barreras que impiden a las mujeres o a los representantes de minorías étnicas o raciales ascender en la jerarquía y colocarse en los puestos de mayor poder y prestigio.

2. Igualdad de oportunidades para las mujeres en el mercado de trabajo en América Latina: ¿Qué modelos de igualdad se persiguen?

En los últimos 15 años se han producido importantes avances normativos, institucionales y en materia de políticas para combatir y prevenir la discriminación contra la mujer y promover la igualdad de trato y de oportunidades en las esferas económica, política y familiar en América Latina. Quizás si el fenómeno más interesante haya sido el cambio cualitativo en la visión, los planteamientos y el enfoque de las iniciativas dirigidas a combatir la discriminación contra la mujer. A pesar de las diferencias entre países, la década de los noventa se ha caracterizado por una tendencia general hacia el abandono de reivindicaciones inmediatas y la formulación de una estrategia de largo aliento anclada en el planteamiento, y desarrollo de políticas e instituciones para la igualdad y la creación de espacios de consulta y debate nacionales (Binstock, 1998).

Estos avances son el resultado de un variado conjunto de factores: la creciente incorporación de las mujeres al mercado del trabajo; los cambios en el tamaño y la estructura familiar y en el rol de la mujer en el sostén del hogar; la movilización y la creación de redes de organizaciones de mujeres que abogan relaciones de género más equitativas; así como la consolidación de una “cultura” de la igualdad y de la diversidad en el ámbito internacional y regional.

La casi totalidad de los países de la región ha adoptado planes nacionales para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres. Su alcance y contenido varían según la composición y estructura de los mercados laborales nacionales, el tipo de inserción en la economía regional e internacional y el grado de participación y de consenso asociados a su diseño.

Sin embargo, todos los planes comparten el proponerse lograr la plena incorporación de la mujer en el desarrollo e incluyen un componente de empleo, aunque la envergadura de este último cambia en el tiempo y según los países. En general, se privilegian acciones focalizadas en los grupos de mujeres en situaciones de mayor desventaja, desprotección y vulnerabilidad a la pobreza, como las mujeres rurales o las mujeres jefas de hogar. El principal objetivo de los programas centrados en este grupo meta es reducir sus brechas en capital humano, desarrollando sus capacidades microempresariales y aumentando el acceso a activos, como el capital de trabajo, o proporcionando conocimientos y competencias solicitados por el mercado.

El énfasis se sitúa en subsanar las limitaciones del lado de la oferta, más que en combatir también los sesgos y distorsiones presentes en la demanda de trabajo. Cabe destacar, sin embargo, que las “generaciones” más recientes de planes de igualdad de oportunidades adoptados por países con una experiencia más prolongada en esta dimensión, como Argentina, Chile y México, reconocen y atacan el carácter estructural de la discriminación hacia la mujer en la economía y en el mercado del trabajo. El reconocimiento de la contribución económica y social del trabajo doméstico no remunerado y las iniciativas encaminadas a comprender el impacto diferencial que las políticas comerciales, económicas y financieras pueden tener sobre hombres y mujeres con miras a lograr mayor equidad y eficiencia en la asignación de los recursos del presupuesto nacional, son un ejemplo de ello.

La adopción de planes nacionales ha sido acompañada por el establecimiento de instituciones nacionales, como los institutos nacionales o los consejos nacionales de la mujer, para orientar y apoyar a las demás instancias públicas y privadas en la ejecución de estos. En algunos países, como Chile, las referidas instituciones han cumplido un papel protagónico en la adopción de reformas al código laboral y/u otras legislaciones dirigidas a combatir la discriminación contra la mujer. En 1993, por ejemplo, en Chile se aprobó una ley que establecía un máximo de horas de trabajo y un salario mínimo para las trabajadoras domésticas.

En la misma década, los códigos penales de Ecuador y México fueron reformados con miras a sancionar el hostigamiento sexual, mientras que en el Perú se adoptó recientemente una ley en la materia que establece una serie de obligaciones de prevención para los empleadores y modifica algunas normas de los regímenes laborales de la actividad privada y de la carrera administrativa. A principios de los años noventa, se abolieron en Argentina y Venezuela las disposiciones que prohibían el trabajo nocturno para la mujer.

Las reformas laborales y las nuevas leyes buscan combatir y prevenir la discriminación relacionada con la función reproductiva y las responsabilidades familiares de la mujer. En muchos países de la región como Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, entre otros, se han adoptado importantes reformas en materia de protección a la maternidad, incluyendo la protección de la mujer trabajadora embarazada y de madres lactantes contra el despido. En Brasil y Perú, las constituciones respectivas consagran la protección

de la maternidad como un derecho. En lo que hace al acceso a servicios de guardería infantil, la ley, en Paraguay y Venezuela, impone esta obligación a empresas con más de un cierto número de trabajadores de *ambos sexos*, lo que es un paso adelante, ya que hasta ese momento dicha obligación estaba vinculada solamente a trabajadoras mujeres.

Asimismo, en Ecuador, se ha buscado combatir la discriminación indirecta en materia de remuneración, al reconocer por ley el principio de *pago igual por trabajo de igual valor*, de conformidad con lo estipulado en el Convenio 100 de la OIT. Como ya se mencionó, la aplicación de este principio supone comparar los trabajos entre sí para determinar su valor relativo en términos de su contenido y de las calificaciones y las destrezas que exigen. Esto requiere del diseño y aplicación de una metodología que permita calibrar y comparar de manera objetiva el valor de ocupaciones diferentes, sobre la base de criterios libres de sesgos sexistas.

Una faceta novedosa en los marcos normativos de la región guarda relación con la introducción gradual de medidas de acción afirmativa que buscan acelerar en los hechos la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres. En Argentina, por ejemplo, un decreto sobre el Sistema Nacional de la Carrera Administrativa, adoptado a principios de la década pasada, estableció que por lo menos uno de los cinco miembros del Comité de Selección para Cubrir Funciones Ejecutivas debía ser mujer. El impacto de dicha medida ha sido elocuente, ya que el porcentaje de mujeres en cargos de dirección en la administración pública aumentó desde un 5% en 1993 al 28.6% en 1997 (Daeren, 2001). Asimismo, en Ecuador, la Ley de Protección del Empleo de 1997 estipulaba que las Comisiones Sectoriales del Ministerio de Trabajo debían establecer un porcentaje mínimo de trabajadoras.

Se observa también una creciente conciencia de que la igualdad *de jure* y *de facto* de hombres y mujeres en el mercado laboral depende también del reconocimiento de la igualdad entre los sexos en el código civil, familiar y comercial. En Chile, por ejemplo, se derogó recientemente la disposición que exigía a las mujeres en régimen de comunidad de bienes con sus esposos que obtuvieran el consenso de éstos antes de firmar cualquier acuerdo comercial. En Bolivia, en cambio, hasta el presente el Código de Familia dispone que el marido puede restringir o impedir que su mujer ejerza cierta profesión u oficio, por razones de moralidad o cuando resulte gravemente perjudicado el bienestar familiar.

F. CONCLUSIONES

La eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación debido al sexo u otras características personales resulta ser un objetivo complejo y dinámico. El carácter arraigado y sistémico de la discriminación la hace a menudo “invisible” y, por consiguiente, difícil de combatir. Las percepciones individuales de las capacidades y aptitudes atribuidas a individuos en razón de

su sexo o raza, unidas a los procedimientos, las prácticas y las instituciones del mercado del trabajo son los que generan y refuerzan la discriminación.

La determinación de la existencia de prácticas discriminatorias es una tarea compleja, especialmente cuando se trata de las formas más sutiles de ésta, las que tienden a prevalecer en contextos en los que la igualdad de derechos y oportunidades está claramente consagrada en el marco normativo e institucional de un país. La principal dificultad estriba en determinar hasta qué punto las desigualdades en los niveles y las formas de inserción laboral de hombres y mujeres deben atribuirse a la discriminación dentro y fuera del mercado del trabajo (familia, comunidad y escuela) y hasta qué punto reflejan decisiones voluntarias o diferencias en el talento y el esfuerzo de las personas.

Otro desafío relacionado con el anterior reside en la selección de los indicadores más adecuados para medir progresos o retrocesos en el camino hacia la igualdad de hombres y mujeres en el mundo del trabajo. El tipo de indicadores de igualdad seleccionados es revelador de la forma de entender la discriminación, sus causas y los mecanismos que la reproducen, así como de las estrategias y medios para abordar el problema. La experiencia internacional indica que no existe un único modelo de igualdad, sino varios. El contenido, el alcance y los resultados varían según los países, la composición y dinámica de los mercados del trabajo, las estructuras de desigualdad prevalecientes, el grado de movilización y organización de las mujeres y los marcos normativos e institucionales, entre otros factores. A pesar de estas diferencias, es evidente que la “construcción” de la igualdad es una tarea a largo plazo, que exige constantes reajustes y adaptaciones, así como la creación de espacios de participación y debate entre los grupos discriminados, y los demás actores concernidos por la lucha contra la discriminación. Las prácticas institucionales y las percepciones individuales no son inamovibles, pueden modificarse, pero para ello es necesaria una firme voluntad política.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Todaro, R. 2002 *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, OIT).
- Binstock, H. 1998 *Hacia la igualdad de la mujer: Avances desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, serie Mujer y Desarrollo N° 24 (Santiago, CEPAL).
- Buvinic, M. 2003 *Social inclusion in Latin America and the Caribbean: Experience and lessons*, documento presentado en el Seminario del Banco Interamericano de Desarrollo “Good Practices in Social Inclusion: A Dialogue Between Europe and Latin America”, Milán, Italia, 21 y 22 de marzo.
- Burton, C. 1991 *The promise and the price: The struggle for equal opportunity in women's employment* (Signey, Allen and Unwin).
- Daeren, L. 2001 *The gender perspective in economic and labour policies: State of the art in Latin America and the Caribbean*, serie Mujer y Desarrollo N° 29 (Santiago, CEPAL).
- Darity Jr., W. A.; Mason, P. L. 1998 “Evidence on discrimination in employment: Codes of colour, codes of gender”, en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, N° 2 (Menasha, American Economic Association).

- Faúndez, J. 1994 *Affirmative action. International perspectives* (Ginebra, OIT).
- Grimshaw, D.; Miozzo, M. 2003 *Minimum wages in Latin America: Identifying the employment and pay equity effects*, serie Working Papers N° 13, DECLARATION/WP/12/2003 (Ginebra, OIT).
- Grimshaw, D. Rubery, J. 2002 *The adjusted gender pay gap: A critical appraisal of standard decomposition techniques*, documento preparado como parte del trabajo llevado a cabo por el equipo de coordinación del grupo de Expertos en Cuestiones de Género y Empleo nombrado por la Unidad para la Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea (Manchester, Manchester School of Management).
- Hearn, J.; Parkin, W. 1987 *Sex at "work": The power and paradox of organization sexuality* (Brighton, Sussex, Wheatsheaf Books).
- Hughes, E. 1944 "Dilemmas and contradictions of status", en *The American Journal of Sociology*, Vol. 50, N° 5 (Chicago, The University of Chicago Press).
- Humphries, J. 1995 "Economics, gender and equal opportunities", en J. Humphries y J. Rubery. (eds.) *The economics of equal opportunities* (Manchester, Equal Opportunities Commission).
- Leite, M. 2003 *O mundo empresarial e a valorização da diversidade panorama sobre o meio empresarial e a discriminação de negros, mulheres, pessoas portadoras de deficiência e HIV/AIDS* (Brasilia, OIT).
- Loury, G. C. 1999 *Social exclusion and ethnic groups: The challenge to economics*, documento presentado para la Conferencia Anual de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington D. C., 28-30 de abril.
- McCrudden, C. 2002 *Equality at work: Legal approaches in the European Community*, documento preparado como insumo para la preparación del Informe Global de la OIT *La hora de la igualdad* (Ginebra, OIT).
- _____ 1998 "Merit principles", en *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 18, N° 4 (Oxford, Oxford University Press).
- McKey, A. 2002 "Defining and measuring equality", en *Inequality briefing*, Briefing Paper N° 1 (1 de 3), producido para UK Departments for International Development (DFID) por (Economists' Resource Centre (ERC)).
- OIT, 2003 *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003* (OIT, Ginebra).
- _____ 2001 *Panorama laboral 2001. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- Petit, P. (s/f) "Comment évaluer la discrimination à l'embauche?", en *Revue Française d'Économie*, Vol. XVII, N° 3 (s/d).
- Rogovsky, N.; Sims, E. 2002 *Corporate success through people: Making international labour standards working for you* (Ginebra, OIT).
- Rubery, J. 2002 *Pay equity, minimum wage and equality at work*, documento preparado para el cuarto informe global de la OIT *La hora de la igualdad* (Manchester, Instituto de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Manchester).
- Sjerps, I. 1999 "Effects and justifications: or how to establish a *prima facie* case of indirect sex discrimination", en T. Loenen y P. R. Rodrigues (eds.), *Non-discrimination law: Comparative perspectives* (La Haya, Kluwer, Law International).
- Sheppard, C. 2002 *Social and structural sources of inequalities at work: Insights from the Canadian experience*, documento preparado como insumo del informe global de la OIT *La hora de la igualdad*, mayo.
- Tomei, M. 1999 *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: Una visión comparativa*, serie Documentos de Discusión N° 29 (Ginebra, Departamento de Servicios de Políticas de Desarrollo, OIT).
- Wentholt, K. 1999 "Formal and substantive equal treatment: The limitations and the potential of the concept of equality", en T. Loenen y P. R. Rodrigues (eds.), *Non-discrimination law: Comparative perspectives* (La Haya, Kluwer, Law International).

CAPÍTULO III

Discriminación de género en el mercado laboral de América Latina: La brecha de ingresos 2001

Thelma Gálvez

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan estadísticamente las variables que han influido en la magnitud de las brechas de ingreso¹ entre mujeres y hombres en el mercado laboral de América Latina y su evolución en la década de los noventa, con información de las Encuestas de Hogares de 15 países, ya procesada para el *Panorama laboral 2001 América Latina y el Caribe* (OIT, 2001). Se enfatizan los resultados presentes en la mayor parte de los países, sin ahondar en las situaciones nacionales y con el propósito de relevar patrones generales.

El análisis se refiere sólo a la parte del trabajo productivo social conformada por los ocupados como trabajadores remunerados no agrícolas con información sobre ingresos. No contempla a los trabajadores agrícolas ni a los familiares no remunerados. Su marco es lo que normalmente se define como mercado laboral, por lo que también se excluye a los que realizan trabajo doméstico para su hogar, mayoritariamente mujeres.

Tampoco se consideran las desigualdades entre mujeres y hombres respecto de su acceso a un ingreso individual. Para tener una medida global de la desigualdad de ingresos por sexo en el universo total de personas, se recomienda calcular el “ingreso medio por persona adulta”, que refleja sintéticamente la desigualdad de acceso al trabajo, a los recursos productivos y de remuneración

1. Se define la brecha como $(1 - \text{ingreso promedio de las mujeres} / \text{ingreso promedio de los hombres}) * 100$ y representa los puntos porcentuales que faltan al ingreso de las mujeres para alcanzar el de los hombres, cuando el valor es positivo. Se especifica para distintos tipos de ingresos y de variables.

en el mercado laboral (Mezzera, 2002).² Esta medida incorpora la brecha en la participación económica entre hombres y mujeres en edad de trabajar, considerando todos los ingresos obtenidos, tanto del trabajo como de la propiedad de recursos, e incluye al universo completo de trabajadores que no reciben ingresos y también a quienes son totalmente dependientes de otros y no realizan ningún tipo de trabajo. Tiende al valor cero a medida que se igualan, entre mujeres y hombres, las tasas de participación económica, la distribución entre los trabajadores remunerados y no remunerados, las tasas de desempleo, los ingresos promedio por ocupado y la proporción de no trabajadores. En este caso no se dispone de la información necesaria para calcularlo, pero parece evidente que la brecha sería mucho mayor que las que se presentan en este estudio para el grupo definido, pues los segmentos que se dejan fuera son mayoritariamente femeninos y sin ingresos.

Dentro del universo acotado de este estudio, mujeres y hombres participan en forma desigual, ya sea cualitativa o cuantitativamente, reforzándose diferentes elementos discriminatorios y con un resultado global negativo para las primeras, sintetizado en la brecha de ingresos, entendida como la proporción en que el ingreso medio femenino es inferior al ingreso medio masculino. Por constituir un promedio, es posible descomponerla en promedios parciales según diversas variables: ramas de actividad, ocupaciones, niveles educacionales, edades, categorías de empleo, etc. Uno de los hallazgos más indiscutibles del presente estudio ha sido que, sistemáticamente, según todas las desagregaciones disponibles, existe una brecha de ingresos en contra de las mujeres. Si las brechas no fueran sistemáticas, se podría aislar y estudiar por separado la influencia de cada una de las variables en ellas. Su simultaneidad confunde y dificulta el análisis, a la vez que comprueba la existencia de una variable “género” superpuesta a las demás y con valores propios.

Se han seleccionado tres variables que producen diferencias importantes en los ingresos promedio por sexo: la jornada de trabajo, la calificación y la segmentación ocupacional.³ El método consiste en ir superponiéndolas de manera que se puedan observar con mayor nitidez sus evoluciones en la década y sus efectos sobre las brechas de ingreso. Detrás de estas se encuentran las diferencias y los estereotipos de género interactuando, en algunas de ellas por definición, como en el caso de la segregación sexual del trabajo. Sin embargo, se sigue el pensamiento económico tradicional, según el cual las diferencias de ingreso no se producirían en virtud del género, sino por atributos personales de los trabajadores. Las brechas de ingreso que persisten después de dimensionados

2. Véase Mezzera (2002), texto en versión electrónica, abril. Este indicador ha sido calculado bajo el nombre de “ingreso global” de cada sexo, para 13 países de América Latina y en (CEPAL, 2001). También ha sido calculado para Chile como “ingreso per cápita por sexo” en (CEPAL/SERNAM, 2000).

3. Las variables seleccionadas están determinadas por la Base de Datos del Panorama Laboral 2001 (OIT, 2001) y en general se utilizan las conceptualizaciones realizadas por la OIT para su construcción, indicando los casos en que son de elaboración propia.

los factores enumerados, sólo se pueden explicar por el sistema de género que permea el mercado laboral y cuya expresión última son estereotipos vertidos en frases como “las mujeres son menos productivas”, “las mujeres son más caras”, “las mujeres tienen hijos e interrumpen su vida laboral”, “las mujeres son menos creativas”, “se entregan menos a la empresa”, etc. (ver cuadro 1).

Se examina el impacto de estas variables en la determinación del salario por sexo correspondiente al total de trabajadores no agrícolas y, dentro de éstos, al subconjunto de asalariados del sector privado, no doméstico. En las conclusiones de este estudio se destacan las similitudes y diferencias entre el total y el subconjunto analizado.

Cuadro 1 Esquema de análisis de las brechas de ingreso

Variables explicativas	Medición
Jornada laboral	Horas trabajadas Ingreso por hora trabajada
Calificación	Años de estudio Ingreso normalizado por año de estudio
Segmentación ocupacional	Ingreso por segregación sexual en el trabajo: <ul style="list-style-type: none"> • Por segmento ocupacional • Por rama de actividad • Por grupo ocupacional
Resultado no explicado por estas variables: discriminación de género	Brecha de ingreso por sexo en igual trabajo y condiciones

Fuente: Elaboración propia.

B. BRECHAS DE INGRESO POR SEXO ENTRE OCUPADOS

1. Las brechas por sexo

En el universo de los ocupados agrícolas remunerados, el panorama de América Latina, representado por los 15 países con información disponible,⁴

4. Todas las cifras que provienen del *Panorama laboral 2001* o de la base de datos correspondiente (OIT, 2001) tienen las siguientes fechas y coberturas, que no se detallarán en el texto de aquí en adelante. Cuando no se indica la cobertura se entiende que es nacional. Para los totales se utilizan promedios ponderados que corresponden a los primeros años de la década –inicio de los noventa– y a los años finales –fin de los noventa. Argentina, Gran Buenos Aires, 1998 y 2000; Brasil, 1990 y 1999; Chile, 1990 y 1998; Colombia, 10 áreas metropolitanas, 1992 y 2000; Costa Rica, 1990 y 2000; Ecuador, área urbana, 1990 y 1998; El Salvador, 1994 y 1999; Honduras, 1990 y 1999; México, 1990 y 2000; Nicaragua, 1993 y 1999; Panamá, 1991 y 1999; Paraguay, área metropolitana de Asunción, 1990 y 1998; Perú, Lima metropolitana, 1990 y 2000; Uruguay, 1991 y 1999 y Venezuela, 1994 y 1999.

es muy negativo para las mujeres en términos de la brecha de ingresos por sexo, que se situaba en niveles todavía altos a principios de la década de los noventa (entre un 48% en Honduras y un 21% en Panamá), y se ha reducido hacia el final del decenio al 42% en el primer país y se mantiene en el 22% en el segundo. Esta tendencia se observa en un contexto generalizado de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total, aumento del empleo y feminización de la población ocupada, debido al mayor crecimiento del empleo femenino. Los principales resultados se encuentran en el cuadro 2.

La brecha de ingresos por mes experimentó una mejoría generalizada a favor de las mujeres en 12 de los 14 países donde existe información. En Brasil, Nicaragua, Paraguay y Perú, ha mejorado sustantivamente la brecha de ingresos, por sobre el promedio de los 14 países. En Panamá y en Ecuador la variación es mínima, empeorando ligeramente. Los países con menor brecha a finales de la década son Panamá, con una muy buena situación inicial y ningún progreso, Colombia en situación similar y Venezuela y Costa Rica con escaso progreso,. Por otra parte, la disponibilidad de datos no permite comparar las variaciones de ingreso en el período para determinar si la disminución generalizada de las brechas corresponde a una real mejoría de hombres y mujeres o a que se ha deteriorado la situación de los primeros más que la de las segundas.

2. Efectos de la jornada de trabajo: El ingreso por hora trabajada

Una de las objeciones al indicador recién comentado (brecha de ingresos por mes) es que los ingresos deberían ser comparados sobre la base de iguales tiempos trabajados. Desde la simple lógica económica no habría razones para suponer que existe discriminación por sexo en el mercado de trabajo respecto de la posibilidad de acceder a jornadas estándares, más extensas o más breves, y tanto mujeres como hombres deberían distribuirse por igual entre todas las posibilidades, resultando una jornada promedio similar. Sin embargo, la evidencia indica que las mujeres sistemáticamente trabajan menos horas semanales en promedio que los hombres. La jornada laboral es el resultado de oportunidades (ofertas de empleos o demanda de trabajadores) y de decisiones particulares (demanda de empleos u oferta de trabajadores). Las diferencias de jornadas se pueden explicar, en parte, porque a las mujeres se les ofrecen con mayor frecuencia empleos en jornadas menores y, también, porque ellas optan por trabajar remuneradamente menos tiempo, por lo general, para cumplir con obligaciones del trabajo doméstico, o porque en términos culturales valoran más el tiempo no trabajado. El estereotipo cultural de que ellas “preferirían” trabajar menos tiempo para cumplir con sus trabajos domésticos y de crianza de los hijos influye en que la oferta de trabajos temporales y a tiempo parcial se dirija más específicamente hacia éstas, aunque no corresponda a la realidad de muchas. Su relevancia para cada país es un tema que debería ser investigado.

Cuadro 2 América Latina (15 países): Brechas de ingresos mensuales mujer/hombre y sus componentes
(ocupados no agrícolas, inicio y final de la década de los noventa)

Países	Brecha ingreso por mes mujer/hombre		Efecto global	Brecha ingreso por hora mujer/hombre		Efecto ingreso por hora	Brecha horas trabajadas mujer/hombre		Efecto horas trabajadas
	Inicio década noventa	Final década noventa		Inicio década noventa	Final década noventa		Inicio década noventa	Final década noventa	
Total	41	34	P	32	22	P	13	15	N
Argentina	-	28		-	6		-	23	-
Brasil	47	39	P	37	28	P	15	15	Cero
Chile	39	35	P	31	26	P	6	9	N
Colombia	26	25	P	23	9	P	10	16	N
Costa Rica	31	27	P	19	10	P	14	20	N
Ecuador	34	35	N	27	26	P	9	13	N
El Salvador	36	32	P	35	30	P	1	3	N
Honduras	48	42	P	43	32	P	9	16	N
México	32	29	P	22	15	P	13	16	N
Nicaragua	47	33	P	44	31	P	4	3	P
Panamá	21	22	N	15	12	P	7	11	N
Paraguay	43	33	P	41	22	P	3	15	N
Perú	41	30	P	28	16	P	18	16	P
Uruguay	43	36	P	27	19	P	22	20	P
Venezuela	28	26	P	20	15	P	10	14	N

Fuente: Cálculos a partir del *Panorama laboral 2001*, cuadros 1-A y cuadro 5 (OIT, 2001).

P = Efecto positivo que disminuye la brecha de ingresos por mes.

N = Efecto negativo que aumenta la brecha de ingresos por mes.

Brecha = $(1 - \text{ingreso (horas trabajadas) mujeres} / \text{ingreso (horas trabajadas) hombres}) * 100^5$.

Desde el punto de vista de la oferta de empleos, existen procesos de trabajo con inelasticidad en las jornadas laborales del trabajo asalariado, porque exigen la presencia de equipos humanos con horarios de trabajo preestablecidos y continuidad. Sin embargo, las nuevas formas de trabajo, que se sitúan en la periferia del trabajo asalariado, transfieren los riesgos del mercado y la intermitencia de las jornadas cada vez más a los trabajadores. Inestabilidad, discontinuidad y precariedad son características del trabajo eventual, temporal, de disponibilidad según llamado, de teletrabajo, de fuerzas de venta y de promociones, del trabajo doméstico contratado por horas, todas actividades

5. La brecha es, matemáticamente, el complemento de la relación de desventaja mujeres/hombres. Cuando esta relación es 1, la brecha es cero, y es mayor a medida que la relación es menor que 1. Esto implica: relación ingreso medio mensual mujer / hombre = Relación ingreso por hora mujer / hombre * Relación horas trabajadas mujer / hombre.

desempeñadas más frecuentemente por mano de obra femenina. De esto resulta que la flexibilidad de los procesos de producción permite la variabilidad de la jornada, sea como oferta del empleador o como decisión del trabajador. Por otro lado, en los trabajos “independientes”, como cuenta propia, la duración de la jornada puede estar influida por el deseo del trabajador de determinar su propia jornada laboral, o bien, por limitaciones que los obligan a disminuir el tiempo de trabajo deseado, tales como escasez de capital, falta de mercados, negocios temporales, factores que las mujeres tienden a presentar con mayor frecuencia, a lo que agregan las limitaciones provenientes de sus roles domésticos y de cuidado familiar.

Como variable proxy para medir el efecto de la duración de la jornada (horas semanales trabajadas) sobre las brechas de ingreso percibido por mes,⁶ se ha estandarizado el ingreso mensual en términos de “ingreso por hora”, el que representa una especie de tarifa horaria comparable por sexo y calculada para diversas desagregaciones. El cálculo supone una relación lineal y proporcional entre tiempo trabajado e ingreso recibido, lo que no es estrictamente verdadero, ya que las jornadas más cortas, parciales o temporales deberían recibir ingresos mayores por hora para compensar el tiempo de búsqueda, de traslado y no trabajado. Aún así, los valores de esta variable construida también revelan una diferencia sistemática en contra de las mujeres. Para observarla se ha definido la brecha de horas trabajadas y la brecha de ingreso por hora, que es la brecha de ingreso mensual estandarizada por el tiempo de trabajo.⁷

Tanto al inicio como al final de la década, en los países seleccionados existe una brecha de horas semanales trabajadas desfavorable a las mujeres: en promedio y en cada uno de los países éstas trabajan menos horas que los hombres, como se observa en las brechas positivas de horas trabajadas (cuadro 2). Si los ingresos por hora trabajada fueran iguales para ambos sexos, la duración de la jornada laboral podría explicar los menores ingresos mensuales de las mujeres. Sin embargo, al construir la variable teórica “ingreso por hora trabajada”, queda de manifiesto que las diferencias de ingreso siguen siendo importantes, persistiendo una brecha de ingresos por hora trabajada entre mujeres y hombres (véase columnas 4 y 5 del cuadro 2).

La tónica general en los países fue un aumento en las horas trabajadas por los hombres y una disminución en la jornada de las mujeres, teniendo como efecto una mayor brecha horaria entre ambos. Se observa un aumento de jornada de los hombres en 11 países estudiados (se exceptúan Paraguay, Uruguay y Venezuela) y la disminución de jornada de las mujeres en nueve países, con aumentos en Ecuador, México, Nicaragua y Perú y sin variación en Brasil (OIT, 2001).

6. Definido como ingreso del trabajo en la ocupación principal.

7. El ingreso por hora ha sido calculado por la OIT (2001) a partir de la declaración sobre ingreso mensual y las horas semanales trabajadas, estimando una relación de 4.35 semanas por mes para el cálculo de horas mensuales trabajadas.

Desde el punto de vista de los intereses de las mujeres, es más relevante lo que ocurre con sus ingresos mensuales, cuyo aumento les permite elevar su nivel de bienestar personal y familiar, y con la brecha de ingresos mensuales, que es la única brecha visible a nivel familiar, y cuya disminución podría facilitar su independencia económica. Sin embargo, aunque han mejorado en términos de ingreso por hora, la brecha mensual sigue manteniéndolas alejadas del ingreso de los hombres.

Un proceso favorable de mejoría relativa de las mujeres podría basarse en la disminución simultánea de la brecha de ingreso por hora y de la brecha de horas trabajadas. El cuadro 2 muestra cómo evolucionaron los dos componentes mencionados y su impacto positivo o negativo en la brecha de ingresos mensual de cada país y del conjunto.

La brecha de ingresos por hora efectivamente disminuye en todos los países e influye favorablemente en reducir la brecha de ingresos mensuales, pero la diferencia de horas trabajadas aumenta en contra de las mujeres en la mayoría. Esto podría ser un indicador de más precarización del trabajo femenino, con una inestabilidad horaria que podría ser retribuida con mayores pagos por tiempo trabajado, como efectivamente debería ocurrir. Al contrario, los hombres habrían alargado sus jornadas con un aumento relativo menor de su pago por hora, índice de mayor estabilidad relativa. Por otra parte, es necesario investigar las otras variables que podrían explicar un mejor ingreso por hora relativo de las mujeres, tales como el aumento del nivel educativo de aquellas económicamente activas y/o la disminución de la segregación sexual del trabajo desfavorable a éstas.

A pesar de la desventaja en la duración de las jornadas laborales, el resultado final fue positivo para las mujeres, en términos de que se reduce su brecha de ingresos mensuales en la mayoría de los países. Las pérdidas por menor jornada laboral son un factor común en éstos, con efectos muy negativos en Ecuador y Panamá, donde aumenta la brecha de ingresos por mes.

La brecha de horas trabajadas tiene magnitudes muy diferentes según los países. Las horas semanales promedio trabajadas por los hombres varían al final de la década entre 43.2 (Venezuela) y 54.2 (Perú). A su vez, la variación entre mujeres es de 36.3 (Uruguay) y 47.0 (Chile), lo que significa aproximadamente 10 horas en ambos casos. Pero las brechas van desde un mínimo de tres horas (El Salvador, Panamá) hasta un máximo de 20 (Uruguay, y Costa Rica) lo que sugiere que los condicionantes nacionales tienen mucha importancia y deberían ser considerados.⁸

8. Metodológicamente se debe tener en cuenta que la información sobre horas trabajadas tiene un nivel de precisión menor que otros datos, sobre todo si la encuesta no es contestada directamente por quien trabaja. Sólo es comparable internacionalmente, si se ha utilizado la misma definición de jornada: efectivamente trabajada la semana anterior o normalmente trabajada.

Para el diseño de políticas de igualdad de oportunidades en el ámbito del trabajo remunerado conviene tener presente lo ocurrido con la jornada laboral en los años noventa, estudiando más profundamente, y en particular en cada país, los obstáculos que han enfrentado las mujeres para alargar sus horas trabajadas, o las presiones recibidas para disminuirlas: culturales, familiares y de las nuevas formas de trabajo flexibles, tanto de horario como de localización, que se promueven como opciones atractivas para las mujeres. Los antecedentes publicados en (OIT, 2001) indican que se ha observado con más frecuencia la disminución de jornada entre las mujeres del sector informal, en tanto las del sector formal han tendido a aumentarla. Esto puede coincidir con la conversión de antiguas asalariadas formales en personal informal, que continúa prestando servicios a la empresa como trabajadoras informales, aportando a ésta la ventaja de una jornada muy flexible, adaptable a las necesidades y costos de la empresa.

Al respecto, y para futuros análisis de la información de encuestas de hogares, se podrían examinar las jornadas según nivel educacional, por ocupaciones y tramos de edad, relacionadas con los ciclos de vida y el estado conyugal. Es importante considerar que, en el caso de las mujeres, podría haber interrelación entre la jornada laboral elegida o posible y la composición del hogar que determina su carga de trabajo no remunerado, la que sería necesario comprobar y conocer.

3. Efectos de la calificación de los ocupados sobre sus ingresos

La calificación del trabajador es otro elemento que genera diferencias en los ingresos. El mercado laboral se estratifica en diferentes puestos de trabajo, cuya retribución depende de un conjunto de variables, como la experiencia, el nivel educacional, la preparación para el oficio desempeñado, el grado de responsabilidad, variables relacionadas con el riesgo empresarial que se asume, etc. En todas ellas existen sesgos de género difíciles de medir estadísticamente en forma general y se quiere determinar si existe una diferencia sistemática entre ambos sexos en el mercado laboral en términos de calificación, lo que podría ser un factor de diferenciación de ingresos. Si la calificación de las mujeres fuera inferior a la de los hombres, ésta sería otra variable explicativa de la brecha de ingresos con los hombres, aunque no es simple determinar su influencia cuantitativa.

La calificación se relaciona en forma ascendente con el ingreso, aunque no continua ni exactamente proporcional. En este estudio se usan como variable *proxi* de calificación los años de estudio formales del trabajador. Al comparar la situación de mujeres y hombres con igual nivel de educación se observa nuevamente una desventaja sistemática de ingreso para las primeras: en cada nivel educacional el promedio de ingresos de las mujeres es siempre menor que el de los hombres con igual educación. Con la misma definición utilizada para variables ya explicadas, se construye una *brecha educacional* que, en este caso,

tiene valores negativos para las mujeres, pues son los hombres quienes están en desventaja.⁹

Se ha construido la variable “promedio de años de estudio” por sexo¹⁰ y se han calculado las brechas respectivas (cuadro 3). Los valores negativos indican que las mujeres ocupadas tienen más años de escolaridad, lo que es efectivo para el promedio de los 15 países, relación que aumentó en la década. La fuerza de trabajo femenina es cada vez más educada que la masculina, de modo que esta variable no contribuye a explicar la magnitud de la brecha de ingresos por hora y, por el contrario, la aumenta.

Al final de la década, en diez países las mujeres ocupadas tienen un nivel educacional superior al de los hombres; en los restantes (Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú) están por debajo y solamente en uno de ellos, El Salvador, la diferencia es importante y empeoró, en menoscabo de las mujeres ocupadas.

Cuadro 3 América Latina (15 países): Brechas en años de estudio.
Promedio mujer/hombre
(ocupados no agrícolas)

Países	Inicio década noventa	Final década noventa	Efecto
Total	-5.3	-6.1	P
Argentina	-5.6	-6.3	P
Brasil	-11.1	-12.7	P
Chile	-6.0	-4.2	N
Colombia	-4.0	-4.1	Cero
Costa Rica	-8.5	-10.3	P
Ecuador	-3.0	-1.7	N
El Salvador	+5.0	+11.1	N
Honduras	+5.3	+4.8	P
México	-2.4	-3.5	P
Nicaragua	+6.4	+2.2	P
Panamá	-7.2	-8.0	P
Paraguay	+0.5	+4.4	N
Perú	+6.8	+6.8	Cero
Uruguay	-10.7	-11.2	P
Venezuela	-8.4	-5.4	N

Fuente: Elaborado a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

P = Efecto positivo que disminuye la brecha de ingresos por mes.

N = Efecto negativo que aumenta la brecha de ingresos por mes.

9. Brecha de años de estudio = $(1 - \text{promedio años de estudio de las mujeres ocupadas} / \text{promedio años de estudio de los hombres ocupados}) * 100$.

10. La variable “promedio de años de estudio” se ha construido a partir de la información de los ocupados no agrícolas distribuidos en cuatro niveles de educación, por sexo. A estos datos se aplicó una marca de clase del intervalo, similar para ambos sexos en cada país. Se trata de una aproximación a su valor real, pero válida en la medida que sólo se utiliza la relación entre los valores por sexo y no sus niveles.

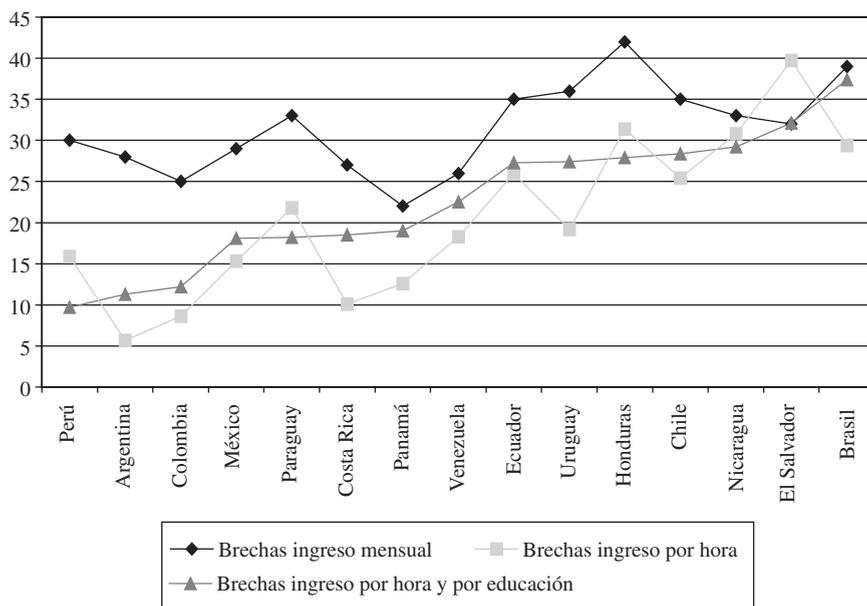
Para visualizar los efectos de esta “ventaja” de las mujeres se ha construido el “ingreso normalizado por años de estudio”, que permite comparar los ingresos percibidos por hora de trabajo y por nivel de calificación entre mujeres y hombres. Para estandarizar los ingresos en términos de educación se calcula el ingreso por hora “por año de educación” para cada sexo. Al dividir el ingreso por hora por el promedio de años de educación, se está suponiendo que existe una relación lineal entre el ingreso y la educación, es decir, que, a igualdad de otras características, los trabajadores más educados deberían tener mayores ingresos. Como las mujeres tienen promedios educacionales más altos, a ingresos iguales según jornada de trabajo se obtienen ingresos menores por año de estudio y la brecha entre ellas y los hombres crece. Esta variable define las diferencias o brechas de ingreso para igual jornada de trabajo e igual calificación medida por años de estudio. Los ingresos por hora normalizados según el promedio de años de estudio (ingreso por hora dividido por los años de estudio, para cada sexo) incorporan al ingreso por hora el efecto de ser más o menos capacitado para el trabajo. No se pretende hacer una medición exacta de un fenómeno, sino simplemente ilustrar cómo actúa éste y destacar el hecho que el mercado laboral otorga distinto valor a los años de estudio de cada sexo.

A partir de la relación de ingresos mujer/hombre, corregidos por horas trabajadas y por nivel educacional, se calcula la brecha de ingresos entre ambos sexos “con igual jornada laboral e igualmente calificados”. En el gráfico 1 se han superpuesto los efectos de la jornada laboral y de la educación a la brecha de ingresos por mes para los países, ordenados según la magnitud de esta última con todos los efectos incorporados, a fines de la década. Dados los niveles de remuneración que efectivamente reciben en promedio mujeres y hombres, la brecha de ingresos por mes sería menor si ambos tuviesen igual promedio de horas trabajadas, y después sería mayor si tuviesen igual cantidad de años de estudio y se valorizaran de igual manera para mujeres y hombres, eliminando el hecho que en la actualidad, en promedio, las primeras reciben un ingreso menor que los últimos igualmente calificados. Todavía permanecería cierta magnitud de brechas no explicada por las variables consideradas hasta aquí.

Las brechas de ingreso mensual son las más altas y aunque disminuyen apreciablemente para la mayoría de los países, cuando se estandarizan por hora trabajada (excepto en El Salvador), vuelven a aumentar para muchos de ellos cuando se ajusta por el mayor nivel educacional de las mujeres. Ambos efectos son solamente ejercicios estadísticos, ya que no tienen consecuencias reales sobre los ingresos que efectivamente perciben las mujeres y que configuran la brecha indicada. Sólo muestran el nivel de sus ingresos relativos si tuviesen la oportunidad de trabajar iguales jornadas que los hombres y si su capital educativo fuera valorado igual que el de los hombres. Aún así, resta una brecha considerable por explicar.

El diferencial de educación entre ocupados no agrícolas es muy alto a favor de las mujeres en Brasil, Costa Rica, Panamá y Uruguay, como se observa en el gráfico 1 por la distancia entre las brechas por hora con las brechas por hora y

Gráfico 1 América Latina (15 países): Efectos sobre las brechas de ingresos entre mujeres y hombres
(en orden de magnitud del efecto)



Fuente: Elaborado a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

educación. Si esta diferencia en niveles educativos se correspondiera con mejores posiciones de las mujeres en el mercado laboral, las brechas de ingreso medio no deberían ser muy altas. En Costa Rica y Panamá, las brechas de ingreso mensual y por hora tienen valores bajos y medios, respectivamente, pero en los casos de Brasil y Uruguay las brechas de ingreso mensual son muy altas, lo que sugiere que la diferencia educativa está reforzada por la segregación sexual del trabajo y por la discriminación de género en los ingresos de trabajos de igual valor.

C. EFECTOS DE LA SEGREGACIÓN SEXUAL DEL TRABAJO POR SEGMENTOS DE OCUPACIÓN

Otra explicación teórica de la existencia de brechas de ingresos sería que la segmentación por sexo del mercado laboral tiende a dejar a las mujeres en posiciones desventajosas en términos de ingresos, es decir, que éstas se concentran en los segmentos del mercado peor pagados. La literatura al respecto entrega evidencias de una marcada segregación sexual en los mercados laborales,

adelanta algunas explicaciones y relaciona los trabajos desempeñados por las mujeres con las habilidades que éstas desarrollan por su rol de género, de las cuales existe abundancia como para considerarlas casi “gratuitas” y no retribuir las como especialización.

Para el conjunto de los ocupados no agrícolas se analiza el acceso diferencial de mujeres y hombres a distintos segmentos ocupacionales, según la clasificación por segmentos de la OIT (2001) en el *Panorama laboral 2001*: sector privado no doméstico por tamaño de empresa, sector público, servicio doméstico, cuenta propia y patrones. Se observa que la estructura global del empleo es diferente para mujeres y hombres, estando las primeras proporcionalmente más representadas en el servicio doméstico, segmento que en todos los países recibe el más bajo ingreso medio (cuadro 4). En el sector asalariado privado, en cambio, hay predominio masculino. Nótese que en Nicaragua no se cuenta con información separada sobre el servicio doméstico, por lo que el patrón de sobrerrepresentación¹¹ femenina se vuelca sobre el sector de empleadas en pequeñas empresas privadas. Las mujeres están sobrerrepresentadas en 12 países entre los asalariados del sector público, cuyos salarios tienden a ser superiores. En cuanto a la actividad independiente, ellas tienen baja participación en el segmento patronal, y en siete países participan más que proporcionalmente en el trabajo por cuenta propia.

La similitud de los patrones ocupacionales por sexo entre los países sugiere una evidente internacionalización de los estereotipos de género en relación con las formas de trabajo y/o de las barreras que encuentran las mujeres en su incorporación al mercado laboral según modalidad de trabajo. Los niveles de ingresos relativos por segmento ocupacional dentro de cada país, a finales de la década, son muy similares entre los países. El ingreso medio del servicio doméstico está situado sistemáticamente por debajo del resto y el segmento de empleo público paga salarios superiores a las empresas privadas con cinco y más empleados. A su vez, los segmentos de asalariados privados en empresas pequeñas y de trabajadores por cuenta propia reciben ingresos bajos en el abanico formado por estos seis grupos ocupacionales. A partir de esta información no es posible concluir si la distribución por segmentos influye en una peor situación de las mujeres, aunque sí existe evidencia de que, al interior de todos los segmentos del mercado laboral, la tónica común es que las mujeres ganan en promedio menos que los hombres.

En el caso de Brasil se observa (Mezzera, 2002) que el alto empleo de las mujeres en el sector de servicios domésticos baja el promedio de salarios de las mujeres ocupadas urbanas en empleos sin dotación de capital, blancas y no

11. Se califica de *sobrerrepresentación femenina* la situación en que el porcentaje del empleo femenino en un segmento ocupacional supera al porcentaje del empleo masculino en el mismo segmento. La consecuencia es que dicho segmento es más “feminizado” que el resto y el promedio, es decir que la proporción de mujeres al interior de éste es más alta.

Cuadro 4 América Latina (14 países): Composición porcentual de los ocupados no agrícolas (porcentajes sobre el total de cada sexo en cada país. Fines de la década)

País	Sector privado no doméstico		Sector público		Servicio doméstico		Cuenta propia		Patrones		Total			
	Hasta 5 ocupados		Más de 5 ocupados		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
Argentina	19	15	42	32	9	17	0	13	24	20	6	3	100	100
Brasil	13	9	41	27	12	19	1	23	27	19	6	3	100	100
Colombia	16	11	35	33	6	8	0	12	35	32	8	4	100	100
Costa Rica	16	12	39	30	16	21	1	16	21	18	7	3	100	100
Ecuador	18	9	31	23	13	15	1	15	27	33	10	5	100	100
El Salvador	20	9	44	27	15	10	1	13	16	39	4	2	100	100
Honduras	18	6	38	24	10	12	1	12	25	43	8	3	100	100
México	16	11	46	43	13	19	0	10	18	15	7	2	100	100
Nicaragua	21	24	31	20	13	16	0	0	32	39	3	1	100	100
Panamá	9	6	43	33	19	25	1	15	24	19	4	2	100	100
Paraguay	15	7	36	24	14	11	1	24	23	30	11	4	100	100
Perú	16	11	35	24	8	9	1	13	34	40	6	3	100	100
Uruguay	9	8	45	35	19	18	0	19	23	18	4	2	100	100
Venezuela	14	8	36	23	12	24	0	6	31	37	7	2	100	100
América Latina ^{a/}	15	9	42	31	11	17	1	18	25	22	6	3	100	100

Fuente: Elaborado a partir de tabulados de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001). No hay información para Chile.
a/ Promedio ponderado de los 14 países.

blancas, de manera que la segmentación ocupacional es claramente desventajosa para ellas.¹²

En negritas los casilleros donde las mujeres están sobrerrepresentadas en relación al promedio, es decir, cuando el porcentaje de mujeres en el casillero es superior al de los hombres. Se han calculado los porcentajes horizontales sobre los totales de cada sexo.

Para cuantificar la influencia de la estructura del empleo por segmentos ocupacionales en la brecha de ingresos, se ha definido y estimado para cada país una “brecha de segmentación”. Suponiendo que mujeres y hombres tuviesen igual promedio de remuneraciones mensuales en cada segmento, sus ingresos promedio globales serían diferentes en la medida en que ellas y ellos tuviesen un patrón distinto de empleo por segmentos. Al calcular un ingreso teórico para cada sexo, aplicando la remuneración promedio mensual para ambos sexos de cada segmento a su distribución por segmentos, se obtendrá un ingreso menor para aquel grupo (mujeres u hombres) que se emplea proporcionalmente más en segmentos peor pagados.

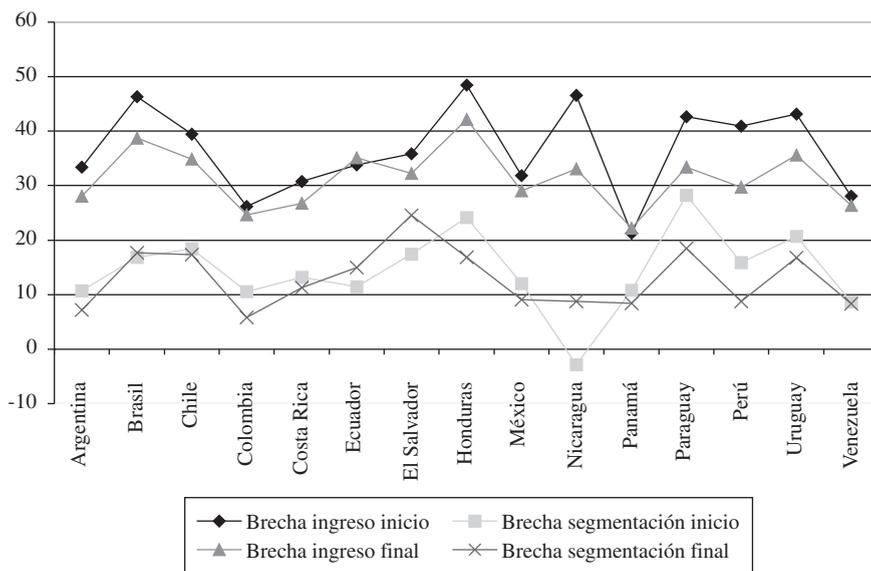
Se ha llamado “brecha de segmentación” a la diferencia de ingresos¹³ así definidos entre mujeres y hombres y se ha calculado por país, en el inicio y a fines de la década, como se aprecia en el gráfico 2. Estos ingresos son inferiores para las mujeres en relación a los de los hombres, en todos los países: las brechas de segmentación son positivas, aunque menores que las brechas de ingreso mensual. De hecho, son un componente de éstas, y permiten identificar los países en que el fenómeno de la estructura del empleo juega más en contra de las mujeres. La interpretación es que la estructura segmentada de la ocupación por sexo es desfavorable a las mujeres, expresando las dificultades o barreras que ellas enfrentan para acceder a los segmentos con mejores ingresos.

La estructura del empleo definitivamente discrimina a las mujeres (excepto en Nicaragua al inicio de los años noventa). Al comenzar la década producía brechas que variaban desde un 9% en Venezuela hasta un 28% en Paraguay y 24% en Honduras. El aumento de la ocupación y la feminización de la fuerza de trabajo ha producido algunos cambios favorables en términos de estructura. Según los cálculos descritos, la brecha de segmentación ha disminuido en 11 países, mientras que aumentó en Ecuador, El Salvador, Nicaragua y levemente en Brasil. La situación mejoró hacia finales de la década, aun cuando todavía las mujeres se sitúan en posiciones peores, en algunos países con grandes diferencias respecto de los hombres. La mayor brecha al final de la década se encuentra en El Salvador, seguido por Brasil, Paraguay, Chile, Honduras y Uruguay, en ese orden.

La brecha de segmentación es un indicador de la discriminación de género hacia las mujeres en términos de iguales oportunidades de trabajo. El único

12. Datos de la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios de 1999 en Brasil (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios, PNAD en su sigla en portugués).

13. En rigor: $(1 - \text{ingreso mujeres} / \text{ingreso hombres}) * 100$.

Gráfico 2 América Latina (15 países): Evolución de las brechas de ingreso mensual y de segmentación, 1990-1999

Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

argumento que podría ser todavía válido para esta diferenciación es que las mujeres tuvieran niveles educativos inferiores a los hombres, constituyendo barreras a su acceso a los segmentos con mayores ingresos. En un cálculo efectuado para Argentina, Brasil y México¹⁴ se observa hacia finales de la década que los niveles educativos de las mujeres son superiores en todos los segmentos en Brasil, y sólo tienen mayor nivel educativo los hombres en el sector patronal de Argentina (Gran Buenos Aires) y en el de cuenta propia no profesionales en Argentina y México.

En conclusión, estas brechas están demostrando que las mujeres enfrentan discriminación en razón de su sexo al ingresar a los distintos segmentos del mercado laboral, lo que se expresa en menores posibilidades de acceder a ingresos altos y, por lo tanto, es un factor que influye en la brecha de ingreso mensual resultante.

14. La selección de los países por tamaño responde al criterio de tener un mayor tamaño muestral para las desagregaciones utilizadas en el cálculo. Se estima un promedio de años de estudio por sexo y por segmento ocupacional, asignando a los ocupados de cada tramo educacional la media del tramo.

D. BRECHAS DE INGRESO POR SEXO ENTRE ASALARIADOS

1. El mercado del trabajo asalariado en el sector privado

A continuación el análisis se concentra en las brechas de ingresos dentro del segmento de asalariados del sector privado no agrícola, excluyendo tanto a los asalariados del sector doméstico como a los del sector público. Éste es un mercado interesante, tanto por su tamaño e importancia relativa, como porque las teorías de demanda y oferta de trabajo y de formación del salario se han elaborado teniendo como modelo el comportamiento de “la empresa”, por una parte, y del que vende su fuerza de trabajo, por otra. La demanda de trabajo se ha relacionado con las necesidades de combinación con otros factores productivos y el nivel de los salarios es, a la vez, un costo de producción, relevante para la formación del precio de bienes y servicios en el mercado. Ni los empleadores públicos ni los hogares demandantes de trabajo doméstico responden claramente a esta lógica.

En la mayoría de los países, los hombres tienen más acceso a este segmento ocupacional que las mujeres, especialmente al de los establecimientos con más de cinco ocupados, que forma parte del sector formal (cuadro 4, columnas 1 y 2). Como asalariados del sector privado no agrícola trabajan el 56.2% de los hombres y el 40.1% de las mujeres ocupados en el conjunto de los países considerados en este análisis hacia finales de la década, habiendo disminuido desde el 62.3% y el 47.3% respectivamente a principios de los años noventa. En todos los países, el número de empleados en empresas de cinco y más ocupados, tanto hombres como mujeres, es mucho más alta que la empleada en el sector de pequeñas empresas.¹⁵ En Argentina, Chile y México la proporción de asalariados es alta para ambos sexos, mientras que en El Salvador y Honduras es elevada para los hombres, pero no para las mujeres. Colombia presenta una situación diferente, porque la participación de las mujeres es importante en relación al resto de los países y la de los hombres es más baja.

En conclusión, la segregación sexual del trabajo opera en todos los países, excluyendo relativamente más a las mujeres de los empleos en el sector asalariado privado. Ahora resta profundizar sobre el grado de discriminación salarial en su interior, dado que es un segmento masculinizado del mercado laboral y ocupa a una proporción significativa de las mujeres, el que ha disminuido relativamente, probablemente por medio de procesos de selección negativa en su reducción.

2. Brechas de ingreso entre asalariados privados

En este segmento, a pesar de ser un sector más masculinizado, las brechas son menores que las observadas en el conjunto de la ocupación no agrícola. Sin

15. Nicaragua es la excepción de esta regla, probablemente, porque el segmento de empresas pequeñas comprende al sector de asalariados domésticos.

embargo, las conclusiones sobre las tendencias de las variables en el período son muy similares. Las brechas de ingreso mensual por sexo entre asalariados del sector privado variaban desde el 10% en Panamá y Paraguay hasta el 40% en Nicaragua a principios de los años noventa. Para todos los países la situación mejoró en el transcurso de la década, disminuyendo las brechas y llegando incluso a ser negativas en El Salvador y Paraguay. Solamente en México la distancia entre mujeres y hombres aumentó levemente. Sin embargo, todavía se observan brechas muy altas en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay. En todos estos países la proporción de asalariados sobre el total de la ocupación no agrícola es relativamente alta.

Aplicando el método ya expuesto, se hace una descomposición de esta disminución para conocer cómo se comportaron las horas trabajadas y la variable “ingreso por hora” dentro del segmento asalariado. La situación predominante en la mayor parte de los países es que la brecha de horas trabajadas aumentó y sólo disminuyó en Brasil, Nicaragua y Perú. En nueve países las asalariadas han aumentado su jornada laboral, en tres la han mantenido (Honduras, México y Venezuela) y en tres la han disminuido de forma leve (Costa Rica, Paraguay y Uruguay). Los hombres, en cambio, han aumentado su jornada promedio en todos los países con la única excepción de Uruguay, y estos incrementos generalmente han sido mayores que los de las mujeres, con el resultado anunciado: aumentos de brechas horarias en 12 países (ver cuadro 5).

Este panorama refuerza la sospecha de que en gran parte de los países las mujeres asalariadas en el sector privado no logran alcanzar la estabilidad y continuidad que consiguen los hombres asalariados, aun cuando existen países como Chile, Colombia y Honduras¹⁶ donde los promedios de horas trabajadas por éstas son altos. Una situación diferente se presenta en Argentina (Gran Buenos Aires) y Uruguay, donde las jornadas de las mujeres son las más bajas del grupo, dando origen a las brechas más altas.

Junto con la desfavorable evolución de las asalariadas en términos de brecha horaria, a finales de la década la brecha de ingreso por hora ha disminuido en todos los países. Las pérdidas en términos de brecha horaria fueron contrarrestadas por las ganancias en ingreso por hora en todos los países, salvo México. Si dichas pérdidas no hubiesen ocurrido, las brechas de ingresos mensuales se habrían acortado aún más.

Si las mayores jornadas laborales corresponden a mejores oportunidades de trabajo, éstas han favorecido claramente a los hombres.¹⁷ Sería importante investigar por qué también en el mercado del trabajo asalariado privado las

16. También Nicaragua, que incluye a las asalariadas del servicio doméstico.

17. Este argumento necesita de bastante más análisis desagregado, que asocie la duración de la jornada con la calidad del trabajo desempeñado y el deseo de los trabajadores/as de trabajar más tiempo, dentro de los límites de una jornada normal. En algunos casos, el aumento será deseable, en otros puede constituir un abuso. En general, las mujeres están, en promedio, por debajo de las jornadas aceptables.

Cuadro 5 América Latina (15 países): Brechas de ingresos mensuales mujer/hombre y sus componentes
(asalariados del sector privado, no doméstico, inicio y final de la década)

Países	Brecha ingreso por mes mujer/hombre		Efecto global	Brecha ingreso por hora mujer/hombre		Efecto ingreso por hora	Brecha horas trabajadas mujer/hombre		Efecto horas trabajadas
	Inicio década noventa	Final década noventa		Inicio década noventa	Final década noventa		Inicio década noventa	Final década noventa	
Argentina		19			0		18	19	N
Brasil	29	20	P	19	12	P	12	8	P
Chile	23	18	P	16	8	P	8	9	N
Colombia	14	10	P	10	-3	P	8	12	N
Costa Rica	23	18	P	17	7	P	7	13	N
Ecuador	23	8	P	17	-3	P	7	12	N
El Salvador	16	-8	P	13	-12	P	3	4	N
Honduras	18	15	P	14	11	P	4	5	N
México	22	23	N	15	13	P	8	11	N
Nicaragua	40	14	P	38	14	P	3	0	P
Panamá	10	4	P	6	-1	P	4	4	N
Paraguay	10	-3	P	2	-19	P	7	14	N
Perú	21	15	P	4	1	P	16	14	P
Uruguay	31	26	P	19	12	P	15	16	N
Venezuela	12	7	P	7	1	P	5	6	N
América Latina^{a/}	25	18	P	17	9	P	11	9	P

Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

a/ Promedio ponderado de los 15 países.

P = Efecto positivo que disminuye la brecha de ingresos por mes.

N = Efecto negativo que aumenta la brecha de ingresos por mes.

Brecha = $(1 - \text{ingreso (horas trabajadas) mujeres} / \text{ingreso (horas trabajadas) hombres}) * 100$.

mujeres han visto sistemáticamente limitadas sus oportunidades de acceder a jornadas de trabajo más largas. Una línea de investigación sería confrontar la carga total de trabajo, doméstico y remunerado que las asalariadas tienen en cada país, las políticas institucionales para disminuirla y el grado en que los hombres asumen tareas del hogar.

3. Valorización de la educación por el sector empleador privado y condicionantes de género

Si los mercados fuesen *agenéricos* y transparentes, la educación no tendría un valor diferente según el sexo del asalariado ni según el sector que lo emplea.

En los países seleccionados ocurre lo contrario: asalariados de igual nivel educacional tienen menores tasas salariales por hora tanto si se emplean en empresas de tamaño pequeño como si son mujeres (ver cuadro 6).

En la gran mayoría de los casos, a igualdad de condiciones de educación y tamaño de establecimiento, las mujeres ganan menos que los hombres por hora trabajada. Se encuentran excepciones con mayor frecuencia en El Salvador y Paraguay. Superponiéndose a las diferencias por sexo, se observa que el tamaño del establecimiento es un factor de diferenciación de ingresos: hombres y mujeres obtienen ingresos más altos si trabajan en empresas con más de cinco ocupados. Como ejemplo de los muchos que se observan en el cuadro citado, en Argentina (Gran Buenos Aires, 2000) las mujeres con 10 a 12 años de educación que trabajan en empresas pequeñas tienen un promedio de ingresos por hora igual al de las mujeres con cinco y menos años de estudio que trabajan en empresas con cinco y más ocupados.

Dentro de cada uno de los segmentos de tamaño de establecimiento, el nivel educacional es un factor de diferenciación. Hombres y mujeres perciben mayor ingreso promedio al aumentar su nivel educacional, pero el aumento es mayor para éstos y dentro del segmento de establecimientos con cinco y más ocupados. La diferenciación de ingresos por educación tiende a ser relativamente baja hasta los 12 años de formación y sólo en el tramo con 13 y más años se observa un impacto importante en los ingresos.

En el gráfico 3 se comparan los índices de ingresos promedio por sexo y por tamaño de establecimiento para mujeres y hombres con más de 12 años de educación en todos los países, a finales de la década. Se observa claramente cómo los salarios son sistemáticamente más altos –en relación al salario más bajo¹⁸– en las empresas de mayor tamaño (cinco y más trabajadores) para ambos sexos, y cómo dentro de cada estrato de tamaño, los hombres son generalmente mejor pagados, con algunas excepciones (El Salvador, Perú y Panamá). También dentro del grupo de ocupados con mayor nivel educacional, la educación de las mujeres obtiene un reconocimiento salarial inferior. Es notorio que el índice salarial por hora de las mujeres ocupadas en establecimientos de mayor tamaño supera al de los hombres, con igual nivel educacional, ocupados en establecimientos pequeños. La influencia del tamaño del establecimiento en la depreciación de la educación de los asalariados es superior a la discriminación de género, que también es fuerte.

El mercado reconoce y retribuye el nivel educacional, con tres importantes características discriminatorias: sexo, valorando menos a la mujer; tamaño de establecimiento, valorando menos el trabajo desplegado en los más pequeños, y nivel educacional, desvalorizando las diferencias educacionales entre quienes han estudiado menos de 13 años.

18. Correspondiente en cada país al salario promedio de las mujeres con cinco y menos años de estudio ocupadas en empresas de menos de cinco ocupados = 100.

Cuadro 6 América Latina (15 países): Índices de ingreso por hora, asalariados del sector privado
(final de los años noventa. Ingreso mensual de mujeres con cinco y menos años de educación en establecimientos hasta cinco ocupados = 100)

País y tamaño de establecimiento	Hasta 5 años estudio		De 6 a 9		De 10 a 12		De 13 y más	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Argentina	Hasta 5	106.3	125.0	112.5	131.3	143.8	200.0	181.3
	Más de 5	175.0	143.8	156.3	125.0	200.0	187.5	331.3
Brasil	Hasta 5	109.1	100.0	127.3	109.1	181.8	136.4	554.5
	Más de 5	163.6	118.2	200.0	145.5	318.2	218.2	963.6
Chile	Hasta 5	122.2	100.0	125.2	110.6	150.0	136.7	283.3
	Más de 5	135.3	107.6	154.9	129.7	214.2	193.3	552.5
Colombia	Hasta 5	106.9	100.0	108.5	121.4	159.0	128.2	241.8
	Más de 5	130.1	123.5	165.1	129.0	169.7	162.1	448.1
Costa Rica	Hasta 5	121.6	100.0	140.1	114.7	175.0	136.3	271.7
	Más de 5	140.1	133.6	168.3	145.9	245.4	180.6	454.8
Ecuador	Hasta 5	145.5	100.0	176.1	108.8	215.8	176.4	321.4
	Más de 5	184.6	95.9	224.7	210.7	320.4	311.0	683.4
El Salvador	Hasta 5	65.6	100.0	75.2	100.9	102.8	132.1	194.0
	Más de 5	248.2	230.3	247.7	401.4	323.4	338.1	648.2
Honduras	Hasta 5	157.3	100.0	187.5	147.1	234.3	229.2	635.0
	Más de 5	206.9	177.2	255.5	209.7	484.4	343.5	914.1

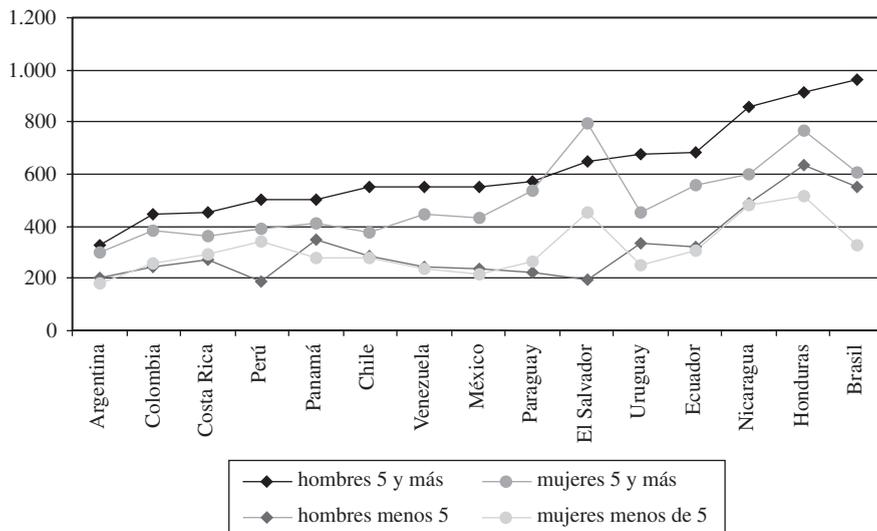
(continúa en página siguiente)

País y tamaño de establecimiento	Hasta 5 años estudio		De 6 a 9		De 10 a 12		De 13 y más	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
México	Hasta 5	134.3	100.0	139.4	111.5	143.3	235.5	218.0
	Más de 5	177.4	139.9	193.3	151.9	223.3	554.5	431.1
Nicaragua	Hasta 5	87.8	100.0	116.4	116.9	188.4	491.5	478.3
	Más de 5	137.0	122.8	202.1	154.5	281.0	856.6	602.1
Panamá	Hasta 5	113.0	100.0	123.4	110.4	132.5	348.1	279.2
	Más de 5	175.3	153.2	194.8	149.4	214.3	505.2	411.7
Paraguay	Hasta 5	84.9	100.0	153.2	166.7	165.8	223.1	268.2
	Más de 5	159.7	185.9	185.2	159.2	244.2	568.9	538.2
Perú	Hasta 5	158.4	100.0	107.8	94.5	107.2	191.4	339.0
	Más de 5	131.1	83.0	152.5	92.9	163.4	499.8	388.3
Uruguay	Hasta 5	134.8	100.0	170.9	141.9	169.7	332.0	252.2
	Más de 5	210.3	161.5	229.4	188.5	262.4	673.7	452.3
Venezuela	Hasta 5	126.9	100.0	145.9	123.6	138.2	242.4	239.3
	Más de 5	170.9	134.8	192.6	150.5	204.3	554.1	448.2

Fuente: Elaborado a partir de tabulados de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

Nota: Las cifras destacadas en negritas indican los casos en que los ingresos de las mujeres son superiores a los de los hombres del mismo casillero.

Gráfico 3 América Latina (15 países): Índices de remuneraciones de asalariados con más de 12 años de educación por tamaño de empresa



Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

La igualdad de los patrones entre países en cuanto a la desvalorización de la educación de las mujeres induce a calcular la magnitud de la brecha educacional y mostrar su influencia, tal como se hizo para el conjunto de los ocupados no agrícolas. La brecha educacional de los asalariados es muy superior: 20% a favor de las mujeres, con un promedio de 9.7 años de estudios y los hombres con 8.1. La relación se cumple en todos los países hacia fines de la década, aunque en Chile, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay las diferencias son menores (ver cuadro 7).

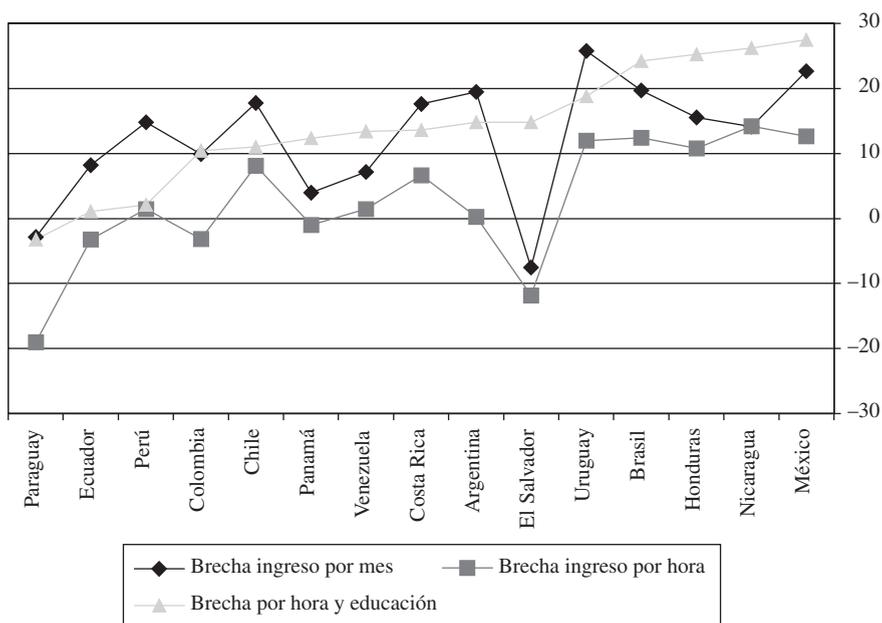
Al replicar los cálculos hechos para el total de la ocupación no agrícola, se observa cómo la brecha de ingresos por hora entre asalariados, que es relativamente baja y en cinco países favorable a las mujeres, sube si se le incorpora el efecto de la desigualdad en el nivel educacional. A fines de la década, para el conjunto de los países, la brecha de ingreso por mes entre asalariados es del 18%, se reduce al 9% al recalcularla por hora trabajada, pero sube al 24% si la educación fuese igualmente valorada para mujeres y hombres (ver gráfico 4).

Una brecha amplia de ingreso por hora corregido por educación corresponde a países donde la diferencia por sexo de nivel educacional entre asalariados es muy alta. Cuando esto ocurre, y la brecha de ingreso por hora es negativa, significa que las mujeres están obteniendo ingresos mayores gracias a su mayor educación. Es probable que en estos países ellas ocupen posiciones en ramas y ocupaciones mejor pagadas. Pero al calcular y aplicar la brecha educacional,

Cuadro 7 América Latina: Brecha en años de estudio promedio mujer/hombre (asalariados del sector privado. Fines de la década de los noventa)

País	Relación
Argentina	17
Brasil	16
Chile	3
Colombia	15
Costa Rica	8
Ecuador	4
El Salvador	31
Honduras	19
México	20
Nicaragua	16
Panamá	15
Paraguay	15
Perú	1
Uruguay	8
Venezuela	14
Total	20

Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

Gráfico 4 América Latina (15 países): Efectos de la jornada y los años de estudio sobre brechas entre asalariados mujeres y hombres, final de la década de los noventa

Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

sólo Paraguay, Ecuador y Perú (los dos últimos con brecha educacional muy baja) quedan en niveles bajos de desigualdad de ingresos. En el resto de los países (excluido Chile, que también tiene un diferencial de educación estrecho) se produce nuevamente una brecha positiva en contra de las mujeres, quienes no reciben un pago justo relativo a su nivel de educación.

El caso de El Salvador es muy significativo, porque sus brechas de ingreso mensual y por hora son muy negativas (como en Paraguay), pero el nivel educacional de los hombres es bastante más bajo relativamente que en el resto de los países y tiene la brecha educacional más alta entre mujeres y hombres.

4. Segregación por ramas y ocupaciones al interior de los asalariados del sector privado

El nivel de las brechas de ingreso mensual y horarias en algunos países justifica seguir buscando explicaciones a las diferencias entre mujeres y hombres asalariados del sector privado. Una explicación puede ser que las mujeres se concentren en ramas y ocupaciones con ingresos más bajos. En primer lugar, dentro de la producción del sector privado existen patrones distintos de empleo por sexo entre las ramas. Hacia fines de la década de los noventa, los ocupados se repartían entre siete ramas industriales como muestra el cuadro 8.

Las mujeres se concentran en los sectores del comercio, restaurantes y hoteles y en servicios, donde están sobrerrepresentadas, es decir, la proporción de ellas en estas ramas es superior a la de los hombres, lo que implica que dichas actividades son más feminizadas que el promedio de la economía. En estas se concentra el 63.5% del empleo asalariado femenino y el 42.1% del masculino. La industria es la rama con mayor ocupación, el 28.1% del empleo de mujeres y hombres en conjunto, y la participación de mujeres asalariadas en ella es alta,

Cuadro 8 Distribución por ramas de los asalariados del sector privado por sexo (15 países. Fines de la década de los noventa)

Rama de actividad	Hombres	Mujeres	Total
Industrias	29.4	25.3	28.1
Electricidad, gas y agua	3.0	0.5	2.2
Construcción	10.3	0.8	7.2
Comercio, restaurantes y hoteles	22.3	31.2	25.2
Transporte y comunicaciones	10.6	3.1	8.1
Finanzas	4.6	6.8	5.3
Servicios	19.8	32.3	23.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

pero menor que su participación global en la producción privada. Las mujeres también están sobrerrepresentadas en la rama de finanzas, que sólo es el 5.3% del empleo asalariado total.

Este patrón es muy similar en todos los países. Las mujeres están relativamente ausentes de la construcción y del transporte y comunicaciones. En todos los países se concentran en los servicios (excluido el servicio público y doméstico, donde también están más que proporcionalmente), en el comercio, destacando el caso de Nicaragua con el 55% de las asalariadas en este sector y, aunque con presencia significativa en la industria, sólo en cuatro países están sobrerrepresentadas en ella: Costa Rica, El Salvador, Honduras y México. La rama de finanzas, siendo el sector con más altos niveles de ingreso, se ha desarrollado con creciente importancia para el trabajo femenino y en diez países supera el 10% del empleo asalariado femenino. En Argentina y Panamá tiene una importancia relativa muy alta.

La influencia de estas distintas estructuras de empleo sobre la brecha depende en parte de los niveles de ingreso relativos entre ramas, especialmente entre aquellas que concentran gran parte del empleo. Hay importantes diferencias de ingreso mensual entre los sectores. Para el conjunto de países, la construcción (de empleo básicamente masculino) y el comercio (feminizado) tienen los promedios salariales más bajos, el transporte (masculino) y los servicios (femenino) tienen promedios salariales algo más altos; finalmente las finanzas (rama relativamente feminizada) presenta los índices salariales más altos. Este ranking no es estrictamente igual en cada país; en algunos, el comercio es peor pagado que la industria, en otros sucede lo contrario. Algunos países tienen abanicos muy amplios (Brasil, El Salvador y Nicaragua), otros muy estrechos (Costa Rica y Venezuela). De este panorama no es posible sacar conclusiones sobre la influencia de la estructura de ocupación por ramas en la magnitud de las brechas de ingreso por sexo.

A pesar de que el nivel de desagregación por ramas es todavía muy grueso para hacer un buen estudio del grado de segregación sexual según sectores de actividad, se ha ensayado un cálculo similar al propuesto para la segregación por segmentos ocupacionales. A fines de la década, para cada país, tomando el ingreso promedio mensual por rama para ambos sexos, se ha calculado el ingreso promedio que obtendría el conjunto de mujeres. Se obtiene un ingreso teórico, influido por la distribución del empleo femenino según ramas de actividad. La misma operación se ha realizado para los hombres y se ha calculado la brecha respectiva según la fórmula conocida. La brecha de segregación por ramas pretende ilustrar cuán diferentes son para mujeres y hombres las oportunidades de trabajar en ramas mejor o peor pagadas, en promedio.

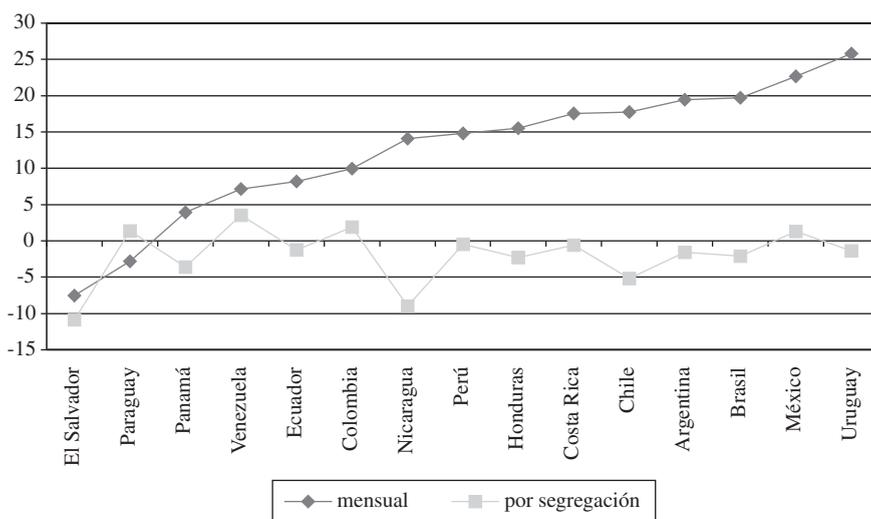
Las brechas de ingreso por mes entre asalariados varían mucho entre países, pero las diferencias no son tan grandes cuando se trata de las brechas de segregación. Como se ha analizado, los patrones de distribución por ramas de los asalariados de cada sexo son muy parecidos entre países y las brechas calculadas por segregación son casi todas favorables a las mujeres. Es decir, la

estructura de empleo de las asalariadas por sí misma no constituiría un factor de discriminación. Pero sí es una realidad en la mayoría de los países que las asalariadas en cada rama ganan menos que los hombres. Esto implica que hay una brecha que se repite al interior de ellas. La discriminación se expresa en que dentro de las ramas hay segregación, esta vez desfavorable a las mujeres, en la llamada segregación vertical, en horarios más cortos, menos horas extraordinarias, menos posibilidades de premios como bonos de productividad u otros, más temporalidad, y en prejuicios que desvalorizan la educación de las mujeres y pueden llegar hasta a pagar menos por un trabajo de igual calidad.

En algunos países como Colombia, México, Paraguay y Venezuela sí existen efectos de la segregación por ramas contra las mujeres, pero en un grado inferior a los observados por otros factores. En el gráfico 5 se comparan las magnitudes de las brechas de ingreso mensual con las brechas calculadas de “segregación por ramas”.

Las brechas de ingreso por hora en cada rama han disminuido en la década de los noventa.¹⁹ Las de mayor amplitud se encuentran en la industria, que cayó del 32% al 24% y en el comercio, donde disminuyó del 26% al 19%. En las ramas más feminizadas, como los servicios y las finanzas, las brechas a

Gráfico 5 América Latina (15 países): Brechas de ingreso y segregación por ramas. Asalariados sector privado no doméstico finales de la década de los noventa



Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos del *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

19. Cifras publicadas en (OIT, 2001), cuadro 6.

finales del decenio pasado eran del 2%. Las situaciones difieren por países. En algunos hubo aumento de brechas en más de una rama (México y Perú), o solamente en una (nueve países).

Los hallazgos de estudios sobre la segregación sexual del trabajo le asignan un gran valor explicativo a esta variable, tanto en una situación a una fecha determinada como en su modificación a través del tiempo. La segregación de las actividades y las ocupaciones permite diferenciar los salarios de acuerdo al sexo de la persona con mayor facilidad, porque se suprime la comparación de trabajos iguales para mujeres y hombres. Existen ramas muy feminizadas, con oficios desempeñados casi exclusivamente por mujeres, donde la comparación con ingresos masculinos no es posible, aunque se advierte generalmente que esas actividades suelen tener salarios más bajos que otras desempeñadas exclusivamente por hombres de calificación comparable. Sin embargo, cuando los datos están disponibles separados en pocas ramas y ocupaciones, es difícil encontrar las evidencias buscadas y es lo que ocurre con la información utilizada en este estudio. Por otra parte, se ha observado que cuando una rama u ocupación se feminiza, tiende a bajar su ingreso promedio en el tiempo. En este factor hay un efecto no contemplado en la forma de cálculo de esta brecha.

La pregunta que resta es hasta qué punto las estructuras de empleo al interior de las ramas son diferentes por sexo y pueden influir para que las mujeres sufran de segregación vertical al interior de los establecimientos, lo que será también un factor que disminuye sus ingresos promedio. No existe la información para responder, pero es posible examinar el conjunto de las ocupaciones buscando los patrones de comportamiento estructural por sexo.

En la clasificación de ocupaciones de los datos disponibles se encontraron algunas diferencias entre países que dificultaron la elaboración de un cuadro general. Se seleccionaron tres países: Brasil, México y Uruguay, cuyos datos tienen representatividad nacional, estudiando los asalariados del sector privado, separados por tamaño de establecimiento y clasificados en ocho grupos ocupacionales.

En los tres países se encuentra una sobrerrepresentación femenina en las categorías de profesionales y técnicos, empleados de oficina, comerciantes y vendedores y en trabajadores de los servicios, en ambos estratos de tamaño. El grupo ocupacional artesanos y operarios concentra la mayor proporción del empleo masculino. Las empresas con cinco y más ocupados emplean relativamente más profesionales y técnicos, así como más empleados de oficina, lo que sería favorable al empleo femenino en dicho sector. En la categoría de profesionales y técnicos, las mujeres representan el 54.4%, 42.6% y 60.0% (Brasil, México y Uruguay, respectivamente) del empleo en las empresas de cinco y más ocupados. La feminización de la categoría de empleados de oficina es más alta, pero es mayor en las empresas pequeñas, donde las mujeres empleadas de oficina son el 74.5%, 71% y 57.5% (Brasil, México y Uruguay, respectivamente). Su participación es baja en la categoría de gerentes y administradores, y cae fuertemente en el estrato de empresas más grandes. No

llegan a las ocupaciones con niveles más altos de salarios, pero están en aquellas con ingresos medios y en la de trabajadores de los servicios, que tiene ingresos muy bajos. Las brechas de ingreso mensual son muy altas en la categoría de profesionales y técnicos (Brasil, 43.4%; Uruguay, 47.9%) y menores entre los empleados de oficina en los tres países, sin una tendencia clara respecto al tamaño de establecimiento.

No es posible concluir si en estos países la estructura de ocupaciones juega en contra o a favor de las mujeres, por lo que se realiza un cálculo similar al de segregación por ramas, esta vez midiendo la brecha de segregación por ocupaciones en cada uno de los tres países a finales de la década de los noventa. También aquí se ha supuesto que los promedios salariales por ocupación no difieren por sexo y se calcula por separado el salario promedio para mujeres y hombres, ponderado por su respectiva estructura ocupacional, lo que origina brechas de ingreso mujer/hombre negativas en los tres casos. La conclusión es que la estructura ocupacional favorecería a las mujeres. Sin embargo, la magnitud de las brechas al interior de cada grupo ocupacional indica que en todos los grupos considerados existe una brecha en contra de las mujeres.

En el caso del segmento de asalariados, expuestos a las reglas y movimientos del mercado, parecen más obvias las imperfecciones de éste en cuanto a actitudes de diferenciación de género. Las mujeres tienen un mejor nivel educacional, se insertan en buenas posiciones en la estructura por ramas y ocupacional, pero su resultado en términos de ingresos y de equidad es dificultado por las jornadas laborales que no aumentan lo suficiente y por mecanismos de mercados específicos que sistemáticamente las remuneran por debajo de sus iguales en méritos, pero del sexo masculino, siendo un segmento que ya las discrimina en contra en su acceso.

E. COMENTARIOS FINALES

La primera gran diferencia de ingresos se produce, porque los hombres tienen un acceso mucho más extendido que las mujeres a los ingresos del trabajo, en términos de sus respectivas tasas de participación en la actividad económica. A su vez, las mujeres despliegan más trabajo no remunerado, ya sea en el sistema mercantil o para el consumo de sus propios hogares.

En el ámbito del mercado laboral, la comparación entre el total de ocupados no agrícolas y los asalariados muestra que las brechas de ingreso mensual y por hora son menores en el segundo grupo, las brechas de jornadas horarias también son menores con una duración más extensa, pero la brecha educacional es más alta. La condición de dependiente pareciera acentuar la selección de mujeres con más años de educación que los prejuicios de los empleadores desvalorizan con respecto a la educación de los hombres.

El cuadro 9 presenta un resumen de la situación por países respecto de las principales variables consideradas, cuyas columnas se refieren al “total” como

el universo de ocupados no agrícolas, y a “asalariados” como a los asalariados del sector privado no doméstico. Se indica el sentido de las variaciones en las brechas como aumentos y disminuciones.

Se comprueba como un hecho generalizado que la brecha de ingresos por mes entre mujeres y hombres ha disminuido en América Latina entre los ocupados no agrícolas, con la excepción de Ecuador y Panamá, y también entre los asalariados, con la excepción de México (columnas 1 y 2, cuadro 9). Más categórico aún es el resultado en términos de brecha de ingresos por hora semanal, que indica una mejoría en todos los casos (columnas 5 y 6, cuadro 9). Se podría concluir apresuradamente que las mujeres han mejorado su posición y probablemente están accediendo a mejores condiciones laborales, producto de su conocido mejoramiento educacional. Por otra parte, se sabe que también han aumentado sus tasas de actividad laboral y, como sus ingresos promedios están más cercanos a los de los hombres, al final de la década reciben una proporción mayor del ingreso total. Esto es así, pero ha habido un aumento de las horas trabajadas que ha favorecido más a los hombres, con lo cual la brecha horaria aumentó, si no en la totalidad, en la mayoría de los países, lo que ocasiona una disminución de los posibles ingresos de las mujeres (columnas 3 y 4, cuadro 9).

Para el conjunto de los ocupados no agrícolas, la brecha de ingresos mensual ha bajado del 41% al 34% entre principios y finales de los años noventa y entre los asalariados del 25% al 18%, lo que implica que en otros segmentos del mercado laboral son todavía de gran magnitud. Haber ingresado al segmento asalariado significaría para una mujer una mayor probabilidad de acceder a ingresos menos desiguales en términos de género. A fines de la década pasada había países como Colombia y Venezuela, con brechas de ingreso por mes del orden del 25% y otros como Honduras con un valor del 42% para el conjunto de ocupados no agrícolas. En el sector asalariado privado las menores diferencias de ingreso se encuentran en El Salvador y Paraguay, donde la brecha de ingresos por mes es negativa a favor de las mujeres, y las mayores en Uruguay, donde tiene una magnitud del 26% en contra de ellas.

La brecha de ingresos por hora trabajada ha disminuido del 32% al 22% para el total de los ocupados agrícolas y del 17% al 9% para los asalariados del sector privado. Pero en este caso hay que examinar la evolución de la brecha horaria, que es la que ha causado diferencias en el ritmo de disminución de la brecha de ingresos por hora entre los países. Ésta aumenta tanto en el total como en el segmento asalariado, y se ha constatado un alargamiento generalizado de la jornada laboral, tanto para mujeres como para hombres. Sin embargo, se ha identificado como obstáculo al progreso de las primeras el que, en la mayoría de los casos, aumenta la distancia de horas trabajadas entre ambos sexos. La brecha de horas trabajadas por los ocupados no agrícolas subió desde el 13% al 15% y se estima que ello constituye una pérdida de posibilidades para las mujeres equivalente a 1.1 puntos porcentuales de brecha en el ingreso por mes, que en el caso de países como Colombia, Costa Rica, Honduras y Paraguay alcanzan

Cuadro 9 América Latina (15 países): Síntesis de los resultados de brechas de ingresos, década de los noventa

Países	Variaciones entre principio y finales de la década de los noventa				Brechas años de educación				Brecha segmentación por ramas. Final asalariados (11)	
	Brechas de ingreso por mes		Brechas en total horas trabajadas		Brechas en ingreso por hora		Total			Variación brecha de segmentación Total (10)
	Total (1)	Asalariados (2)	Total (3)	Asalariados (4)	Total (5)	Asalariados (6)	Valor inicio y final (7)	Variación (8)			Valor final (9)
Argentina	S/i	-	S/i	+	S/i	-	P	+	P	P
Brasil	-	-	=	-	-	-	P	+	P	P
Chile	-	-	+	+	-	-	P	-	P	P
Colombia	-	-	+	+	-	-	P	=	P	N
Costa Rica	-	-	+	+	-	-	P	+	P	P
Ecuador	+	-	+	+	-	-	P	-	P	P
El Salvador	-	-	+	+	-	-	N	-	P	P
Honduras	-	-	+	+	-	-	N	+	P	P
México	-	=	+	+	-	-	P	+	P	N
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	N	+	P	P
Panamá	+	-	+	+	-	-	P	+	P	P
Paraguay	-	-	+	+	-	-	N	-	P	N
Perú	-	-	-	-	-	-	N	=	P	P
Uruguay	-	-	-	+	-	-	P	+	P	P
Venezuela	-	-	+	-	-	-	P	-	P	N

Fuente: Elaboración a partir de tabulaciones de la base de datos *Panorama laboral 2001* (OIT, 2001).

S/i: Sin información.

(+): Aumento de la brecha; (-) Disminución de la brecha; (=) Brecha sin variación.

P: Valor de la brecha favorable a las mujeres; brechas negativas.

N: Valor de la brecha desfavorable a las mujeres; brechas positivas.

entre 4 y 9 puntos porcentuales. En el caso de los asalariados la brecha global bajó de 10.6% a 9.1%, pero esta tendencia sólo ocurrió en cuatro países. Éste es un fenómeno para investigar con mayor detenimiento no sólo estadísticamente a través de más cruces de variables, sino también cualitativamente, explorando qué fenómenos hay detrás de las ofertas salariales actuales que extienden las jornadas y aumentan más las diferencias entre hombres y mujeres y cuáles son las dificultades de las mujeres asalariadas del sector privado para trabajar en jornadas más prolongadas, si es que las tienen.

Buscando una explicación a los niveles de brecha horaria entre ocupados y entre asalariados, se examinó la brecha educacional en ambos conjuntos (véase columnas 7, 8 y 9 del cuadro 9). En el caso de los asalariados privados, en todos los países las mujeres tienen más años de educación formal que los hombres y la brecha es más amplia a favor de las mujeres que para el total de ocupados no agrícolas. A estas diferencias se agrega una segunda diferenciación: el tamaño de empresa. Los establecimientos pequeños tienen niveles de remuneraciones más bajos y deprecian aún más la educación, tanto de mujeres como de hombres.

En general, los niveles educacionales de la población ocupada no agrícola han aumentado en la década, pero no en forma homogénea. En algunos casos la ventaja se acentúa a favor de las mujeres (signo +) y en otras se reduce la distancia educacional en contra de ellas (signo -). Las brechas por años de educación promedio han aumentado en ocho países en contra de los hombres y se han mantenido en dos. Es otro proceso que sería conveniente investigar con mayor detalle, examinando el nivel educacional de quienes ingresan al mercado laboral y los patrones de exclusión que se estén presentando en cada país, relacionados con los años de estudio.

El efecto de la desigualdad en la valoración de la educación para cada sexo se calculó por medio de la brecha por hora corregida por años de estudio. La brecha de ingresos por hora así normalizada aumentó en los países en que la educación de las mujeres superaba a la de los hombres ocupados no agrícolas. Los mayores efectos se observan en Argentina (Gran Buenos Aires), Costa Rica, Panamá y Uruguay. En el caso de los asalariados del sector privado, el efecto es generalizado en todos los países, ya que las asalariadas tienen un promedio educacional superior al de los hombres. Esta desigualdad contribuye a aumentar la brecha de ingresos por hora especialmente en Argentina (Gran Buenos Aires), Brasil, Colombia, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela.

Entre los ocupados no agrícolas existe una segregación sexual del trabajo por segmento ocupacional que se distingue por la mayor presencia relativa de mujeres en el servicio doméstico y en el sector público. Se encuentra también una sobrerrepresentación femenina entre los trabajadores por cuenta propia en siete países. Los patrones de ocupación por sexo son relativamente similares entre países. El cálculo de la “brecha de segmentación” concluye que ésta perjudica a las mujeres y explica parte de la brecha de ingresos, por su menor acceso relativo a sectores con ingresos medios más altos.

La brecha de segmentación ha tenido una evolución positiva para las mujeres en 11 de los 15 países, donde la situación de segregación ha mejorado y las mujeres ingresaron a segmentos ocupacionales con mejores condiciones. En Brasil, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, por el contrario, se registra un empeoramiento.

Dentro del segmento de asalariados del sector privado se investigó la segregación sexual en siete ramas de actividad y nueve grupos ocupacionales, estos últimos para una submuestra de tres países. El fenómeno de la segregación sexual existe en alto grado entre los asalariados y también se observan diferencias importantes en los ingresos mensuales promedio por rama. Sin embargo, no es posible saber cómo esto afecta a los ingresos relativos por sexo, si no se hace un cálculo específico de la “brecha de segregación por ramas”. El efecto es, en general, favorable a las mujeres y la segregación juega en contra de ellas sólo en Colombia, México, Paraguay y Venezuela. El caso de la segregación ocupacional no es tan evidente, porque sólo se analizaron los datos de tres países: Brasil, México y Uruguay, y en estos la segregación ocupacional no perjudica a las mujeres.

Frente a estos resultados restan dos posibilidades analíticas. Una, considerar que la segregación también se localiza al interior de las ramas y de las ocupaciones, de forma que con datos más desagregados se puede encontrar que la conclusión se revierte, y que, al interior de ellas, existe una segregación que perjudica a las mujeres. Ello conduciría a explicar en parte por qué, dentro de cada rama y ocupación, los ingresos de las asalariadas son inferiores a los de los hombres. La otra posibilidad es aceptar que el resultado general es válido, dimensionar con la mayor desagregación posible los efectos de la jornada laboral y de las diferencias educacionales e intentar explicar con elementos más relacionados con las culturas organizacionales y vitales las distancias que aún persisten.

En síntesis, se puede afirmar que los fenómenos estudiados tienden a seguir patrones comunes en la mayoría de los países. La jornada de trabajo y la segmentación ocupacional se revelan como las variables que producen más limitaciones al progreso laboral de las mujeres, en términos de brecha de ingresos. La educación ha sido transformada en una ventaja-desventaja, al otorgársele distinto valor según el sexo del trabajador, por lo que constituye un área importante a analizar cualitativamente. Esta desvalorización es aún más pronunciada en el caso del segmento asalariado, en el cual la brecha educacional es mayor. Descartando la segregación sexual por ramas y ocupaciones al nivel estudiado, y recomendando hacer un análisis más desagregado, queda una parte importante de la brecha de ingresos por hora sin explicar por las variables anteriores, comprobándose la existencia de una cultura laboral imbuida aún de estereotipos de género con consecuencias negativas para las mujeres.

De estas conclusiones se desprende que es necesario investigar cómo se limitan las jornadas de las mujeres en la práctica. Por una parte, considerar las conductas y ofertas de trabajo desde los empleadores y, por otra, las limitaciones,

necesidades y deseos de ellas. También, despejar con mayor detalle cómo influye la situación familiar en la oferta de mano de obra femenina, con consideración de la duración de la jornada tanto en situaciones de asalariada como de independiente. Asimismo, indagar hasta qué punto la elasticidad horaria, que es casi immanente al hombre, se encuentra más limitada en las mujeres. O, según otras evidencias, cómo en las actividades independientes las mujeres se ven enfrentadas a restricciones de capital, de acceso a medios, de escalas de producción que revierten en un acortamiento de la jornada de trabajo deseada.

También sería conveniente recopilar antecedentes sobre la calidad de la educación y el desempeño educativo de mujeres y hombres, para observar si se encuentran elementos objetivos que cuestionen la preparación de las mujeres. Investigando más los prejuicios y los hechos en la vida laboral, se podrá concluir cuáles son factores que deprecian la educación formal de las mujeres más que la de los hombres.

Finalmente, para avanzar en la comprensión del mercado laboral en términos de género, sería necesario realizar estudios por países que entreguen el contexto en que estas cifras se encuentran, de modo que puedan dar una interpretación más específica a las evoluciones y diferencias señaladas.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, 2001 *Aspectos económicos de la equidad de género*, serie Mujer y Desarrollo N° 35 (Santiago, CEPAL).
- CEPAL/SERNAM, 2000 *Las mujeres chilenas en los noventa. Hablan las cifras* (Santiago, CEPAL/SERNAM).
- Mezzera, J. 2002 *Diferencias por sexo y raza*. Texto en versión electrónica, abril.
- OIT, 2001 *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2001* (Lima, OIT).

CAPÍTULO IV

Costos laborales y reproducción social en América Latina

*Laís Abramo
Rosalba Todaro*

A. INTRODUCCIÓN

En diversas esferas es muy frecuente la idea de que las diferencias de remuneración de las mujeres respecto de los hombres serían el resultado de la necesidad de compensar los mayores costos que las empresas deberían enfrentar para contratarlas y que se originarían en normas protectoras especiales contempladas en la legislación laboral, referidas principalmente a la maternidad y al cuidado infantil (licencia maternidad, horario especial para la lactancia, protección contra el despido, disponibilidad de guarderías infantiles y permisos para el cuidado de los hijos enfermos). Otros problemas, relacionados con las responsabilidades domésticas y familiares, que todavía son asumidas casi exclusivamente por las mujeres, son considerados también factores adicionales de costos; entre ellos, una supuesta mayor tasa de ausentismo de la mujer y una menor disponibilidad que el hombre para trabajar horas extras o en turnos, viajar o capacitarse.

Esos argumentos pretenden justificar las menores remuneraciones que reciben en promedio las mujeres en comparación con los hombres. Se afirma, en muchos medios, que estas diferencias no serían consecuencia de una actitud discriminatoria, sino de la necesidad de compensar los supuestos mayores costos laborales que tendrían las empresas al contratar a una mujer.

Aunque se trata de nociones muy reiteradas entre quienes toman la decisión de contratar una mujer, promoverla, invertir en su formación técnica y profesional, o de no hacerlo, no están basadas en antecedentes estadísticos. En América Latina, en general, se carece de cifras desagregadas por sexo relativas a los costos de trabajo, enfermedades y accidentes profesionales, ausencias y licencias, o éstas no se encuentran disponibles.

B. COSTOS LABORALES SEGÚN SEXO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina se carece de cifras desagregadas por sexo relativas a varios de los factores que pueden incidir, directa o indirectamente, en los costos laborales, o bien, éstas no se encuentran disponibles de manera regular. A pesar de ello y con anterioridad al inicio de la investigación que se presenta en este capítulo,¹ se han realizado en Chile algunos estudios exploratorios, que permitieron demostrar la necesidad de profundizar el análisis de los costos laborales por sexo. El primero de éstos se realizó en 1995, en el marco del proceso de preparación de la IV Conferencia Internacional de la Mujer, celebrada en Beijing, y de la implementación del primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres, elaborado por el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Su objetivo era efectuar una prueba sobre la posibilidad de una medición directa en las empresas de los costos laborales diferenciados por sexo y lograr una primera aproximación sobre la magnitud del problema analizado (Todaro, 1996).

Posteriormente, este primer estudio fue ampliado con el propósito de abarcar un mayor número de casos y profundizar el examen del tema (Todaro y Lerda, 1996; Lerda y Todaro, 1997).

Los resultados de ambos estudios indicaron varios aspectos que debían ser considerados: (a) la dificultad de obtener la información de las empresas, debido, básicamente, a que muchas no disponen de los registros estadísticos referidos a los diversos componentes de los costos y remuneraciones de los trabajadores, desagregados por categoría ocupacional y por sexo; (b) la renuencia, en muchas empresas, a entregar este tipo de información; (c) a pesar de lo anterior, fue posible obtener datos de algunas de ellas y demostrar la factibilidad de estudios de esta naturaleza; (d) la necesidad de analizar también, además de las cifras pertinentes sobre los distintos componentes de los costos laborales de hombres y mujeres, las percepciones que tienen los empresarios y ejecutivos respecto de esos temas, a partir de la constatación de que, finalmente, una parte importante de las decisiones de contratación y la definición de sistemas y niveles de remuneración, oportunidades de promoción y capacitación dependen de esas mismas percepciones (Abramo y Todaro, 1998).

Por otro lado, con la experiencia de diversos estudios sobre costos laborales a nivel latinoamericano, aunque sin incluir la dimensión de género (Tokman, Martínez y otros, 1997; Tokman y Martínez, 1999), y con los antecedentes señalados, la OIT decidió abordar el tema realizando, entre 2000 y 2001, una investigación en cinco países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay) sobre los costos laborales asociados a la utilización de

1. Este texto es una versión sintética del capítulo I “Costos laborales y reproducción social: Análisis comparativo de cinco países latinoamericanos”, en Abramo y Todaro (2002).

mano de obra masculina y femenina. El estudio se propuso generar cifras y datos objetivos sobre dichos costos, con el propósito de contribuir a una mejor comprensión del asunto, la pertinencia de los factores incluidos en su medición y determinar su papel en la competitividad de las empresas. De esta manera se pretendió aportar al diseño de políticas de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo y a un reparto más equitativo de la responsabilidad que le cabe a distintos actores institucionales y sociales (incluidas las familias y el equilibrio entre sus miembros) sobre la reproducción biológica y social.²

Para el análisis de los costos laborales, en este estudio se tomaron en consideración las siguientes variables: salarios, aguinaldos, licencias de maternidad, guarderías infantiles, el tiempo de trabajo destinado a la lactancia, seguro de accidentes de trabajo, las ausencias por enfermedad, indemnizaciones por despido y capacitación. Algunas de ellas son habitualmente incluidas en los estudios de costos laborales, mientras que otras amplían las variables usadas con más frecuencia en su determinación. En general, estos factores son mencionados, aunque no cuantificados, solamente cuando se discuten los costos del trabajo de las mujeres, en la medida en que se les atribuye la responsabilidad de la reproducción. En los estudios de costos laborales realizados con anterioridad en América Latina, que no diferencian entre trabajadores y trabajadoras (aunque toman como conjunto a los hombres y a las mujeres), no se incluyen los factores mencionados, aunque estos se encuentran presentes, en la medida en que, en todos los países, al menos el 35% de la fuerza de trabajo está constituida por mujeres. Es como si, en el caso de no diferenciar por sexo a los trabajadores, estos fueran solamente hombres, y aquellos factores de costos atribuidos a las mujeres no tuvieran ninguna incidencia.

La introducción del análisis de género trae a consideración nuevos elementos en este debate, entre ellos el que se refiere a la pertinencia de las variables consideradas en el cálculo de los costos laborales, lo que replantea el problema de sobre quién recae la responsabilidad de la reproducción, tanto en términos de género como de los actores económicos involucrados (personas, familias, empresas, Estado). La pregunta que surge es si los costos derivados de la maternidad y del cuidado de las personas deben ser considerados como costos laborales, tal como sucede actualmente para el caso de las mujeres trabajadoras. El supuesto implícito vigente en la interrogante es que estos costos no existen cuando las mujeres no se incorporan al trabajo fuera del hogar. Pero lo que en realidad sucede es que, en estos casos, los costos mencionados son absorbidos por el trabajo no mercantil de las mujeres, así como por el salario masculino que, en el supuesto del “hombre proveedor”, tendría que cubrir los costos de la reproducción y el cuidado de la familia.

2. Los resultados de estos estudios están publicados en Abramo y Todaro (2002).

Los temas tratados en esta investigación se relacionan, entonces, con la discusión más general de cuáles serían los costos de la reproducción biológica, social y de la fuerza de trabajo que deben ser considerados como costos laborales, en el contexto actual de grandes cambios en la configuración de la familia y del mercado de trabajo. Entre estos cambios se destacan, por su vinculación con la discusión propuesta, el fuerte aumento de la participación económica y laboral de las mujeres, así como transformaciones no menores en las relaciones de género en lo que se refiere al reparto de responsabilidades en el sustento de la familia y en la reproducción social en general.

La finalidad del presente estudio es contribuir a replantear la discusión sobre la materia en un terreno más objetivo. Si los resultados de los estudios indicaran que los costos de emplear mujeres *no son superiores* a los de ocupar hombres, se estaría contribuyendo a cuestionar la suposición habitual de que los costos laborales de las trabajadoras son superiores a los de los trabajadores. Esto, a su vez, remitiría a preguntarse quiénes están asumiendo aquellos costos ligados a la reproducción que existen necesariamente en toda sociedad, pero que no son contabilizados monetariamente. También contribuiría a descartar la hipótesis de que los menores salarios de las mujeres se explicarían por sus mayores costos no salariales. Similares conclusiones podría arrojar una leve superioridad de los costos laborales femeninos que resultaran de la medición.

Si, por el contrario, se estableciera que los costos del trabajo de las mujeres *son superiores* y están vinculados con el papel que ellas desempeñan en la reproducción de la sociedad, el estudio entregaría importantes antecedentes para el análisis de la forma cómo se asumen y distribuyen los costos de la reproducción que existen en las sociedades actuales. También podrían aportar al debate criterios para la definición de políticas públicas y empresariales más equitativas y que mejoren la eficiencia de la organización del trabajo.

Los resultados de la investigación suscitan, entonces, dos preguntas centrales: ¿Cuáles son efectivamente las variables a utilizar en el cálculo de los costos laborales y cuáles deberían ser descartadas? Por otro lado, ¿quién asume los costos que acarrea la reproducción biológica y social? A modo de ejemplo: ¿Los costos de la maternidad deben ser considerados costos laborales de las mujeres? ¿Cuáles costos ligados a la reproducción están relacionados efectivamente con el trabajo, ya sea de mujeres o de trabajadores de ambos sexos? Y en el caso de aquellos costos que sí se relacionan con el trabajo, ¿quién debería asumirlos?

El universo considerado en la investigación abarcó asalariados de ambos sexos del sector privado, excluyendo el servicio doméstico.³ Se realizaron cálculos y estimaciones basados en cifras oficiales (demográficas y

3. En Chile los datos se refieren al conjunto de los asalariados del sector público y del sector privado.

ocupacionales) y, cuando estaban disponibles, se utilizaron registros relativos a la licencia por maternidad. Asimismo, en Chile y en México se efectuaron encuestas especiales a 135 establecimientos de la industria y comercio, y a otros nueve del sector financiero y servicios. En Argentina, Brasil y Uruguay se llevaron a cabo estudios en un grupo más limitado de empresas.

Para el propósito de los cálculos, en esa etapa del estudio se incluyeron únicamente aquellos costos derivados de las respectivas legislaciones nacionales. Se descartaron otros posibles componentes de los costos, resultantes de los procesos de negociación colectiva o de políticas especiales de recursos humanos aplicadas en algunas empresas. En esto se hicieron ciertas excepciones, como en el caso de la aplicación de la ley de cuidado infantil en Argentina que, por no estar reglamentada, sólo se aplica en algunas empresas, a través de iniciativas gerenciales o negociación colectiva: en este caso se realizó una indagación en los convenios colectivos de trabajo, con el objetivo de estimar la incidencia de los costos asociados a ese beneficio.

Además de los *costos salariales directos* de trabajadores de ambos sexos, se consideraron también los *costos salariales indirectos* (por ejemplo, el decimotercer salario anual, vacaciones y otras remuneraciones) y los *costos no salariales* (entre ellos, las contribuciones del empleador a la seguridad social, aquellos relacionados con despidos y contrataciones así como con accidentes y enfermedades del trabajo). A la vez, se prestó atención preferente a los costos no salariales de la protección a la maternidad y el cuidado infantil.⁴

Los resultados de la investigación indican que los costos monetarios directos para el empleador asociados a la contratación de una mujer *son muy reducidos*: representan menos del 2% de la remuneración bruta mensual de las mujeres.

C. LOS COSTOS DE LAS PRESTACIONES Y BENEFICIOS ASOCIADOS A LA MATERNIDAD Y AL CUIDADO INFANTIL

1. La licencia por maternidad

El primer factor que suele ser asociado a un supuesto mayor costo de la mano de obra femenina con relación a la masculina es la licencia por maternidad.

4. El cálculo del costo anual de cada prestación resultó de multiplicar la frecuencia esperada de casos en un año por la duración promedio de cada prestación y por el costo monetario por caso o período. El resultado de ese cálculo fue relacionado con la masa salarial femenina anual (de las asalariadas registradas o que son acreedoras de los correspondientes derechos) para determinar su magnitud respecto a esta variable. Así se logró determinar el costo adicional que representan estas prestaciones cuando es contratada una mujer. Se consideró solamente el costo adicional a cargo directamente del empleador, referente a las trabajadoras registradas, o con el tipo de contrato que les concede el derecho de recibir las prestaciones o beneficios considerados en el estudio.

En los cinco países considerados en el estudio, esta licencia tiene una duración que parte de 12 semanas (Argentina, México y Uruguay), sube a 16 en Brasil y llega a 18 en Chile. El Convenio de Protección a la Maternidad (183, 2000) de la OIT establece al respecto un mínimo de 14 semanas.

Las legislaciones nacionales de los países estudiados establecen que, mientras se encuentran acogidas a la licencia mencionada, las mujeres deben recibir la totalidad de sus salarios, cuya forma de cálculo varía por países. El Convenio 183 de la OIT estipula que, durante la licencia por maternidad, las asalariadas deben recibir por lo menos dos tercios de sus remuneraciones habituales; asimismo, recomienda revisiones periódicas de la legislación nacional, con el objetivo de elevar esta proporción.

El estudio evidencia, en primer lugar, una baja incidencia anual de embarazos y, por tanto, de licencias por maternidad y de las otras prestaciones asociadas a ella entre las trabajadoras asalariadas. Esto refleja la tendencia a la reducción de la tasa de fecundidad de las mujeres en los países analizados, más pronunciada entre las mujeres que integran la fuerza de trabajo. En una escala ascendente, la incidencia de asalariadas embarazadas al año⁵ parte en el 2.8% en Argentina, sigue con un 3% en Brasil, un 4.5% en Chile, un 5.9% en Uruguay, y culmina con el 7.5% de México. Si se realiza el cálculo considerando solamente el segmento de mujeres en edad reproductiva (de 20 a 40 años), como es de esperarse, los porcentajes de asalariadas que utilizan la licencia por maternidad aumentan: alcanzan el 3.1% en Argentina, un 3.4% Brasil, un 5% en Chile, un 7.7% en Uruguay, y un 8.4% en México.

El principal factor que explica que los costos adicionales asociados a la protección de la maternidad sean tan reducidos no es de orden demográfico, sino que está relacionado justamente con el carácter de la legislación protectora de la maternidad existente en estos cinco países. La legislación establece que las prestaciones monetarias asociadas a la maternidad (o sea, el pago de sus remuneraciones durante la licencia por maternidad) no sean financiadas directamente por los empleadores, sino mediante fondos públicos (en el caso de Chile), o la seguridad social (Argentina, Brasil, México y Uruguay). Por tanto, el costo directo del salario por maternidad no recae sobre los empleadores que contratan trabajadoras del sexo femenino. En Argentina, Brasil y Uruguay, los recursos necesarios para otorgar esta prestación provienen de cuotas pagadas por los empleadores a la seguridad social, mientras que en México se cubren de manera tripartita, mediante cuotas empresariales, de los trabajadores y un subsidio estatal. En los cuatro casos, los aportes empresariales no se encuentran asociados ni con el número ni con la edad de las mujeres que contrata cada empleador, sino que son efectuados por todos los empleadores, cuyos trabajadores están inscritos en la seguridad social, incluidos aquéllos que no

5. Se determinó según los registros disponibles, o se estimó a partir de la combinación de cifras demográficas y ocupacionales.

tienen mujeres en su nómina. Por consiguiente, el costo directo del salario por maternidad no incide diferencialmente en los costos laborales de hombres y mujeres (ver cuadro 1). Tal forma de financiamiento busca asegurar un valor esencial: la protección de la mujer frente a una posible discriminación laboral por razones de maternidad, en el espíritu de los Convenios de la OIT de Protección a la Maternidad.

En cuatro de los cinco países analizados (Argentina, Brasil, México y Uruguay), la seguridad social financia también la atención médica a la trabajadora durante el embarazo y el parto. El costo de esta prestación se financia de la misma forma que el salario por maternidad. En Chile, a su vez, dicha atención médica se otorga a través del sistema de salud, que es financiado directamente por el aporte de las trabajadoras afiliadas al sistema público o al sistema privado.

Por otro lado, aunque las prestaciones monetarias asociadas a la licencia por maternidad no impliquen costos directos para el empleador que contrata una mujer, ellas igualmente significan un costo, que es financiado en la forma ya indicada: con recursos directos del Estado (Chile) o de la seguridad social, con los aportes de los empleadores (Argentina, Brasil y Uruguay) o en forma tripartita (México). El cálculo del “costo social” de la licencia por maternidad arroja los siguientes resultados: los beneficios monetarios recibidos por las trabajadoras durante la licencia por maternidad ascienden a menos del 2% de la masa salarial femenina registrada en cada país: 0.7% en Argentina, 1.11% en México, 1.47% en Uruguay, 1.68% en Chile y 1.73% en Brasil. Como porcentaje de la masa salarial total de asalariadas (con y sin contrato o registro), estos

Cuadro 1 Países seleccionados de América Latina: Sistemas de financiamiento de las prestaciones y beneficios de maternidad y cuidado infantil

Prestaciones y beneficios	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
Salario por maternidad	Seguridad social (aporte de empleadores)	Seguridad social (aporte de empleadores)	Estado, a través de fondo público	Seguridad social (aporte tripartito)	Seguridad social (aporte de empleadores)
Atención médica al embarazo y al parto	Seguridad social (aporte de empleadores)	Seguridad social (aporte de empleadores)	Sistema de salud (aporte de trabajadoras)	Seguridad social (aporte tripartito)	Seguridad social (aporte de empleadores)
Salas cuna	Empleador	Empleador	Empleador	Seguridad social (aporte de empleadores)	No existe

Fuente: Elaboración OIT sobre la base de la legislación laboral en los cinco países.

Cuadro 2 Países seleccionados de América Latina: Costo social de las prestaciones y beneficios de maternidad y cuidado infantil (porcentajes)

Costos respecto de	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
Masa salarial femenina registrada	0.70	1.73	1.68	1.11	1.47
Masa salarial total de asalariadas (con y sin contrato)	0.56		1.50	1.02	1.06
Masa salarial del conjunto de asalariados registrados, hombres y mujeres	0.22	0.64	0.43	0.33	0.58

Fuente: Elaboración OIT.

costos representan, 56% en Argentina, 1.5% en Chile, 1.02% en México y 1.06% en Uruguay. A su vez, como porcentaje de la masa salarial del conjunto de asalariados registrados, hombres y mujeres, éstos representan 0.22% en Argentina, 0.64% en Brasil, 0.58% en Uruguay, 0.43% en Chile y 0.33% en México (ver cuadro 2).

2. Los servicios de guardería infantil o sala cuna⁶

Otro costo asociado a la contratación de mujeres es el de los servicios de cuidado infantil. En este aspecto se observan las mayores diferencias entre las legislaciones de los países estudiados. En Argentina, Brasil y Chile, la ley establece que los servicios de sala-cuna deben ser financiados directamente por los empleadores en aquellas empresas con un número mínimo de trabajadoras: 20 en el caso de Chile y 29 en Brasil. En Argentina la ley no está reglamentada por lo que, en la práctica, el beneficio no es obligatorio, aunque haya sido incorporado en algunas empresas a través de los procesos de negociación colectiva (Berger y Szretter, 2002; Rangel, 2001a).⁷ En México tienen derecho a las guarderías todos los hijos de trabajadores que cotizan en la seguridad social, mientras que en Uruguay no existe una legislación especial y el asunto tiene poca presencia en la negociación colectiva (Rangel, 2001b; Márquez, 2002).⁸

6. La denominación varía entre países.

7. Según Rangel (2001a), en el período 1996-1998, los servicios de guardería infantil estaban presentes en 39 convenios colectivos, en su gran mayoría (31) en el sector servicios.

8. En Uruguay, en el período 1996-2000, solamente ocho convenios colectivos registraban cláusulas relativas a las guarderías infantiles (Márquez, 2002).

También es variada la duración del beneficio. En Brasil se extiende hasta que el hijo tenga seis meses, en México se prolonga a los cuatro años y en Chile llega hasta los dos años (ver cuadro 3).

Esa legislación es aún muy insuficiente para atender a las necesidades de cuidado infantil de los hijos de trabajadoras en los países considerados (así como en la gran mayoría de los países latinoamericanos). El primer gran problema es que la normativa existente excluye de este derecho al conjunto de las trabajadoras de las microempresas y a muchas de las trabajadoras de las pequeñas empresas (ambas, por definición, tienen menos de 20 mujeres) que, en su conjunto, representan una elevada proporción de la mano de obra femenina en todos los países considerados. Éste es un factor muy importante en la limitación de las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, en especial de aquéllas que provienen de familias de más bajos ingresos.

El segundo problema de envergadura es que el derecho a las guarderías continúa siendo asociado sólo a las mujeres trabajadoras y no al hijo indistintamente a través del padre o de la madre; es decir, los trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares, en el espíritu del Convenio 156 de la OIT. Este último factor, además de reforzar la desigual distribución de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres, contribuye también a dificultar el acceso de las mujeres al empleo. En México, donde las normas son más avanzadas, ya que incluyen a todas las mujeres afiliadas a la seguridad social, independientemente del tamaño de las empresas en que trabajan o del número de mujeres por ellas contratadas, existen serios problemas de cobertura (Rendón, 2002).⁹

De esa forma, según la legislación actualmente vigente, las salas-cunas implican un costo directo para el empleador en Argentina, Brasil y Chile, que aumenta cuanto más se prolongue el beneficio y cuanto menor sea el número de trabajadoras requerido para otorgar el derecho, y con creciente riesgo de tener que afrontar el costo cuanto más elevado sea el número de trabajadoras

9. En ciertos países se están realizando actualmente algunos intentos de avanzar en la superación de estos problemas. En primer lugar, como se ha señalado, a través de la negociación colectiva se ha logrado garantizar el cumplimiento y la ampliación de los derechos legales, en muchos casos (aumentando, por ejemplo, el período de tiempo o la cobertura de los servicios de guardería). A nivel legal, en Chile fue aprobada, en 1995, una ley que extiende el derecho a la sala-cuna a las funcionarias de los centros comerciales, independientemente del tamaño del establecimiento en el que trabajen. Además, la reforma de la ley cambió el límite mínimo de 20 trabajadoras por establecimiento a 20 por empresa, ampliando sustancialmente la cobertura en aquellas empresas con varias plantas o sucursales. En diciembre de 2001 el Senado aprobó un proyecto de ley que extiende el mismo beneficio a todos los centros industriales y de servicios que tienen una administración común (garantizando así el derecho a todas las mujeres que trabajan en pequeños establecimientos al interior de ese centro); está prevista para 2002 la votación de otro dispositivo del mismo proyecto que amplía el beneficio de la sala cuna a los trabajadores hombres, tal como sucedió recientemente en Paraguay.

Cuadro 3 América Latina: Países seleccionados. Legislación de protección a la maternidad y al cuidado infantil

	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay	OIT
Licencia de maternidad (semanas)	12	16	18	12	12a	14
Monto del salario durante la licencia (maternidad)	100%	100%	100%	100%	Promedio últimos 6 meses	Mínimo 2/3
Prestaciones médicas durante el embarazo y el parto	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Prohibición del despido durante el embarazo, la licencia y un período de reintegro al trabajo	Hasta 7.5 meses después del parto	Hasta 5 meses después del parto	Hasta un mes después del fin de licencia	No está reglamentado específicamente en ley; la legislación laboral protege a trabajadores de ambos sexos contra el despido injustificado	Protección relativa (indemnización correspondiente a 6 meses de sueldo en caso de despido)	Excepto por razones no vinculadas al embarazo, parto y lactancia, con prueba a cargo del empleador
Protección a la salud de la mujer embarazada y su hijo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Horario de lactancia (una hora diaria) sin perjuicio del salario	Hasta que el hijo tenga un año	Hasta que el hijo tenga 6 meses	Hasta que el hijo tenga 2 años	La ley no especifica la duración. En los contratos colectivos el período varía de 6 meses a un año	Hasta que el hijo tenga 6 mesesb	Según la legislación nacional
Derecho a sala cuna	Ley no reglamentada	Hasta que los/as hijos/as cumplan 6 meses	En empresas con 20 y más mujeres	Todos los hijos (de 43 días a 4 años) de trabajadoras que cotizan en la seguridad social	No hay legislación	No incluye
Licencia para la madre y el padre para el cuidado del niño enfermo	No	No	Sí	No	No	No incluye

Fuente: OIT (2000). Elaboración OIT sobre la base de la legislación laboral en los cinco países.

a/ Existe también un día de permiso al año para la prevención del cáncer génito-mamario.

b/ Por convenio colectivo, en el sector bancario es media jornada durante seis meses.

contratadas.¹⁰ En México, en cambio, este servicio es proporcionado por el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y financiado mediante el mismo mecanismo existente en los casos de la asistencia médica y del salario recibido por la mujer durante la licencia por maternidad. Debido a eso, no implica un costo adicional para el empleador que decide contratar a una mujer. Esto explica que México tenga los menores costos laborales directos vinculados a la protección de la maternidad y el cuidado infantil entre los cinco países analizados. En el caso de Uruguay, como ya se ha señalado, el beneficio no está previsto en la legislación y tampoco en la negociación colectiva de manera significativa. Por tanto, no representa un costo a ser considerado en el cálculo.

Según los resultados de la investigación, los gastos relacionados con el derecho a la sala-cuna son el principal componente de los costos directos de contratación de una mujer para los empleadores de Argentina y Chile. Aun así, se trata de costos reducidos: respectivamente, representan el 0.8% y el 1.2% de las remuneraciones brutas de las trabajadoras; en Brasil, alcanzan a 0.3%.

3. Derecho a la lactancia

La legislación de los cinco países analizados establece el derecho de la mujer de realizar dos interrupciones diarias en su jornada de trabajo, de media hora cada una, para amamantar a su hijo. El tiempo dedicado a la lactancia es considerado parte de la jornada laboral y, por lo tanto, remunerado. La duración del beneficio varía según los países. En Brasil y Uruguay se extiende hasta que el hijo tenga seis meses, un año en Argentina y en Chile, hasta los dos años.¹¹ En México, como la legislación no establece la duración del beneficio, en los contratos colectivos se negocian períodos de seis meses a un año. El Convenio 183 de la OIT también establece un horario de lactancia, considerado como tiempo de trabajo y remunerado en tanto tal, durante un período que debe ser definido por la legislación nacional.

Sin embargo, la observancia del derecho a la lactancia presenta diversos problemas en los cinco países y, en rigor, tiende a cumplirse sólo en los casos en que existe una sala cuna en el mismo establecimiento de trabajo, ya que la proximidad física facilita a la madre llegar hasta su hijo en la media hora prevista.

10. El costo real del beneficio, para cada empleador, depende también de cuántos niños lo usen. A partir de un cierto número de mujeres contratadas, el empleador es obligado a ofrecer el beneficio, siempre y cuando (y en la medida en que) sus trabajadoras tengan hijos en las edades definidas por ley y quieran acceder a éste. En muchos casos, las mismas mujeres optan por otras soluciones de cuidado infantil como, por ejemplo, dejar los hijos al cuidado de algún familiar o de una empleada doméstica. Si las trabajadoras no tienen hijos que cumplan esos criterios u optan por otra alternativa, podría, en el límite, no haber costo alguno para el empleador.

11. En este último país el derecho es más amplio que la lactancia y se refiere a la alimentación del hijo.

Debido a esta razón, en numerosas oportunidades simplemente se negocia una disminución de la jornada de la madre que está amamantando, en una hora al entrar o al salir del trabajo. En varios países la reducción horaria es bastante generalizada, en especial, entre las trabajadoras menos calificadas.

Durante el reciente proceso de revisión del Convenio 103 de la OIT (concluido en el año 2000), muchos de los representantes empresariales y algunos gubernamentales proponían la no inclusión de ese derecho en el nuevo convenio, argumentando justamente que implicaría un costo adicional en la contratación de las mujeres y que podría significar, además de problemas para las empresas, mayores limitaciones a sus posibilidades de inserción laboral. Por otro lado, la mayoría de los representantes de gobierno, los representantes de los trabajadores y de las agencias internacionales especializadas, tales como la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), defendían la posición contraria, argumentando sobre la enorme importancia de la lactancia para la salud física y mental de los niños y las madres. Como ya se ha señalado, el nuevo Convenio de Protección a la Maternidad (183, 2000) mantiene el derecho a la lactancia, tal como está establecido en el Convenio 103 y en la mayoría de las legislaciones nacionales de América Latina.

También en ese sentido, los resultados de la investigación de la OIT que se presentan en este libro pueden contribuir a situar en un terreno más objetivo la discusión en torno a la normativa y a las políticas públicas de protección a la maternidad y al cuidado infantil y, en un sentido más amplio, de promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Estos muestran que *el costo de ese beneficio es muy reducido para el empleador*: representa menos del 1% de la remuneración bruta mensual de las mujeres en los cinco países analizados: Brasil (0.8%), Chile (0.5%), Uruguay (0.2%), y Argentina y México (0.1% en cada país).

En el caso de Uruguay se registran dos particularidades importantes. En primer lugar, las trabajadoras del sector bancario han logrado obtener, a través de la negociación colectiva, el derecho de usar media jornada laboral para la lactancia durante seis meses a partir del nacimiento del hijo (4.5 meses después del fin de la licencia por maternidad). En segundo término, la legislación establece que todas las mujeres empleadas tienen un día de permiso anual para la prevención del cáncer génito-mamario. También este factor fue considerado en el cálculo de los costos directos para el empleador de contratación de las mujeres, y demostró ser exiguo, ya que representa el 0.3% de la remuneración bruta de las asalariadas.

4. Costos directos e indirectos de reemplazo de las trabajadoras

La investigación procuró determinar también la validez del argumento recurrente, según el cual son elevados los costos de sustitución de la mujer mientras dura la licencia maternidad. Como ya se señaló, esta licencia tiene

una duración que varía, en los cinco países estudiados, entre 12 y 18 semanas, y son solventados por el sistema de seguridad social o por el Estado, según el país.

Los resultados indican que los costos monetarios directos de reemplazo de las trabajadoras que usan esta licencia son muy reducidos. Representan menos del 0.1% de sus remuneraciones brutas: 0.06% en Argentina, 0.08% en Chile, 0.09% en Brasil y México, y 0.0% en Uruguay. En estos cuatro países, el cálculo incluye las vacaciones proporcionales al período trabajado que los empleadores deben pagar al trabajador reemplazante; en los casos de México y Brasil se suma al aguinaldo proporcional y, en este último país, a otras prestaciones, como el adicional por vacaciones y el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio.

Es factible que existan otros costos de reemplazo de la trabajadora que utiliza su licencia por maternidad, tales como gastos de selección y contratación, así como otros costos indirectos, de difícil medición, que pueden manifestarse en una eventual menor productividad del sustituto o en problemas de organización del proceso de trabajo en la empresa derivados del cambio de las trabajadoras. También pueden existir costos de entrenamiento y adaptación del reemplazante, que variarán según el cargo del que se trate. Pero no existe información confiable en uno u otro sentido para calcular o estimar adecuadamente los componentes indirectos de estos costos.

El estudio de Chile muestra que las licencias de corta duración no dan lugar a reemplazos y el trabajo se cumple de diferentes maneras, dependiendo del proceso productivo de que se trate, del tamaño del equipo, del período estacional, etc. El trabajo puede ser postergable o realizado por colegas. Cuando las licencias son de más larga duración, como en el caso de las licencias por maternidad, pareciera evidente que se requiere contratar a una persona de reemplazo. Pero esto no siempre sucede, como se detectó claramente en la encuesta realizada. En las empresas encuestadas en Chile, los días cubiertos por los contratos de reemplazo sólo alcanzan al 25% de los días utilizados en el mismo período por concepto de licencias pre y posnatales, lo cual es notoriamente bajo. La hipótesis de que el 75% restante se cubra con horas extraordinarias pagadas no está refrendada por la información de la misma encuesta.

Aunque parezca contradecir el sentido común, las empresas encuestadas declaran que los gastos que realizan con la contratación de reemplazantes y con el pago de horas extraordinarias no llegan al 26% de los salarios que dejan de pagar durante las licencias. Sin embargo, existe una variación importante por rama productiva, donde la menor proporción de diferencia entre lo que las empresas dejan de pagar y lo que gastan en las licencias se presenta en el comercio, seguido por los servicios, mientras que en la industria y el sector financiero el gasto se encuentra por debajo del 15% del ahorro en salarios. No se ha contado con información sobre producción y las ventas de las empresas en ese período que permitieran comprobar si el hecho de no sustituir a las trabajadoras con licencias afectó a la producción y si la decisión de no contratar

reemplazantes estaría relacionada exclusivamente con una menor demanda de bienes y servicios que producen y/o por “sobre *stock*”.

En los establecimientos mexicanos donde hubo suplencia, el monto de los gastos efectuados para reemplazar a las trabajadoras con licencia por maternidad fue semejante al monto de los salarios que se dejó de pagar a esas trabajadoras. En cambio, las suplencias de trabajadores con licencia por otras causas (principalmente enfermedades propias y accidentes de trabajo) implicaron un gasto adicional que fue del 29% en el caso de las licencias masculinas y del 5% en el de las femeninas. Esto se explica por el hecho de que las ausencias por maternidad se cubren básicamente mediante reemplazantes contratados en horario normal, mientras que las ausencias ocasionadas por otras causas, al ocurrir de manera inesperada, a menudo tienen que ser suplidas mediante el pago de horas extraordinarias, cuyo costo es, por lo menos, el doble del que se paga en horario normal.

En Argentina los resultados de los estudios de caso permiten decir muy poco al respecto, porque ese fue uno de los temas más deficientes en las respuestas de las empresas: solamente una entre las ocho estudiadas entregó la información tal como se la solicitaba. Otras dos proporcionaron información parcial y cinco no contestaron la pregunta. Aunque los datos cuantitativos son claramente insuficientes, el estudio da indicios significativos de las modalidades de reemplazo que utilizan las empresas. En dos de las empresas (de los sectores de energía e industria), casi todas las trabajadoras que salieron con licencia maternidad (un total de nueve) fueron reemplazadas. Un banco, que en el año 2000 registró 88 licencias por maternidad, declaró que cuenta con un *pool* de personas que realizan reemplazos y que, por tanto, no se hacen contratos especiales de sustitución para ese fin.

En Brasil también se constató que sólo una parte de las licencias por maternidad (36% del total de días) se cubre con la contratación de un sustituto. Las prácticas más comunes para cubrir las ausencias, prolongadas o no, de trabajadores de ambos sexos consisten en la distribución de las actividades de quien obtiene la licencia entre los demás funcionarios (lo que significa intensificar el trabajo de esas personas) y el recurso de las horas extras.

En síntesis, y como se puede observar en el cuadro 4, la suma de los costos asociados a la maternidad y al cuidado infantil representan una cifra inferior, en los cinco países analizados, al 2% de la remuneración bruta mensual de las mujeres, variando desde un 0.2% en México hasta un 1.8% en Chile. Lo que hace que esa cifra sea inferior en México y Uruguay es que, en esos dos países, los costos de la sala-cuna no son cubiertos directamente por el empleador que decide contratar a una mujer. En México, porque el servicio de cuidado infantil es proporcionado por la Seguridad Social y financiado por el conjunto de los empleadores que aportan al sistema y no sólo por aquéllos que emplean fuerza de trabajo femenina (tienen derecho a ese beneficio todas las mujeres aseguradas). En Uruguay, a su vez, no se registra ningún gasto de los empleadores vinculados al cuidado infantil, porque eso no está previsto en la legislación.

Cuadro 4 América Latina: Países seleccionados. Costos para el empleador relacionados con la protección a la maternidad y el cuidado infantil, 2000
(remuneración bruta mensual = 100)

	Argentina	Brasil	Chile	México	Uruguay
Remuneración bruta	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costo de maternidad y cuidado infantil	1.0	1.2	1.8	0.2	0.5
Sala-cuna	0.8	0.3	1.2	0.0	0.0
Lactancia	0.1	0.8	0.5	0.1	0.2
Reemplazo	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
Permiso anual de prevención del cáncer génito-mamario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
Costo promedio para el empleador	101.0	101.2	101.8	100.2	100.5

Fuente: OIT (2000). Elaboración OIT sobre la base de la legislación laboral en los cinco países.

En el cuadro 5 se presenta un resumen del conjunto de los costos laborales de cargo del empleador que fueron analizados en el estudio, para hombres y mujeres. Cada uno de los ítemes está expresado como proporción de su respectiva remuneración bruta mensual. No se consideran aquí las diferencias de remuneraciones entre hombres y mujeres (las remuneraciones brutas de ambos fueron igualadas a 100).

Chile registra los costos más bajos para los empleadores, debido a que no existen aportes patronales a la seguridad social. Como se ha señalado, el pago de las remuneraciones de las trabajadoras durante las licencias por maternidad es cubierto por el Estado, con recursos del presupuesto nacional. Por otro lado, las licencias por enfermedad, así como los gastos médicos y de salud, se cubren por el sistema de salud que, a su vez, es financiado por los aportes de los trabajadores. Las enfermedades laborales y accidentes de trabajo se cubren con un seguro específico pagado por las empresas, lo que sucede también en los otros países. En el caso de México, si bien se identifica separadamente, el aporte por este concepto se realiza a través del sistema de seguridad social.

Los aportes patronales al sistema de seguridad social en México son los más bajos entre los países analizados. Posiblemente esto se debe a que el financiamiento de la seguridad social en ese país es tripartito, incluyendo también los aportes de los trabajadores y del Estado.

Hay grandes variaciones entre países también en otros gastos. Es posible que la disponibilidad de información y las formas de cálculo expliquen en parte este fenómeno. Sin embargo, también se deben a diferencias en las legislaciones que establecen a su vez beneficios de distinta naturaleza y magnitud.

En síntesis, se puede observar que, igualando las remuneraciones promedio de hombres y de mujeres (o sea, haciendo abstracción de que las remuneraciones promedio de las mujeres son inferiores a las de los hombres) tenemos una

Cuadro 5 Componentes del costo laboral a cargo del empleador, según sexo
(remuneración bruta = 100)

Componentes del costo	Argentina		Chile		México		Uruguay	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Remuneración bruta	100.0	100.0	100.00	100.00	100.0	100.0	100.0	100.0
Contribución de los empleadores a la seguridad social	17.90	17.90	-	-	8.78	8.78	17.9	17.9
Seguro de accidentes y enfermedades laborales	1.62	1.17	2.06	1.64	3.27	1.95	s/d	s/d
Contribución a la vivienda de los trabajadores	-	-	-	-	5.0	5.0	-	-
Indemnización por despido	4.70	4.70	0.42	0.31	3.5	3.1	s/d	s/d
Vacaciones	1.06	1.00	6.56	6.52	3.98	3.67	4.8	4.8
Aguinaldo obligatorio	8.33	8.33	-	-	2.7	2.6	8.3	8.3
Sala-cuna	-	0.8	0	1.27	-	-	-	-
Alimentación del hijo	-	0.1	0	0.48	-	0.09	-	0.22
Examen génito-mamario	-	-	-	-	-	-	-	0.28
Costo promedio para el empleador	133.61	134.00	110.25	111.17	127.23	125.19	131.0	131.5
Costo adicional de las mujeres	0.39		0.92		-2.04		0.50	

Fuente: Elaboración OIT.

Nota: Al hacer comparaciones entre países, se debe considerar que la información disponible y la forma de cálculo de los diferentes ítems pueden variar.

situación en la cual, en tres de los cuatro países para los cuales disponemos de datos, el monto adicional que representan sobre esas remuneraciones los costos laborales no salariales de las mujeres en comparación con los de los hombres son de 0.39% en Argentina, 0.50% en Uruguay y 0.92% en Chile (es decir, varían de aproximadamente 0.4 a 1%). En México, a su vez, los costos adicionales de los hombres son superiores a los de las mujeres (en un 2%). Eso se explica por dos factores: en primer lugar, y tal como se indicó, porque, en este país, los costos de la sala-cuna no son de cargo directo de los empleadores; en segundo lugar, debido a los costos relacionados a los seguros contra accidentes laborales, que son bastante superiores para los hombres en comparación con las mujeres.

Esas diferencias son reducidas y, en ningún caso, podrían explicar la persistencia de las brechas de ingreso entre hombres y mujeres en América Latina. Según un estudio reciente de la OIT (2001), las mujeres reciben en promedio por hora trabajada 22% menos que los hombres, considerando el total de la ocupación.¹² Entre los asalariados (excluyendo el servicio doméstico), que son aquéllos que reciben las prestaciones y beneficios analizados en ese estudio, la brecha por hora trabajada es del 9%.

D. CONSIDERACIONES FINALES: EL CUIDADO ES UN RECURSO AGOTABLE

Los resultados de la investigación indican que los costos monetarios directos para el empleador asociados a la protección de la maternidad y al cuidado infantil son muy reducidos. Como ya se ha señalado, ellos representan, en los cinco países analizados, menos del 2% de la remuneración bruta mensual de las mujeres (ver cuadro 4). Esto significa que constituye una noción infundada justificar, a partir de los costos de la protección a la maternidad y al cuidado infantil, la persistencia de una serie de mecanismos de discriminación hacia las mujeres en el trabajo. Entre éstos, la falta de iguales oportunidades de acceso al empleo, a la capacitación, a puestos de mayor responsabilidad y jerarquía, y las diferencias de ingreso con respecto a los hombres, que continúan siendo significativas, especialmente en los niveles superiores de escolaridad (OIT, 1999; OIT, 2001).

Como ya se ha señalado, la principal razón para que estos costos sean tan reducidos no es sólo de orden demográfico, aunque el número real de casos de licencia por maternidad (y de los otros beneficios a ella asociados) sea también muy inferior que aquel sugerido por otro estereotipo muy frecuente: que las mujeres en edad fértil estarían siempre prestas a embarazarse y, debido a eso, representarían un “riesgo” muy elevado para los empleadores que deciden contratarlas.

Al contrario de lo que sostiene el argumento que atribuye un supuesto mayor costo laboral de las mujeres a la existencia de normas protectoras de sus derechos, en especial los de maternidad, el estudio evidencia que la principal razón para que estos costos sean tan bajos para el empleador que decide contratar a una mujer reside exactamente en el ámbito de las políticas públicas y en el carácter de la legislación laboral existente en los cinco países bajo estudio (así como en la mayoría de los países latinoamericanos), que establece que los costos monetarios asociados a la maternidad no son financiados directamente por el

12. Cálculos realizados por la OIT basados en las estadísticas oficiales de los países. Esa cifra representa el promedio ponderado de 15 países que representan el 92% de la PEA no urbana de América Latina.

empleador, sino por fondos públicos (en el caso de Chile) y por los sistemas de seguridad social (en Argentina, Brasil, México y Uruguay). Además, las contribuciones de los empleadores para los sistemas de seguridad social, que incluyen los beneficios relacionados a la maternidad, son independientes del sexo y de la edad de los trabajadores que deciden contratar. Por tanto, para la contratación de una mujer, la licencia por maternidad representa un costo adicional nulo para los empleadores.

Los resultados de los estudios realizados indican que no son los empleadores los que sustentan los costos de la reproducción, y también que los menores salarios de las mujeres no están justificados por los supuestos mayores costos laborales a que darían lugar ellas. Estas afirmaciones, bastante frecuentes en diversos ámbitos, podrían ser, por ende, consideradas como mitos. Pero, tal como sucede corrientemente con los mitos, estos tienen una persistencia refractaria a muchos cambios objetivos, manteniendo una fuerte influencia en las prácticas sociales y, en este caso, en especial en las acciones de aquellos que deciden cuándo, cómo, para qué y en qué condiciones contratar a un hombre o a una mujer.

La existencia de políticas de financiamiento de las licencias por maternidad y de cuidado infantil, así como su carácter, son claves para eliminar (o reforzar) posibles factores de discriminación de las mujeres en el trabajo. El financiamiento de la licencia por maternidad por el Estado o por el sistema de seguridad social (como es el caso de los cinco países analizados y como lo recomiendan los Convenios de la OIT de Protección a la Maternidad) es un factor de gran importancia para reducir esa discriminación.

Pero existen otros costos que son asumidos directamente por las mujeres, tengan o no hijos. Es el caso de los costos de atención médica (incluyendo la atención a la maternidad), por ejemplo, en Chile. Además, en ese país los aportes que debe realizar el conjunto de las mujeres al sistema de salud previsional privado son más altos que los de los hombres (en una proporción que puede llegar hasta el 300%), debido justamente a la *eventualidad* (o el “*riesgo*”) de que ocurran embarazos y partos, así como a la suposición de que ellas incurren en una mayor frecuencia de licencias médicas. Al mismo tiempo, las mujeres sustentan la casi totalidad del trabajo de cuidado de las personas, lo que provoca desgaste físico y atenta contra sus oportunidades de desarrollo laboral.

Si bien la equidad de género es un objetivo fundamental en sí mismo para toda sociedad democrática, también es necesario analizarla en términos de su importancia para el desarrollo y la sustentabilidad económica y social. Esto lleva a plantear la necesidad de ampliar el ámbito del debate sobre los costos laborales de hombres y mujeres, para ubicarlo en el terreno de la reproducción social y de su relación con el tema de la competitividad de una forma que no ha sido abordada en los estudios de los costos laborales hasta ahora disponibles en América Latina.

Los costos de la reproducción biológica, así como aquellos relacionados con la responsabilidad y el trabajo de cuidado de las personas, asignados a las mujeres y ubicados en el ámbito no mercantil, son tomados como un dato en la

economía convencional y considerados equivalentes a que fueran bienes gratuitos entregados por la naturaleza. Esto significa que esas actividades no son reconocidas en términos económicos y son poco valoradas socialmente.¹³ En consecuencia, tampoco se reconoce el esfuerzo que esas actividades significan para las mujeres, el que se potencia, por un lado, debido a la falta de infraestructura y de servicios públicos, comunitarios y sociales a través de los cuales esta carga pudiera ser socialmente distribuida en forma más equitativa; por otro, debido a la precariedad de los avances que se observan en el sentido de una distribución más equilibrada de esas tareas entre hombres y mujeres en el ámbito familiar.

La tensión provocada por la necesidad de conciliar ese esfuerzo con las crecientes exigencias derivadas de la mayor participación de las mujeres en el mundo del trabajo, y en la esfera pública en general, ha originado cambios en el comportamiento reproductivo de las mujeres, que tienen importantes repercusiones demográficas y sociales. La postergación de la maternidad o la opción por no tener hijos son algunas de las manifestaciones de ese tipo de comportamiento.¹⁴ “El cuidado es un recurso natural en vías de extinción” es la frase acuñada por la economista Nancy Folbre¹⁵ para llamar la atención sobre la resistencia de las mujeres a seguir asumiendo los costos de la reproducción y sobre las consecuencias sociales de ese comportamiento, que alcanza una escala preocupante en algunos países europeos.

Considerar el papel de las mujeres en la reproducción como dato incuestionable llevaría a apoyar la afirmación de un grupo de empleadores, quienes señalan que las mujeres “son más caras”, porque, aunque los costos laborales monetarios de las trabajadoras por unidad de trabajo no sean más altos, los costos por unidad de producto lo serían debido al impacto en la productividad de sus responsabilidades extralaborales. Este efecto se produciría,

13. Esa desvalorización se proyecta sobre las ocupaciones mayoritariamente desempeñadas por mujeres en el mercado de trabajo, también asociadas a las funciones de cuidado, y vistas como extensiones de los “talentos”, habilidades y predisposiciones naturales de las mujeres (servicio doméstico, parvularias, profesoras de la enseñanza básica, enfermeras, etc.). Ese mecanismo se encuentra en la base de la persistencia y reproducción de la segmentación ocupacional, que, a su vez, tiene fuerte incidencia en la manutención de importantes diferencias de remuneración entre hombres y mujeres.

14. Sería importante estudiar el efecto de ese tipo de opción sobre la salud reproductiva de la mujer. La postergación de la maternidad a partir de un determinado punto puede, evidentemente, provocar diversos disturbios reproductivos e impedir o dificultar el embarazo en el momento en que la mujer (o la pareja) deciden, finalmente, tener un hijo. Sin tener datos sistemáticos a ese respecto, es posible afirmar que la frecuencia de ese tipo de problema está aumentando significativamente, en especial, en un segmento de mujeres más escolarizadas y con proyectos profesionales más definidos.

15. Discurso inaugural de la Conferencia de la International Association for Feminist Economics (IAFFE), celebrada en Oslo en 2001. En su último libro, esta autora desarrolla la idea de la interdependencia y conflicto entre la *mano invisible*, representando el mercado, y el *corazón invisible*, representando el cuidado de las personas (Folbre, 2001).

por un lado, por la menor disponibilidad de las mujeres para realizar actividades fuera de horarios normales, restringiendo la flexibilidad que las empresas requieren; y, por otro, debido a las ausencias no programadas para el cuidado de hijos y otras personas enfermas, no respetando, esta vez, las rigideces que las empresas demandan. También se supone que el mayor desgaste físico y emocional que enfrentan las trabajadoras debido a la cantidad y la diversidad de actividades que deben realizar tendría consecuencias sobre su salud física y mental, afectando negativamente su desempeño laboral.

Esta situación conduce, primero, a la necesidad de detectar si, efectivamente, tales factores se encuentran presentes y, al mismo tiempo, a realizar una discusión más general sobre el problema de cómo medir la productividad. En segundo lugar, también incita a preguntarse y a analizar cuáles serían las medidas adecuadas para aumentar la productividad, conociendo de mejor manera los factores que estarían atentando contra ella.

La falta de información atentaría contra la posibilidad de avanzar claramente en el primer aspecto señalado. Asimismo, renueva la demanda de información estadística permanente y confiable, desagregada por sexo sobre los costos laborales, así como respecto de materias relacionadas, tales como ausentismo, licencias, enfermedades profesionales y accidentes del trabajo.

En cuanto al segundo aspecto mencionado, cabe señalar que no existe un procedimiento que permita medir la *productividad de las mujeres* de manera específica, ya que la productividad del trabajo de cualquier individuo o grupo de individuos siempre depende del proceso y del contexto en el que están insertos. Además, tampoco sería posible establecer una comparación entre hombres y mujeres en ese aspecto, puesto que, en general, ellos no desarrollan las mismas actividades al interior de una empresa y tampoco existen empresas totalmente femeninas o totalmente masculinas con las mismas características (tamaño, nivel tecnológico, estilo de gestión, tipo de actividad productiva) que pudieran ser comparadas. Por esto, en general, las opiniones en esa materia reemplazan la falta de conocimiento con las *imágenes de género* dominantes, o con las conclusiones derivadas de alguna experiencia particular. En todo caso, los nuevos paradigmas y procesos productivos consideran una definición sistémica de la productividad que va más allá de un cálculo preciso de operaciones definidas en términos individuales (Zarifian, 1997). Esto torna cada vez más complejo (y al mismo tiempo insuficiente) la definición de la productividad de cada individuo en particular, o el aporte específico de un individuo, o categorías de ellos, a la productividad global de la empresa, sin considerar esos factores más sistémicos (Abramo y Todaro, 1998).

A su vez, sin entrar en consideraciones de género, Tokman y Martínez (1999) plantean la imposibilidad de enfrentar el desafío de la competitividad sólo con ajustes en el mercado de trabajo o con políticas cambiarias que únicamente tendrán efecto en el corto plazo. Lograr la disminución de los costos del trabajo a través de la flexibilidad laboral es un proceso que tiene un límite, ya que ésta tiene consecuencias en el empleo, en los salarios y en las condiciones

de trabajo, que pueden desencadenar efectos negativos en esa misma productividad. Por tanto, es necesario implementar innovaciones tecnológicas y modernizar los procesos de producción y de trabajo, de modo que tomen en cuenta el desarrollo de los recursos humanos y de las relaciones laborales.

Esto es especialmente importante si se considera la necesidad de introducir una perspectiva de género, en una sociedad en la que tienden a diluirse los límites entre lo público y lo privado.

Los cambios en la participación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo y en la familia, así como las expectativas y necesidades económicas y culturales que se multiplican en la sociedad actual, entran en contradicción con la organización del trabajo predominante. Se sigue partiendo del supuesto de la existencia de una división sexual del trabajo no mercantil, que supone que hay siempre una mujer disponible en el hogar para las tareas del cuidado, lo cual coloca a las mujeres en la categoría de “trabajador anómalo”, y ubica al hombre como el trabajador “normal”. A su vez, ese paradigma de “trabajador normal” es extremadamente parcial y disociado, ya que supone un individuo que carece de una vida personal de la que preocuparse fuera del trabajo remunerado y que, por ende, tiene una disposición total para éste y ninguna posibilidad ni necesidad de realizar cualquier tipo de trabajo, esfuerzo o dedicación en el ámbito de la familia.

De lo anterior se deduce que no sólo se requiere una redistribución entre los sexos del trabajo de reproducción y cuidado de las personas, sino que también es necesario que en el ámbito laboral se tome en cuenta la vida extralaboral de los individuos, incorporando esta dimensión en el rediseño de los procesos de trabajo y en las políticas de recursos humanos, tanto para las mujeres como para los hombres. Esto podría repercutir positivamente en la productividad del trabajo y también en la disminución de costos monetarios directos asociados a la salud, como demuestran estudios realizados en algunos países.¹⁶

En primer lugar, es conveniente que en las empresas se pueda asumir una perspectiva que les permita revisar los estereotipos de género. Por ejemplo, es necesario analizar el comportamiento respecto del uso del tiempo total de los trabajadores y su relación con el tiempo de trabajo. El hecho de que las mujeres no puedan extender su jornada las incita a intensificar su trabajo durante el horario regular y a recuperar el trabajo no realizado durante las ausencias para cumplir con obligaciones familiares. Esto depende del tipo de trabajo que desempeña y de la flexibilidad que disponga: no es lo mismo, por ejemplo, el trabajo de una empleada de comercio que debe abrir el local a una hora determinada, que el de una empleada administrativa, cuyo trabajo se acumula y puede ser compensado en otro momento.

16. El médico brasileño Rudi Facci, experto en medicina del trabajo, indica en su libro *Estrés y trabajo* que cada trabajador que sufre de estrés representa un costo directo e indirecto de US\$ 2 000 anuales, cifra que viene creciendo cada cinco o seis años. Los costos se relacionan con el ausentismo, la pérdida de tiempo y errores profesionales, entre otros (*El Diario*, Santiago, 17 de abril de 2002).

Facilitar la vida extralaboral de los trabajadores de ambos sexos también puede depender de la organización de los procesos productivos que, en muchos casos, es posible rediseñar tomando en consideración las necesidades de flexibilidad de éstos, lo que adicionalmente contribuiría a la inclusión de los hombres en las actividades familiares sin perjudicar su imagen laboral.

La insatisfacción laboral de las trabajadoras, derivada de la falta de oportunidades de desarrollo de la carrera laboral, de la subvaloración de su trabajo asociada a características no laborales atribuidas al sexo de las personas y de las dificultades para mejorar su capacitación, ya sea por problemas de tiempo o de horarios o por estereotipos de género, también puede incidir negativamente en la productividad general de la empresa.

La reticencia de las empresas a invertir en capacitación por temor a perder esta inversión con la rotación de los trabajadores constituye también un factor de freno del crecimiento de la productividad que debería ser revisado.

Por último, es importante destacar que la productividad social incluye no sólo la reproducción biológica, sino la atención que se le presta a la generación siguiente en términos de la formación cultural y ciudadana acorde con las necesidades del desarrollo tecnológico y productivo, así como de consolidación de sociedades más democráticas. Se puede deducir, por tanto, que considerar las necesidades de la vida familiar y personal en las políticas de recursos humanos y en las políticas públicas es un factor importante de competitividad de los países.

Además de mostrar la necesidad de ampliar el ámbito de discusión del tema de los costos laborales, los resultados de la investigación que se presentan apuntan en cuatro direcciones concretas en relación con las políticas públicas y empresariales. En primer término, muestran la necesidad de mantener y fortalecer las legislaciones nacionales de protección a la maternidad y, especialmente, los actuales sistemas de financiamiento de los beneficios vinculados a ésta, como manera de evitar la discriminación de la mujer en el empleo por factores vinculados a su papel reproductivo. Un avance importante en este sentido sería la introducción de un sistema flexible de licencia/paternidad, en el cual el derecho a permiso con goce de sueldo íntegro para cuidar al hijo recién nacido pueda ser ejercido indistintamente por el padre o por la madre. Este derecho existe en los países nórdicos y algunos otros de la Unión Europea.

En segundo lugar, las conclusiones también señalan la conveniencia de mejorar y ampliar los servicios de cuidado infantil y financiarlos a través de un sistema que esté inspirado en los mismos principios de aquellos que buscan garantizar el carácter no discriminatorio de los beneficios médicos y monetarios relacionados con la maternidad. Adicionalmente, éstos debieran ser ampliados a los trabajadores con responsabilidades familiares de ambos sexos, en el espíritu del Convenio 156 de la OIT sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares.

Un tercer aspecto se refiere a la importancia de que las estrategias de recursos humanos de las empresas incorporen entre sus objetivos la promoción de una mejor conciliación de la vida laboral, doméstica, familiar y personal, que esté dirigida, explícitamente, a trabajadores de ambos sexos.

El cuarto aspecto a abordar se refiere a la necesidad de promover la negociación colectiva como un instrumento que puede ser fundamental para garantizar la aplicación de la legislación de protección a la maternidad y el cuidado infantil, así como para ampliar los derechos consagrados en ella, introducir nuevos derechos e incidir en la orientación de las políticas de recursos humanos de las empresas.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Todaro, R. 2002 *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, OIT).
- _____ 1998 “Género y trabajo en las decisiones empresariales”, en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 4, N° 7 (São Paulo, ALAST).
- Berger, S.; Szretter, H. 2002 “Costos laborales de hombres y mujeres. El caso de Argentina”, en L. Abramo y R. Todaro (eds.) *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, OIT).
- Folbre, N. 2001 *The invisible heart. Economics and family values* (New York, The New Press).
- Lerda, S.; Todaro, R. 1997 “¿Cuánto cuestan las mujeres? Un análisis de los costos laborales por sexo”, en *Revista Sociología del Trabajo* N° 30 (Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A.).
- Márquez, M. 2005 “Uruguay: Negociación colectiva y equidad de género”, en L. Abramo y M. Rangel (eds.) *América Latina: Negociación colectiva y equidad de género* (Santiago, OIT).
- OIT, 2001 *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, N° 8 (Lima, OIT).
- _____ 2000 *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, N° 7 (Lima, OIT).
- _____ 1999 *Panorama laboral de América Latina y el Caribe*, N° 6 (Lima, OIT).
- Rangel, M. 2001a *Negociación colectiva y equidad de género en Argentina: Análisis de convenios colectivos en el período 1996-1999* (Santiago, OIT Proyecto Regional Negociación Colectiva y Equidad de Género en América Latina), no publicado.
- _____ 2001b *Negociación colectiva y equidad de género en Uruguay: Análisis de convenios colectivos en el período 1996-1999* (Santiago, OIT Proyecto Regional Negociación Colectiva y Equidad de Género en América Latina), no publicado.
- Rendón, T. 2002 “Costos laborales de hombres y mujeres. El caso de México”, en L. Abramo y R. Todaro (eds.) *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, OIT).
- Todaro, R. 1996 “Los costos laborales del trabajo de la mujer”, en SERNAM *Igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo* (Santiago, SERNAM).
- Todaro, R.; Lerda, S. 1996 *Los costos laborales por sexo* (Santiago, SERNAM).
- Tokman, V.; Martínez, D. 1997 “Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero en América Latina”, en *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina* (Lima, OIT).
- _____ (eds.) 1999 *Inseguridad laboral y competitividad: Modalidades de contratación* (Lima, OIT).
- Zarifian, P. 1997 “Por uma sociologia da confrontação (a propósito da interdisciplinaridade)”, en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 3, N° 5 (São Paulo, ALAST).

CAPÍTULO V

Un nicho para el empleo de las mujeres pobres en Centroamérica y República Dominicana: La maquila de vestuario

Janina Fernández-Pacheco

A. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan las condiciones generales del trabajo de las mujeres en la maquila, particularmente la de vestuario en América Central y República Dominicana, así como del contexto en que éste se inserta.

El estudio parte con una descripción y análisis de las tendencias que caracterizan el empleo de las mujeres en los países considerados, utilizando algunos indicadores clave del mercado de trabajo. En primer lugar, se examina la tasa de participación, que ha experimentado una trayectoria sostenida de aumento en el tiempo en la mayoría de estos países.

En segundo término, se analiza la brecha de ingresos entre mujeres y hombres (en el sector formal e informal de la economía), lo que permite verificar que entre los años 2000 y 2002 hubo una disminución de esa brecha, en especial en los casos de Honduras y Nicaragua, donde el indicador mejoró 11 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, estos dos países son los que detentan los mayores niveles de pobreza. Por ende, la disminución de la brecha de ingresos entre los géneros no necesariamente está indicando una mejoría de los ingresos provenientes del trabajo de las mujeres, sino más bien un deterioro de ese tipo de ingresos entre los hombres. También se describen la tendencia general y las excepciones de la evolución de las brechas de ingresos entre los sectores formal e informal, en detrimento de las mujeres que trabajan en este último segmento. Un fenómeno que agrava las asimetrías es el alto porcentaje de perceptores de salarios, sobre todo mujeres, que ganan menos del salario mínimo legal, lo que a su vez se refleja transversalmente por las diferencias entre los países respecto al tiempo de trabajo necesario para obtener los alimentos básicos de la canasta alimentaria.

En tercer lugar, se describen las brechas por sexo en las tasas de desempleo y de subempleo. No debe asombrar que en varios países las tasas de desempleo sean relativamente bajas, porque el fenómeno adquiere otra magnitud y fisonomía, si se consideran todas las formas de subempleo, así como el hecho de que aún los sistemas de medición estadística no cubren adecuadamente en sus universos muestrales el enorme contingente de población que trabaja en actividades por cuenta propia en el sector informal.

Posteriormente, en la segunda parte del estudio, se analiza la maquila de vestuario como un fenómeno con particularidades propias, que genera empleo altamente feminizado para la población con menores oportunidades laborales, debido a su bajo nivel educativo, algo que sólo es superado en orden de importancia por el sector informal. Pero la maquila electrónica y de microcomponentes se diferencia por el hecho de generar empleo para una fuerza de trabajo con un mejor nivel educativo y con ciertas credenciales técnicas, como sucede en el caso de Costa Rica. Desde cualquier ángulo que se observe, la maquila de confección es una de las pocas oportunidades que tienen las mujeres de los sectores populares para insertarse en el mercado de trabajo a través del sector formal de la economía. Las alternativas son los servicios y el sector informal. Un indicador de la dinámica de la actividad de maquila para la exportación es la evolución del valor agregado que genera en Centroamérica, que se ha elevado desde US\$ 395.9 millones en 1993 a US\$ 2 776 millones en 2000.

A mediados de 2001, la industria de la maquila en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana generaba, en total, 585 138 empleos directos. Estos puestos de trabajo eran mayoritariamente ocupados por mujeres jóvenes. Se debe señalar que esta cifra en realidad es muy superior, dado que existe un subregistro, al no contabilizarse en forma confiable la fuerza de trabajo que labora bajo modalidades de subcontratación e informalidad en los países centroamericanos.

Uno de los temas de mayor controversia en el ámbito del trabajo de las maquilas de vestuario es el acatamiento de los derechos laborales básicos. En una investigación realizada por la OIT en el año 2000 en Centroamérica, se puso de manifiesto que más del 80% de los actores laborales considera que el principal problema para la aplicabilidad de las leyes laborales es el desconocimiento de las mismas.

Lo interesante es que el acatamiento de estos derechos está dejando de ser “un asunto” interno de cada país, para convertirse en un requisito supranacional del acceso y permanencia en los mercados que importan las mercancías producidas por las maquilas.

En el análisis se presenta también una síntesis de las condiciones de trabajo imperantes en este sector y las diferentes perspectivas que pugnan en la arena laboral al respecto. El punto de partida del análisis es que la amplia oferta de trabajo femenino existente para las maquilas de vestuario se relaciona con

cuatro factores básicos: la disponibilidad de mano de obra de bajo costo y calificación; la necesidad de satisfacer las necesidades de la canasta básica familiar; la inadecuada e insuficiente oferta formativa para las mujeres, y la búsqueda de “ingresos propios”, como parte de procesos complejos de creciente autonomía de éstas, en la búsqueda de desarrollo personal. La pobreza es el telón de fondo que explica la afluencia de las mujeres desde zonas rurales y zonas urbanas marginales hacia el empleo en las empresas de maquila textil y de vestuario.

El estudio también aborda el contexto internacional en que se desarrolla este tipo de producción y comercialización, así como los ajustes en la política interna que han debido realizar los países para atraer las inversiones foráneas.

Finalmente, en la última parte se hace un análisis de las brechas, retos y oportunidades que existen para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones laborales de las trabajadoras y en las condiciones de productividad de las empresas.

B. TENDENCIAS GENERALES DEL EMPLEO DE LAS MUJERES EN AMÉRICA CENTRAL Y REPÚBLICA DOMINICANA

1. Si incrementa la tasa de participación de las mujeres en la actividad económica

La tasa de participación laboral de las mujeres en América Central y República Dominicana (ver cuadro 1) se ha incrementado en cinco de los siete países considerados, con la excepción de El Salvador y Guatemala, donde se observa una disminución de casi tres puntos porcentuales en 2002 respecto a 1995.

2. Disminuye la brecha de ingresos general, pero se acentúa para las mujeres que trabajan en el sector informal

En el cuadro 1-A del anexo se observa que a principios de la década la relación entre los ingresos mujer/hombre variaba desde un mínimo de 0.56 por hora trabajada en Nicaragua hasta un máximo de 0.85 en Panamá. Esto último equivale a una diferencia de 29 puntos por ciento entre el país que presentaba el mayor nivel de igualdad y el que tenía el mayor nivel de desigualdad.

Los mismos datos indican que alrededor de 2000 se observó una mejoría en todos los países, especialmente en los casos de Honduras y Nicaragua, donde el indicador mejoró 11 y 12 puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, como estos dos países son los que presentan los mayores niveles de pobreza de

Cuadro 1 Centroamérica y República Dominicana: Tasa de participación laboral de las mujeres de 15 años y más
(porcentajes nivel nacional)

Países	1995	2000	2001	2002
Costa Rica	34.9	36.5	41.7	–
El Salvador ^{a/}	41.8	–	39.5	38.6
Guatemala	45.6	–	–	42.7
Honduras	36.1	–	40.6	39.4
Nicaragua ^{b/}	33.4	44.5	47.5	–
Panamá	42.5	41.6	41.4	44.8
República Dominicana	41.9	46.2	–	–

Fuente: Base de datos laboral OIT/SIAL.

a/ Los datos para El Salvador en 2001 y 2002 son para mujeres de 10 años y más.

b/ Los datos para Nicaragua en 2001 son a nivel urbano.

la subregión, la disminución de la brecha de ingresos entre los géneros no necesariamente es atribuible a una mejoría de los ingresos por trabajo de las mujeres, sino que podría deberse más bien a un deterioro de este tipo de ingresos para los hombres.

Hacia fines de la década de los noventa, la brecha de ingresos entre hombres y mujeres por hora trabajada presentaba las siguientes tendencias en los países seleccionados:

Primero, se observa una fuerte diferencia entre la brecha de ingresos en el sector formal e informal, en detrimento de las mujeres que trabajan en el sector informal. La excepción es el caso de El Salvador, donde las mujeres en el sector informal perciben mayores ingresos por hora que los hombres del mismo sector. Además, al comparar brechas entre sectores, resulta que ésta es mucho mayor en el sector formal (58 puntos porcentuales en relación con el informal). Entre las explicaciones posibles está que, en El Salvador, las mujeres emprendedoras por cuenta propia son altamente eficientes en la generación de ingresos, o bien que la estructura de salarios para la mujer en el sector formal es muy precaria en relación con los ingresos percibidos por los hombres en las mismas actividades o, finalmente, una mezcla de ambas situaciones.

En segundo lugar, al introducir la variable de tramos de edad se observa que la brecha de ingresos en el sector formal se incrementa para las mujeres mayores de 40 años en todos los países, con excepción de El Salvador. A su vez, esta brecha también se incrementa en el sector informal para las mujeres mayores de 40 años en todos los países, salvo Honduras. La brecha es particularmente pronunciada en los casos de Nicaragua y Panamá, donde las diferencias entre los ingresos de las mujeres de 20-24 años y las de 40-60 años son, respectivamente, de 18 y 26 puntos porcentuales, a diferencia de lo que sucede en otros países donde la diferencia es menor (sobre todo en el caso de Costa Rica).

En tercer término, los datos sobre el nivel educativo y las brechas de ingresos deben ser situados en el contexto de una subregión en que el porcentaje de mujeres analfabetas de 15 años y más es muy alto en cuatro países: El Salvador (23.9%), Guatemala (38.9%), Honduras (28%) y Nicaragua (35.6%). Sólo Costa Rica y Panamá tienen porcentajes relativamente muy bajos de analfabetismo: 4.3% y 8.7%, respectivamente (UNESCO, 2000) (ver cuadro 2).

Si al análisis de las brechas entre los ingresos de hombres y mujeres y entre sector formal e informal se agregan los altos porcentajes de población ocupada que reciben un salario inferior al mínimo legal, la situación adquiere una fisonomía mucho más grave. Como se observa en el cuadro 3, en los casos de El Salvador y de República Dominicana, la tasa de ocupados que gana menos

Cuadro 2 Centroamérica: Relación entre los ingresos promedio mujer/hombre por hora según tramos de edad en el sector no agrícola (formal e informal)
(año 2000 para Costa Rica, 1999 para otros países)

Países y año por tramos de edad	Total formales (1)	Total informales (2)	Diferencia en puntos porcentuales entre informales y formales (1-2)
Costa Rica 2000			
20-24	1.13	0.76	37
25-39	1.06	0.73	33
40-60	0.99	0.63	36
El Salvador 1999			
20-24	0.72	1.30	-58
25-39	0.99	0.50	49
40-60	0.97	0.54	43
Honduras 1999			
20-24	0.94	0.61	33
25-39	0.91	0.52	39
40-60	0.90	0.53	37
Nicaragua^{a/} 1999			
20-24	1.14	0.85	29
25-39	0.92	0.52	40
40-60	0.60	0.63	3
Panamá 1999			
20-24	1.15	0.76	39
25-39	0.99	0.75	24
40-60	0.90	0.69	21

Fuente: Elaboración propia con base en datos del anexo (OIT, 2001).

a/ Área urbana.

del salario mínimo legal representa poco más del 50% del total de ocupados; en Guatemala, un poco más de tres de cada cuatro hombres y nueve de cada diez mujeres perciben salarios inferiores a los mínimos legales.

A estos altos porcentajes de población que ganan menos del salario mínimo habría que adicionar el tiempo necesario en cada país para obtener algunos de los bienes de la canasta básica alimentaria. Como se observa en el cuadro 4, las brechas que existen entre Costa Rica y Panamá y los demás países considerados son enormes con respecto al tiempo que deben invertir los trabajadores que ganan los salarios mínimos para obtener alimentos esenciales para sí mismos y sus familias, lo que refleja con nitidez la precariedad de este ingreso para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Cuadro 3 Centroamérica y República Dominicana: Tasa de ocupados que gana menos del salario mínimo legal, 2000 y 2001
(por sexo y en porcentajes)

País	2000		2001	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Costa Rica	20.3	28.0	20.4	28.3
El Salvador	53.9	53.2	...	...
Guatemala	78.0	90.7	...	...
Panamá	...	...	25	23.6
República Dominicana	51.6	49.3	...	...

Fuente: Base de Datos Laboral OIT/ETM/SIAL.

Cuadro 4 Centroamérica y República Dominicana: Trabajo necesario para adquirir 1 kilo de algunos bienes de la canasta básica alimentaria con el salario mínimo industrial, 1998
(en minutos)

Alimentos (1 kilo)	Costa Rica (minutos)	El Salvador (minutos)	Guatemala (minutos)	Honduras (minutos)	Nicaragua (minutos)	Panamá (minutos)	República Dominicana (minutos)
Arroz	37	93	121	165	179	36	65
Frijoles	79	122	186	220	281	76	n.d.
Tortillas de maíz	84	54	97	119	204	38	n.d.
Carne	221	436	263	434	949	148	203
Pollo	133	n.d.	328	401	614	118	153
Huevos	87	211	241	268	594	104	102

Fuente: OIT/ ETM, San José, con base en los registros de los ministerios de Trabajo y otras fuentes.

3. Brechas por sexo en las tasas de desempleo

En El Salvador, la tasa de desempleo de las mujeres fue consistentemente menor que la de los hombres entre 1990-2001. Esta diferencia, que era de menos de un punto porcentual en el primer año del período, creció hasta 6.2 puntos porcentuales al finalizar. En Nicaragua, a su vez, la tendencia a un mayor desempleo de las mujeres en 1998 se revirtió claramente en 2001 (ver cuadro 5).

En Honduras se presenta una situación bastante similar: entre 1990 y 1998 la tasa de desempleo ha sido menor para las mujeres y en 1999 fue prácticamente igual para ambos sexos. En un estudio realizado por la OIT sobre el empleo en este país se ofrece un análisis que contribuye a clarificar las tendencias observadas (Del Cid y Ordóñez, 2002):

“Durante la década en análisis, la PEA se mantuvo creciendo a un promedio anual de unas 86 mil personas, para las que la economía fue capaz de generar un promedio cercano a los 87 mil nuevos empleos. Visto de otra manera, el empleo creció a una tasa anual promedio de 4.8%, superior a la tasa con que aumentó la PEA (4.6%), la que, a su vez, resultó también más dinámica que la Población en Edad de Trabajar (PET) (3.3%). El empleo agrícola se mantuvo también en expansión, aunque a una tasa anual inferior al empleo total (2.4%); en consecuencia, el dinamismo global del empleo estuvo marcado por el empleo no-agrícola, cuya tasa anual se situó en 6.2%.

En concordancia con lo sucedido en otros países latinoamericanos, las mujeres muestran un aumento en su tasa de participación laboral y tasas de crecimiento superiores a las de los hombres en los distintos sectores de inserción ocupacional (...) Un importante factor detrás de estas cifras relacionadas con las mujeres y los jóvenes, es la expansión de las empresas maquiladoras, que generaron en el período la cantidad relativamente aceptable de 110 mil nuevos puestos de trabajo. Como se observará, el desempeño cuantitativo del mercado de trabajo durante la década pasada resultó aceptable; no obstante, el dinamismo mayor en la creación de puestos de trabajo lo tuvo el sector tradicional de la economía (urbano informal y campesino de subsistencia), que creció a una tasa anual promedio de 5% contra 4.2% del empleo en el sector moderno. Esto, consecuentemente, ha aumentado la importancia del sector informal que pasó de representar aproximadamente 64% de los ocupados en 1990 a 67% en 1999, lo que en cifras absolutas significó pasar de 1.5 a 2.3 millones de trabajadores en condición de informalidad laboral”.

Una explicación de estos fenómenos podría deberse a dos tendencias: (a) el crecimiento de una oferta de empleo altamente feminizado en la maquila de vestuario, y (b) la sustitución de fuerza de trabajo masculina por fuerza de trabajo femenina, a la que se le paga menos por los mismos tipos de trabajo y que a nivel de toda la región tiene mayor nivel educativo que el de los hombres en las distintas ramas de actividad.

En el resto de los países, la tasa de desempleo fue claramente mayor para las mujeres en relación con los hombres, en diferencias que van desde 1.5 en Costa Rica a seis puntos porcentuales en Panamá en 2000.

Cuadro 5 Centroamérica y República Dominicana:
Desempleo por sexo, 1990-2001
(tasas anuales)

Países	1990	1994	1998	1999	2000	2001 ^{c/}
Costa Rica^{a/}	5.4	4.3	5.4	6.0	5.3	5.8
Hombres	4.9	3.8	4.6	4.9	4.6	5.2
Mujeres	6.2	5.1	6.7	8.2	6.4	6.7
El Salvador^{a/}	9.9	7.7	7.5	7.6	8.0	6.6
Hombres	10.1	8.4	9.0	9.6	9.9	9.9
Mujeres	9.8	6.4	5.5	6.1	5.8	3.7
Honduras^{a/}	6.9	4.0	5.8	3.7	...	6.3
Hombres	9.6	5.9	6.3	3.7	...	7.0
Mujeres	5.2	3.1	5.1	3.8	...	5.4
Nicaragua^{b/}	...	...	13.3	...	6.0	11.2
Hombres	...	...	8.8	...	5.3	12.8
Mujeres	...	..	14.5	...	7.0	9.4
Panamá^{d/}	...	15.8	15.5	11.6	15.3	16.1
Hombres	...	10.7	12.4	8.8	12.0	13.9
Mujeres	...	20.4	19.7	16.7	18.1	19.3
República Dominicana^{a/}	...	16.0	14.3	...	15.3	16.4
Hombres	...	10.0	...	...	9.8	10.9
Mujeres	...	26.9	...	...	22.8	24.2

Fuente: Elaboración con base en Escuestas de Hogares, OIT (2001).

a/ Nacional urbano.

b/ Datos para Nicaragua con base en Indicadores Clave del Mercado de Trabajo OIT/ETM/SIAL.

c/ Datos para Nicaragua del 2001 son a nivel urbano.

d/ Región Metropolitana.

En el caso de Guatemala existe una dificultad para disponer de las series estadísticas de los últimos diez años. No obstante, en el Informe sobre el Desarrollo Humano realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para este país en el 2000, se describen las siguientes tendencias.

Casi dos tercios (64%) de los puestos de trabajo se encuentran en la agricultura de subsistencia y en el sector informal de la economía. Las instituciones estatales son fuente de empleo sólo para el 4.4% de la PEA y al interior de las mismas únicamente cuatro de cada diez empleados son mujeres.

El sector informal y el empleo doméstico son los ámbitos ocupacionales tradicionalmente reservados a las mujeres. En el primer caso, cinco de cada

diez trabajadores informales son mujeres, mientras que en el empleo doméstico esta proporción aumenta a casi el 100%. La presencia indígena también es importante en las ocupaciones precarias y de baja productividad.

La tasa de subempleo del sector público es similar al promedio de los otros segmentos del mercado laboral; es decir, un 18% del total de empleados (PNUD, 2000).

En un estudio más reciente, realizado por la OIT, se presentan datos que permiten afirmar que un 40.2% de los ocupados en 1998 mostraba algún tipo de subempleo (Sauma, 2002):

“Las mujeres mostraban una incidencia del subempleo (visible e invisible) ligeramente mayor que los hombres, especialmente en el subempleo visible. Por segmentos del mercado de trabajo, el subempleo total era menor en el formal que en el informal, y en este último a su vez menor que el agropecuario. Un 56.9% de los subempleados invisibles estaban en el sector agropecuario”.

Entre las causas de la exclusión laboral en Guatemala, un estudio del PNUD (2001a) señala, a modo de hipótesis, tres factores:

– La generación insuficiente de empleo: la forma histórica más importante de este fenómeno ha tenido lugar en el agro, donde se ha localizado la mayoría de la mano de obra y se ha expresado en el trabajo estacional combinado con el subempleo.

– La persistencia de la precariedad laboral: este fenómeno ha sido influido por el limitado dinamismo del empleo formal generado por la incipiente industrialización de la década de los 60 en las zonas urbanas, y por el peso reducido del Estado en la sociedad guatemalteca.

– La fragilidad de los actores e identidades laborales: el grado de regulaciones laborales es también producto de las conquistas sociales que logran los actores laborales y en concreto los sindicatos.

Por otra parte, el comparar a Guatemala con otros países pone en evidencia que la extrema desigualdad del ingreso incide claramente en el alto grado de pobreza. Las personas afectadas por el desempleo, por precarias condiciones de trabajo o por un empleo de subsistencia suman más de dos terceras partes de la fuerza de trabajo. Las mujeres, los indígenas y los trabajadores rurales son los que padecen el mayor grado de esta exclusión. Con relación a cada tipo de exclusión laboral, el impacto del subempleo visible es mucho más significativo que el del desempleo abierto, especialmente en el sector informal y en el de subsistencia agrícola. Un porcentaje importante de menores trabajan en la agricultura. Los jóvenes (52%) conforman la mayor parte de desempleados, la baja escolaridad de los trabajadores tiene lugar en casi todos los sectores, y las mujeres predominan en el sector informal y en el empleo doméstico. A lo anterior, se suma la baja productividad de los indígenas y la disminución, en los últimos años, de la proporción del total de trabajadores que se encuentran en el sector formal, debido, fundamentalmente, a la reducción de plazas de trabajo en el sector público.

C. LA MAQUILA DE VESTUARIO EN AMÉRICA CENTRAL: UN NICHOPREARIO PARA LA EMPLEABILIDAD DE LAS MUJERES POBRES

1. Contexto macroeconómico de la maquila en Centroamérica

La definición más generalizada sobre qué son las zonas francas contiene las siguientes variables: (a) zonas primarias de operaciones aduaneras y fiscales extraterritoriales; (b) constituidas como instalaciones designadas para la realización de operaciones económicas, y (c) basadas en la importación de insumos y materias primas para la fabricación y ensamble de bienes destinados a la exportación hacia otros mercados. Sin embargo, existen otras modalidades en Centroamérica, como los “recintos fiscales” y los “regímenes de perfeccionamiento activo”, que permiten introducir mercancías a los territorios nacionales con suspensión de toda clase de tributos y con el objetivo de ser sometidas a un proceso de transformación, montaje, ensamblaje o reconstrucción y cuyo producto tendrá por destino la reexportación directa o indirecta en un 100% y la reexportación parcial y un porcentaje para venta local, que sí estará gravado por impuestos.

En el informe de la OIT sobre prácticas laborales en las industrias de vestuario, textiles, calzado y cuero (OIT, 2000b), se hace una caracterización de este tipo de empresas que es parcialmente aplicable a la situación en América Central, Panamá y República Dominicana:

“Las empresas de maquila implantadas en las zonas francas emplean mayoritariamente a mujeres jóvenes, en puestos que exigen relativamente pocas calificaciones. Debido a su propia índole y a su funcionamiento en forma de enclave, las zonas francas tienen pocos efectos multiplicadores en el resto de la economía nacional, pero generan importantes ingresos en concepto de exportaciones, a menudo esenciales para el equilibrio de la balanza de pagos de los países respectivos. En algunos casos, las zonas francas permiten también dar un nuevo dinamismo económico a zonas en crisis y, a condición de que se efectúen obras de infraestructura de un costo a menudo importante, también atraen inversiones extranjeras. En estas zonas, el trabajo infantil es muy poco frecuente, el trabajo forzoso no existe, los salarios suelen situarse en el tramo superior de la media nacional de las industrias correspondientes y las prácticas discriminatorias, cuando existen, son menos flagrantes que en otras empresas más pequeñas y menos modernas. La principal deficiencia de las zonas francas industriales en relación con el respeto de los derechos humanos en el trabajo son las restricciones al diálogo social y los obstáculos con que tropieza la libre práctica de las relaciones laborales”.

El fenómeno de la maquila para la exportación presenta las siguientes características generales: cadenas internacionales complejas de producción; dificultades de los gobiernos en muchos casos para exigir la aplicación de los derechos laborales fundamentales; competencia “desleal” entre los países

huéspedes en relación con la “oferta” de hecho o de derecho sobre la flexibilización derogatoria de normas laborales vigentes en las legislaciones nacionales y en la normativa internacional. Simultáneamente, y también como un efecto atribuible a la globalización, existe un creciente acceso público en los países desarrollados a la información respecto de las condiciones de trabajo en los países “maquileros” en desarrollo. En forma paralela, existe un importante conglomerado de empresas que están desplegando esfuerzos para conciliar su tasa de ganancias con la responsabilidad social corporativa, partiendo de la premisa de que la reputación e imagen de los productos de marca de una empresa son haberes importantes que se deben proteger, y que parte fundamental de esta protección se basa en el respeto a los derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores.

El sistema de producción en la maquila textil se realiza en el espacio nacional, pero subordinado a las reglas del juego “cero defectos y entrega justo a tiempo” exigido por las empresas transnacionales que contratan la “manufactura” de los bienes, controlan y retienen los insumos necesarios, la tecnología y el acceso a los mercados. La maquila de vestuario es, además, una industria de “centavos: es decir, se requieren grandes cantidades de un producto para obtener una tasa de ganancia atractiva para el empresario que asume la responsabilidad de maquilar esos insumos con el fin de convertirlos en bienes transables.

Existen diferentes gradaciones en el tipo de empleo que genera la maquila. Por un lado, la maquila de vestuario y textil genera empleo para la población con menores oportunidades por su bajo nivel educativo, sólo superado en orden de importancia por el sector informal; por otro, la maquila electrónica y de microcomponentes genera empleo para una fuerza de trabajo con un mejor nivel educativo y una cierta acreditación técnica. Los gobiernos conciben que el sacrificio fiscal es compensado por la disminución de la presión sobre la creación de empleos, el flujo de inversiones y las ventas externas. La reversión estructural de esta situación de precariedad se ubica más allá de las posibilidades del sector empleador y de las demandas por mejores empleos de los trabajadores, y se relaciona fundamentalmente con la posibilidad de reorientar la política económica y articularla (entramarla en una sola red) con la política social, de manera que el gasto social del Estado en salud y educación en todos los niveles (y no preferente y únicamente educación primaria) y la política macroeconómica se redireccionen hacia la creación sostenida de las condiciones necesarias para generar empleos de mejor calidad que permitan disminuir la pobreza.

El sector de la maquila, los servicios y el sector informal son las fuentes principales de generación de empleo para las mujeres de menor nivel educativo en América Central, Panamá y República Dominicana. Un indicador de la dinámica de la actividad de maquila para la exportación es la evolución del valor agregado generado en Centroamérica, que ha crecido desde US\$ 395.9 millones en 1993 a US\$ 2 776 millones en 2000.

Por ejemplo, en el caso de República Dominicana, y de acuerdo con cifras preliminares del Banco Central de este país, las exportaciones de zonas francas

crecieron en un 7.4% al pasar desde US\$ 4 331 millones en 1999 a US\$ 4 655.10 millones en 2000. Las exportaciones de zonas francas representan más del 80% de los envíos totales al exterior del país (ver cuadro 6).¹

2. El aporte de la maquila de vestuario a la generación de empleo

La industria de la maquila en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana generó en total 585 138 empleos directos hasta mediados de 2001; éstos, a su vez, son ocupados desde un 56% a un 87% por mujeres (ver cuadro 7).²

Existe de hecho un subregistro sobre la real magnitud del empleo generado en la maquila, porque no se contabiliza la fuerza de trabajo que se desempeña bajo modalidades de subcontratación e informalidad en todos los países centroamericanos. Por ejemplo, en Nicaragua, y de acuerdo con una investigación concluida en 2001, existe un significativo subregistro de las operaciones de subcontratación maquilera que impide realizar una estimación exacta de su magnitud (Fernández-Pacheco *et al.*, 2001). La información oficial de la Corporación de Zonas Francas registra subcontrataciones de confecciones de prendas de vestir, elaboración de adornos, flores, etiquetas y servicios de tratamiento de pieles, lavado y planchado de ropa. La investigación mostró la existencia de más subcontrataciones que las registradas oficialmente, correspondientes, en su mayoría, a empresas maquiladoras de tabaco y calzado, que subcontratan la elaboración de cajas para empaque de puros y costura manual y a máquina de calzado. Dos de las características más relevantes de las subcontrataciones maquileras son su inestabilidad y poca visibilidad. La primera se expresa en contratos no permanentes, con poco tiempo para su realización y en pequeñas cantidades. La segunda está vinculada con el hecho de que buena parte de los talleres y en su totalidad la maquila a domicilio se encuentra en el sector informal de la economía. Estas características determinan a su vez los rasgos del empleo de la maquila informal: temporal, a destajo y a tiempo parcial.³

La participación por sexo en las empresas de vestuario y textiles es mayoritariamente femenina y el nivel educativo corresponde al ciclo de primaria

1. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación.

2. El empleo en la maquila incluye la totalidad del empleo generado en la misma, aunque el mayor porcentaje es en la maquila de vestuario, textil y calzado. En relación con la composición por sexo, existen datos sobre el porcentaje de mujeres para Honduras (75%), México (55% de los obreros), Nicaragua (72%) y República Dominicana (55.5%).

3. Las subcontrataciones maquileras son parte de cadenas de producción que tienen diferentes niveles de eslabonamientos internos en el país. Así, existen cadenas de subcontratación simples, cuya relación es entre la empresa maquiladora y la empresa local. Otras cadenas, en cambio, son más complejas, hasta con tres intermediarios. En el último eslabón de estas cadenas están las trabajadoras que laboran en dos modalidades básicas de maquila: talleres y domicilios.

Cuadro 6 Istmo centroamericano: Evolución del valor agregado de la actividad maquiladora y zonas francas
(millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^{a/}
Costa Rica	129.9	209.3	91.8	175.5	164.3	513.3	1.776.2	221.8
El Salvador	70.1	108.4	173.6	213.5	291.1	337.9	378.7	456.3
Guatemala	105.5	136.4	166.5	175.6	212.2	284.9	287.7	373.8
Honduras	90.4	124.8	162.7	203.7	304.6	436.0	551.8	623.5
Nicaragua	-	-	-	-	60.6	69.0	74.6	102.2
Total	395.9	578.9	594.6	768.3	1 032.8	1 641.1	3 069.0	2 776.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 7 Centroamérica y República Dominicana: Empleo generado en la maquila de vestuario y textil

País y año	Número de trabajadoras	Porcentaje de mujeres
Costa Rica (Procomer junio 2002)	34 000	60
El Salvador (Ministerio Economía 2000)	90 000	73
Guatemala (Vestex 2001)	100 000	82
Honduras (Asociación Maquiladores 2001)	125.600	78
Nicaragua (Corporación Zonas Francas mayo 2001)	38 614	73
República Dominicana (Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación 2000)	196 924	77
Total estimado	585 138	

Fuente: Elaboración propia con base en fuentes citadas.

(completa o incompleta). En el caso de las empresas de maquila de segunda generación, que ensamblan aparatos electrónicos o microcomponentes, la composición de la fuerza de trabajo es más equilibrada en términos de sexo y los salarios son más altos en función del mayor nivel educativo y técnico.

3. Tendencias internacionales y nacionales en el desarrollo del empleo en la maquila

La actividad maquiladora en Centroamérica, Haití y República Dominicana realizó una importante contribución al financiamiento del desarrollo en los años noventa. Promovió un considerable ingreso de divisas y generó un número

importante de empleos, ambos de gran valor para una región que emergía de un período de agudos conflictos bélicos y en proceso de consolidar su estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales. Hacia fines de la década pasada, las políticas dirigidas a fomentar la inversión extranjera directa en zonas francas y en la industria exportadora en general enfrentaron la necesidad de buscar nuevas formas de atraer dichos flujos de capital, ante la progresiva supresión de una serie de apoyos a esta actividad dictada por los acuerdos de la OMC. En éstos se contempla la eliminación de los estímulos a la exportación y, a partir de 2003, la supresión de exenciones tributarias a dicho capital. Estas disposiciones se aplican a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá y República Dominicana, pero no a Honduras y Nicaragua, cuyos ingresos por habitante son todavía inferiores a US\$ 1 000 y, por tanto, la OMC no les exige cumplir estas medidas.⁴ Según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias al que se arribó en la Ronda Uruguay, no podrán mantenerse ni concederse subsidios que dependan del resultado de las exportaciones a partir de 2003.

Entre las medidas específicas adoptadas por los países para atraer y facilitar nuevas inversiones en la maquila destacan las nuevas normas en Costa Rica y El Salvador, uno de cuyos propósitos es agilizar los trámites para el establecimiento de nuevas empresas. En el caso de Costa Rica y como parte del esfuerzo para atraer la inversión extranjera directa y evitar la pérdida de empleos, en junio de 2001 se firmó el Nuevo Reglamento a la Ley de Zonas Francas y el Decreto para Modificar el Reglamento a los Regímenes de Perfeccionamiento Activo y Devolutivo de Derechos. Estos instrumentos están orientados a simplificar y reducir los trámites de ingreso de las empresas a los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo, estableciéndose plazos máximos de 36 y 19 días hábiles respectivamente, para el análisis y aprobación de las solicitudes de ingreso.

Nicaragua promulgó una nueva Ley de Inversiones Extranjeras en 2000 que reemplaza a la de 1991, la cual se considera que ya no respondía a la nueva realidad del país. La nueva ley da tratamiento nacional a los inversionistas extranjeros abre las posibilidades de realizar inversiones en todos los sectores, salvo en el área de seguridad nacional, salud pública y aquello reservado a inversión nacional por la Constitución. También en este país se promulgó la Ley de Admisión Temporal para el Perfeccionamiento Activo y de Facilitación

4. Véase World Bank HIPC Information. Nicaragua y Honduras son elegibles para recibir los beneficios de la iniciativa por su bajo ingreso per cápita, alto nivel de endeudamiento y situación de deuda insostenible. Hasta ahora han sido considerados como candidatos elegibles para la iniciativa un grupo de 41 países, la mayoría africanos. De América se ha incluido a Bolivia, Honduras, Guyana y Nicaragua. Cuando un país sea finalmente elegido como beneficiario de la iniciativa, debe prolongar las mejoras en el manejo de su economía y realizar reformas en la política social y estructural, incluyendo especialmente acciones que mejorarán el cuidado básico en salud y educación.

de las Exportaciones en 2001 dirigida a fomentar la expansión de la industria maquiladora. Asimismo, se han creado programas nacionales de competitividad en favor de la eficiencia de la industria, o de algunos sectores dentro de ella.

4. Derechos laborales: ¿Una deuda pendiente?

Hasta el presente algunas de las empresas subsidiarias de transnacionales que maquilan sus productos en los países de América Central y República Dominicana han tenido un fuerte poder negociador frente a los países de acogida, porque han podido reaccionar ágilmente frente a cambios en ventajas comparativas como salarios, seguridad social, impuestos, infraestructura, tipo de cambio, etc., trasladando sus operaciones de un país a otro. Desde la otra acera, en cambio, los países anfitriones no han avanzado hacia la definición de unos derechos y condiciones laborales básicos homologados regionalmente, que se cumplan en todos.⁵

Los cambios que emergen del sector globalizado de las economías implican un ajuste inteligente de los interlocutores sociales, a nivel de trabajadores y de empleadores en el reconocimiento de que los derechos y las obligaciones fundamentales en el trabajo han traspasado las fronteras nacionales y la violación, tanto de esas obligaciones como de esos derechos, surte efectos adversos para las economías de los países, las empresas y los trabajadores. Este ajuste requiere de un conocimiento adecuado del alcance y la aplicabilidad de las leyes laborales y los Convenios Internacionales de la OIT, en cada uno de los aspectos específicos que las mismas tutelan, así como de las “reglas del juego” que sustentan la necesidad de incrementar la productividad de las empresas y la competitividad de los países.⁶

En este sentido, en una investigación realizada por el Proyecto para el Mejoramiento de las Condiciones Laborales y de Vida de las Trabajadoras de la Maquila en Centroamérica (OIT) en el año 2000 en Centroamérica, se puso de manifiesto que más del 80% de los actores laborales consideran que el mayor problema para la aplicabilidad de las leyes del sector es el desconocimiento de las mismas (Jiménez y Fernández, 2001).

El conocimiento y la aplicación de las leyes y normas que dan contenido a los estándares laborales básicos está dejando de ser “un asunto” interno de

5. En esta dirección probable, resultan promisorios los esfuerzos de la OIT en la región, por ejemplo, con la firma del Acuerdo de Santo Domingo en junio de 2002, que, si bien no es un mecanismo vinculante, constituye una primera iniciativa a nivel de ministros para avanzar hacia estándares laborales básicos.

6. Los indicadores de competitividad que publicó el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE, 2000) indican un deterioro en 1999 de la posición relativa de todos los países de la región respecto del 1998, con excepción de El Salvador. La región en su conjunto bajó su posición de 44 a 48.

cada país para convertirse en un requisito supranacional. Así, por ejemplo, Estados Unidos, al considerar la elegibilidad de los países para la condición de beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC),⁷ exige tomar en consideración factores relacionados con aranceles, derechos de autor, lucha contra el narcotráfico, etc., y la medida en que el país reconoce los siguientes derechos de los trabajadores: derecho de asociación; de organizarse y entablar negociaciones colectivas; prohibición de usar toda forma de trabajo forzado u obligatorio; edad mínima para la contratación de menores y condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad laboral y de salubridad y la eliminación de las peores formas de trabajo de menores.

Se recogen así los principios y los derechos fundamentales en el trabajo de la Declaración de la OIT y seis de los ocho convenios fundamentales a los que hace referencia la misma. Por ello, sería un gran paso que se incorporaran los factores relacionados con la no discriminación en el empleo, contenidos en los Convenios 100 y 111 de la OIT, los cuales forman parte sustantiva de los derechos fundamentales contenidos en la Declaración.

En la actualidad y después de superada la impasse generada por la recesión económica de Estados Unidos, que afecta directamente el clima de las inversiones en los países de América Latina, existe una situación privilegiada para lograr una asociación entre la contribución de la OIT hacia el avance del respeto a los derechos laborales y las medidas que al respecto ha adoptado la ampliación de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, así como las medidas que en esta misma dirección estipulan el ACLA (especialmente el acuerdo laboral paralelo del TLCAN, denominado oficialmente como el Acuerdo de Cooperación Laboral de las Américas, ACLA), en los cuales se establece que los principios fundamentales en relación con las normas internacionales del trabajo deben ser respetados en todos los países miembros, y que los acuerdos comerciales deben contribuir a un mejoramiento general de los estándares de vida de los trabajadores.

5. Condiciones de trabajo y relaciones laborales en la perspectiva de los interlocutores sociales

A continuación se expone una síntesis de los resultados de las investigaciones hechas en diferentes momentos por el Proyecto para el Mejoramiento de las Condiciones Laborales y de Vida de las Trabajadoras de la Maquila en Centroamérica, en relación con las condiciones de trabajo de los trabajadores de la maquila de vestuario y textil.

7. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) es un programa preferencial de Estados Unidos destinado a promover el desarrollo económico de la región del Caribe, a través de la entrada exenta o reducida del pago de impuestos arancelarios en territorio norteamericano de la mayoría de los productos.

a) *Cantidad y calidad de los empleos*

Los representantes de los interlocutores sociales involucrados de una u otra forma en la maquila (trabajadoras, empresarios, gobierno, sindicatos y movimiento de mujeres) coinciden en que las zonas francas están ofreciendo una respuesta, aunque parcial, al problema de la desocupación en los países, especialmente en el caso de las mujeres. No obstante, al abordar el aspecto de la calidad de este empleo, estos actores expresaron criterios divergentes.⁸

A juicio de las trabajadoras, dirigentes sindicales y del movimiento de mujeres, la calidad de este empleo es precaria, ya que las condiciones y relaciones de trabajo se caracterizan por frecuentes violaciones a los derechos laborales y humanos. Los sindicatos, en términos generales, califican de negligente la acción de los Ministerios del Trabajo y señalan que los gobiernos “sacrifican” la exigencia de que se respeten los derechos laborales básicos a la disminución de las presiones sociales que significa la creación de empleo intensivo. Entre las estrategias utilizadas por las organizaciones sindicales para buscar solución a los problemas figuran acciones individuales y/o colectivas, procedimientos de negociación bilateral, denuncias ante el Ministerio del Trabajo y, cuando estas vías se consideran agotadas, se recurre al paro de labores.

Los Ministerios del Trabajo reconocen que, a pesar de los avances, las condiciones laborales no son las óptimas y que existe un porcentaje de empresas con niveles diferenciados de incumplimiento de los estándares laborales básicos, aunque destacan los esfuerzos de todos los interlocutores sociales para mejorar la situación. Puede afirmarse que estas violaciones son similares, en tipo y frecuencia, a las que pueden observarse en empresas no adscritas al régimen de zonas francas.

Los gerentes de las empresas maquiladoras aseguran que su actuación se ciñe a lo establecido en la legislación nacional, atribuyendo a una “propaganda antimaquila” la imagen negativa que algunos perciben de las condiciones y relaciones laborales prevalecientes en sus empresas.

b) *Estabilidad laboral*

La maquila de vestuario y textil se nutre de ese alto porcentaje de población que padece las diferentes formas de exclusión social asociadas a la pobreza.

8. En Nicaragua, un estudio desarrollando durante cinco años por la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público, la Dirección General de la Función Pública y el Proyecto de Reforma del Servicio Civil del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, junto con el Proyecto de Promoción de Políticas de Género de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ), demuestra que en cargos de dirección, por ejemplo, los hombres ganan el doble de una mujer. En los cargos de producción, la relación llega a ser 3 a 1, en desventaja para las mujeres, es decir, que por cada 100 córdobas devengados por una mujer, en un determinado puesto de producción, un hombre gana tres veces más en ese mismo puesto e institución.

La constante amenaza del desempleo y la situación de pobreza en que vive la mayoría de los obreros de la maquila propician que las empresas maquiladoras dispongan de una gran cantidad de oferta de fuerza de trabajo que pueden renovar con relativa facilidad. En las investigaciones realizadas, las operarias de la maquila perciben, como las causas reales de los despidos, la negativa de realizar horas extras, la solicitud de permisos médicos o personales, las ausencias por enfermedad, el embarazo, el no ajustarse a las diferencias en la cultura del trabajo de supervisores coreanos o taiwaneses, el rechazo al acoso sexual y, la peor de todas las faltas, la promoción de la organización de sindicatos.

Esta constelación de factores pareciera ser solamente una de las explicaciones para los constantes despidos y cancelación de contratos, informados por las trabajadoras, así como por dirigentes sindicales y funcionarios de diferente nivel de los ministerios del trabajo. En opinión de los dirigentes sindicales, estos son mecanismos para evitarse los costos que se derivan del pago de prestaciones sociales, incluyendo la antigüedad laboral. Podría decirse que son situaciones que hacen muy frágil la estabilidad de las trabajadoras, en perjuicio de sus derechos. La inestabilidad laboral prevaleciente en las zonas francas también es asociada por los sindicatos y las trabajadoras, al retardo en la firma de los contratos de trabajo y al carácter temporal de éstos.

También existe lo que se podría llamar inestabilidad laboral colectiva, generada por el cierre de empresas debido al traslado hacia otros países, el cambio de dueños o la suspensión temporal de labores.

Otro factor explicativo, y que en definitiva es el que tiene mayor incidencia, se relaciona con la dinámica del mercado internacional, cuya contracción se refleja en el cierre de empresas o líneas de producción, traslado de empresas, decremento en la demanda de productos en los mercados de destino, tal y como ha venido sucediendo desde 2001.

c) Rotación de la fuerza de trabajo

En el caso de las maquilas, la rotación de la fuerza de trabajo se observa casi exclusivamente al interior del sector. La poca capacidad de absorción de empleo de las industrias nacionales de tipo similar (vestuario y textil), así como la capacitación elemental especializada en una tarea que brinda la maquila a la fuerza laboral, dificultan la movilidad laboral hacia otro tipo de industrias.

Desde la perspectiva empresarial, la rotación de la fuerza de trabajo entre las empresas maquiladoras constituye uno de los principales problemas que se enfrentan, dado que existe una “competencia no declarada” entre las empresas para contratar a las operarias con mayor experiencia y capacidad. En todo caso, la movilidad laboral es un fenómeno sobre todo significativo entre las trabajadoras jóvenes, que tienen mayores oportunidades para conseguir empleo en otras empresas del mismo sector. Las trabajadoras mayores de 35 años tienen dificultades reales para “rotar” de una empresa a otra, lo que se relaciona con la discriminación por edad, en la demanda de este tipo de fuerza de trabajo.

d) Salario, horas extras e incentivos

Los mecanismos de fijación del salario son complejos, ya que éste es una combinación de trabajo ordinario y extraordinario, pagado “a destajo” o por metas de producción. Esta práctica no está reglamentada oficialmente, lo que en muchos casos se presta a abusos por parte de los empleadores para maximizar sus ganancias.

Asimismo, los incentivos que ofrecen las empresas, por el mismo hecho de ser un complemento salarial voluntario otorgado por el empleador, son percibidos de forma diferente por las trabajadoras y las organizaciones sindicales. Para las organizaciones sindicales constituyen un mecanismo de presión mediante el cual se busca maximizar la productividad a costa de una afectación de los derechos laborales básicos. Para las trabajadoras son un “complemento” necesario y apetecible de sus salarios, al que pueden optar o no, de acuerdo con su capacidad de producción tanto individual como en la “línea” de ensamblaje en la que desempeñan sus tareas.

Las trabajadoras afirman que los salarios que devengan son insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar. No obstante, en términos generales, los salarios en la maquila están por sobre el mínimo salarial en la rama industrial. Esto pone en evidencia que los salarios mínimos en la región son insuficientes para cubrir los costos de la canasta básica familiar y que este problema afecta a trabajadores de todas las ramas de actividad. En este sentido, pueden presentarse casos de pagos por debajo del mínimo, cuando las remuneraciones se realizan por “producción” y no conforme al salario mínimo establecido legalmente.

Con relación al pago de horas extras, la investigación realizada en El Salvador, Guatemala y Nicaragua indicó que muchas empresas cancelan las horas extras de forma indebida (no las pagan doble, las pagan por producción sencilla, o bien, promedian el pago de producción de las jornadas ordinaria y extraordinaria).

e) Organización del proceso de producción

El principal problema señalado por las trabajadoras con relación al proceso de producción es el de la extensión e intensidad de la jornada de trabajo, que sobrepasa con mucha frecuencia las 48 horas semanales. El promedio de diez horas diarias (de 7:00 a.m. a 17:00 p.m.) fijado por las empresas de zonas francas, puede extenderse en algunas empresas hasta las 22:00 p.m. e incluso a los fines de semana. La investigación realizada sobre la salud ocupacional de las trabajadoras muestra que sufren problemas de salud, especialmente un progresivo agotamiento físico y mental a consecuencia de la intensidad y duración de la jornada laboral. Asimismo, dijeron estar enfrentando conflictos familiares y la imposibilidad de desempeñar otras actividades –como estudiar, en el caso de las más jóvenes– dada la exigencia sistemática de realizar horas

extras, planteada por los empleadores a fin de cumplir en tiempo y forma con sus compromisos de entrega de producción. Sin embargo, muchas trabajadoras admitieron que están dispuestas a cumplir con este requisito, a fin de asegurar un ingreso adicional a sus bajos salarios.

En la actualidad, y particularmente en los casos de El Salvador y República Dominicana, se han introducido cambios en la jornada laboral, por medio de esquemas tipo 4 x 3, o 4 x 4. El sistema de trabajo denominado 4 x 4 en las zonas francas de República Dominicana se convirtió el 23 de octubre de 2001 en realidad. El acuerdo estipula que los obreros trabajarán cuatro días a la semana y descansarán otros cuatro. Los empresarios de la Asociación Dominicana de Zonas Francas (ADOZONA) y las centrales sindicales, agrupadas en la Federación Unitaria de Trabajadoras y Trabajadores de Zonas Francas (FUTRAZONA) y la Federación Nacional de Trabajadores de Zonas Francas (FENATRAZONA), reunidos en la sede de la Secretaría de Trabajo, acordaron este sistema. Dentro de lo pactado por las partes está el reordenamiento laboral que implica el mantenimiento de la jornada de trabajo semanal de 44 horas, prevista en el Código de Trabajo, y que su establecimiento no implicará una reducción del salario de los empleados de las zonas francas. Este mismo tipo de reorganización de la jornada laboral se observa en algunas empresas en Costa Rica y El Salvador.

f) Relaciones laborales

De las percepciones de los sectores directamente involucrados en la dinámica del proceso de trabajo en la maquila, se infiere que en estas empresas prevalecen relaciones laborales con un precario desarrollo de las técnicas de motivación y desarrollo de los recursos humanos de la empresa. Los factores básicos que contribuyen a establecer y reproducir precarias relaciones humanas en las maquilas son, a juicio de informantes directos y fuentes secundarias, las diferencias culturales, la prevalencia de estilos de gerencia tradicionales que se conjugan con modelos organizativos de la producción de carácter taylorista-fordista.

Testimonios de operarias e información de sindicalistas y gerentes de empresas muestran que en las maquilas se suceden casos de acoso y chantaje sexual. Sin embargo, este fenómeno está muy poco documentado, por lo que es difícil hacer afirmaciones sobre su frecuencia o mediciones comparativas de incremento o disminución. El hecho de que la mayoría de la fuerza laboral en la maquila sean mujeres jóvenes podría favorecer la tendencia de que se presenten estas formas de violencia de género, ejercidas usualmente por hombres en posiciones de autoridad dentro de las fábricas. En este sentido resulta un avance importante las acciones de VESTEX en Guatemala para incluir en el Código de Conducta medidas preventivas dirigidas a evitar el acoso sexual en las empresas.

g) *Higiene y seguridad laboral*

Las condiciones de higiene y seguridad en las empresas fueron catalogadas por las obreras en un rango de “regulares” a “malas”. Por ejemplo, en un diagnóstico realizado por el Ministerio de Trabajo en Nicaragua y el Instituto de Seguridad Social en el 2000, sobre condiciones de seguridad e higiene, se concluye que en más del 90% de empresas ubicadas en la zona franca Las Mercedes se evidenciaron serias deficiencias en aspectos como iluminación, ventilación, manipulación de productos tóxicos y espacios reducidos entre las máquinas que propician accidentes laborales. Asimismo, se menciona una falta de señalización de los lugares de peligro, la inexistencia de salidas de emergencia, insuficiencia de sanitarios y comedores, además de una creciente contaminación del entorno ambiental y riesgos ergonómicos: la mayoría de las empresas no tienen sillas con espaldar, diseñadas para reducir la fatiga muscular y evitar daños físicos por malas posturas.

h) *Organización sindical*

Según las organizaciones sindicales, la violación al derecho de libertad de organización sindical es una de las faltas más graves cometidas dentro de las maquiladoras. Es común la práctica de despidos al menor indicio de organización sindical y que las empresas realicen acciones para impedir y/o dificultar la organización sindical. Entre éstas se encuentran:

“...Contratación de mano de obra joven, con poca o nula experiencia organizativa gremial; el desarrollo de programas de influencia psicológica para evitar la organización del trabajador en sindicatos; el uso de modalidades de contratación temporal que facilita la no renovación del contrato en cuanto la empresa lo estime conveniente; la asignación de tareas más difíciles y peor remuneradas a los trabajadores sindicalizados...” (Valverde, 1996).

Los dirigentes mencionan, además, la existencia de “listas negras”, consistentes en los nombres de aquellas personas que hubieran sido despedidas por razones sindicales y que circulan entre los empresarios maquiladores, para evitar las contrataciones en otras empresas. Los problemas para la organización sindical provienen también de la falta de una fiscalización rigurosa por parte de los ministerios de trabajo, así como la localización geográfica dispersa de las maquilas.

Sin embargo, en este problema influye también la falta de estrategias adecuadas al nuevo proletariado, lo que plantea la necesidad de nuevas formas de acercamiento.

Una evidencia de la necesidad de hacerse preguntas sobre estas nuevas estrategias es la resistencia de las mujeres a sindicalizarse no sólo por la represión patronal, sino porque no visualizan claramente en qué medida la sindicalización les será beneficiosa. En investigaciones hechas en Honduras y Guatemala, se

evidencia que las mujeres perciben que sus “necesidades e intereses como mujeres no son prioritarios en los sindicatos”.

La magnitud de los problemas laborales de la maquila, las dificultades de los sindicatos para darles respuesta y la presencia masiva de mujeres en este tipo de fábricas, han motivado a que diversas organizaciones, tales como las de mujeres, pro derechos humanos y religiosas que tradicionalmente no se habían ocupado de asuntos laborales, se hayan volcado a esta área. Esta realidad puede conducir a un nuevo *aggiornamento* entre las organizaciones sindicales y la sociedad civil, que revitalice y otorgue credibilidad y pertinencia a las acciones complementarias de ambos sectores.

6. Tendencias actuales en las condiciones de trabajo

Uno de los factores de mayor incidencia en el proceso de feminización del mercado laboral es la liberalización del comercio en procesos de ajuste estructural. Los ingresos generados por las mujeres trabajadoras de la maquila se relacionan con 4 factores básicos: la amplia oferta de mano de obra a bajo costo y de baja calificación; la necesidad de satisfacer las necesidades de la canasta básica familiar; la inadecuada e insuficiente oferta formativa para las mujeres, y la búsqueda de “ingresos propios” como parte de procesos complejos de creciente autonomía de las mujeres en la búsqueda de desarrollo personal. La pobreza es el telón de fondo que explica la afluencia de las mujeres desde zonas rurales y zonas urbanas marginales hacia el empleo en las empresas de maquila textil y de vestuario.

Pero, además, las mujeres trabajadoras de la maquila enfrentan *obstáculos para la entrada* al mercado laboral maquilero, como son la discriminación por edad (deben ser mujeres jóvenes), por estar casadas o en unión libre con hijos a cargo y por embarazo. A estos tipos de discriminación se agrega la cesantía de las mujeres durante las coyunturas de desaceleración o estancamiento de las economías de los países desarrollados, a los que son exportados los bienes maquilados. Si por su disponibilidad a trabajar en condiciones a menudo precarias y por sus habilidades motoras y disciplina laboral, estas mujeres son las primeras en ser contratadas, pero son también las primeras en ser despedidas, cuando se contrae el flujo de comercio de los bienes manufacturados.

El impacto de la liberalización comercial se puede analizar desde el ángulo económico de la evolución de la oferta laboral (empleo) y de la demanda de productos (consumo). La apertura comercial está concatenada con la internacionalización de los mercados de capital, de bienes y servicios y de trabajo. Este proceso ha significado un incremento de la movilidad del capital, con efectos sobre los movimientos migratorios, de reubicación y de desarraigo de los hombres y las mujeres. Las migraciones femeninas del ámbito rural al urbano –como se observa en la reubicación habitacional de mujeres indígenas en Guatemala y la migración de mujeres de zonas rurales y urbanas hacia los

polos de desarrollo de la maquila de vestuario en Honduras y Nicaragua— están fuertemente influidas en función de la capacidad de empleabilidad, que ya la maquila textil y de vestuario prioriza la contratación de mujeres jóvenes, poco cualificadas y solteras. Esta situación perpetúa el círculo perverso del desarraigo del núcleo familiar en el caso de mujeres con hijos pequeños, que deben dejarlos al cuidado de abuelas y otras parientas o mujeres que no pertenecen a su familia. Uno de los efectos más graves observados en estas migraciones es el hacinamiento habitacional en condiciones de extrema precariedad, donde grupos de mujeres comparten una habitación en las zonas marginales de producción maquilera. Por otra parte, estas zonas de atracción de empleo se han visto desbordadas en su capacidad de prestación de servicios sociales por la afluencia de fuerza de trabajo, para la que los gobiernos no previeron la infraestructura necesaria, como en los casos de Choloma, San Pedro Sula y Villanueva en Honduras. El fenómeno de las zonas francas no puede ser analizado sin considerar el proceso de globalización y la situación de la economía doméstica de cada país que, en los casos de Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, está marcada por altos índices de desempleo y altos porcentajes de pobreza.

7. Instrumentos privados y voluntarios adoptados en las empresas de maquila de vestuario y textil

Una de las paradojas de los mercados globalizados es la incidencia de actores internacionales en problemas que antes eran estrictamente nacionales, como el respeto a los derechos laborales básicos, que no son otra cosa que los derechos humanos de los trabajadores.

La maquila de todo tipo, y muy particularmente la textil, la del calzado y de juguetes, no ignora que existen en la actualidad interlocutores sociales internacionales.

Las oportunidades y ventajas de la globalización para el sector empresarial son bien conocidas, pero han ido surgiendo nuevas “reglas del juego”, de forma que las contravenciones, reales o no, pueden ser transmitida instantáneamente a todo el globo. Las campañas de relaciones públicas, basadas en imágenes vacías de contenido, ya están mostrando sus limitaciones y es importante hacer evidente que las empresas respetan los derechos humanos y laborales. De esta forma, el comportamiento correcto puede finalmente ser lo mejor para las relaciones públicas y lograrlo requiere un compromiso de ambas partes; en otras palabras, requiere interlocutores.

Si se desean abordar las responsabilidades de la globalización, se necesita la participación activa de los trabajadores y los empleadores, trabajando mancomunadamente con los gobiernos. Inevitablemente están emergiendo reglas globales que establecerán marcos al mercado global en un proceso similar al que se ha dado a nivel nacional.

En el mundo existen otras fuerzas fuera de las fuerzas del mercado. Entre ellas deben contarse los interlocutores sociales globales y entre ellos se encuentran los poderosos sindicatos internacionales, las asociaciones de consumidores con su poder de *lobby* e incidencia a nivel político en los países desarrollados y las organizaciones internacionales que contribuyen al logro de los objetivos del desarrollo económico con rostro humano.

Las industrias de la maquila en América Central, en especial, las filiales de transnacionales con capital de Estados Unidos, están aplicando cada vez más, de forma voluntaria, códigos de conducta, como resultado de la presión ejercida por la sociedad civil y por los medios de comunicación, y también como medio para conseguir una valiosa imagen de marca. Aunque estos códigos de conducta contienen todos los elementos deseables en términos del respeto a los derechos laborales básicos, sus resultados no son en absoluto claros, porque carecen de mecanismos creíbles de verificación de los mismos. Este problema ha sido denunciado y señalado por las poderosas asociaciones de consumidores de Estados Unidos y Europa, así como por las organizaciones de trabajadores de los países desarrollados.

En una resolución adoptada por el Consejo General de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) sobre códigos de conducta en 1999, se establece la *orientación común para las empresas y sus organizaciones nacionales* con respecto a estos instrumentos.

“La OIE cree firmemente que la mejor manera de garantizar unas pautas básicas mínimas y que sean válidas en materia laboral es que los gobiernos apliquen y velen por el cumplimiento de unos niveles laborales que se ajusten a las disposiciones de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En opinión de la OIE, los códigos privados pueden completar disposiciones nacionales adecuadas, pero en ningún caso sustituirlas.

“La adopción de códigos voluntarios por parte de las empresas no se presenta como una solución simple ni fácil para un problema que resulta difícil y complejo en la práctica. En efecto, para que los códigos sean eficaces tienen que tener en cuenta las muy diversas circunstancias en las que las empresas realizan su actividad, e incluir objetivos formulados de manera realista”.

Los aspectos más relevantes de la Resolución de la OIE son los siguientes:

- la publicación de un código puede reforzar la imagen de una empresa ante sus consumidores;
- los códigos de conducta son sólo uno de los muchos ejemplos de prácticas adecuadas que se dan en el área de las iniciativas sociales voluntarias;
- el único indicador verdadero del compromiso de una empresa en materia de responsabilidad social es su comportamiento cotidiano. Las compañías que tienen códigos de conducta no son necesariamente “mejores” que las empresas que no los tienen;

- los códigos de conducta que procuran fomentar la responsabilidad social no son necesariamente exclusivos de las empresas multinacionales;
- la responsabilidad social de las empresas comienza allí donde termina la legislación; los gobiernos son los encargados de establecer esta línea de demarcación, y no pueden esperar que las empresas cumplan este papel;
- el contenido de los códigos variará según las características de la empresa y el entorno en que esta se desenvuelva;
- el contenido de un código también reflejará de lo que es capaz una empresa en la práctica;
- no es posible responsabilizar a las empresas de la conducta de un determinado proveedor;
- las empresas sólo pueden colaborar con los proveedores para ayudarles a cumplir con los requisitos de un código;
- por su propia naturaleza, los convenios de la OIT no se prestan para ser incluidos en los códigos de conducta de las empresas: se elaboraron como una orientación para el legislador nacional y se aplican a los gobiernos, y no a las empresas, e
- incumbe a la propia empresa asegurarse de la aplicación efectiva de su código.

Las posiciones de las organizaciones de trabajadores en Centroamérica, en relación con los códigos de conducta, son por lo general adversas por dos factores.⁹ Primero, consideran que los códigos de conducta son “sólo declaraciones de principios, que no se cumplen en la práctica y que son utilizados por las empresas de la maquila de vestuario y textil como un mecanismo más para boicotear la sindicalización (...)”, y segundo, consideran que “los códigos de conducta no son necesarios, porque para regular las relaciones de trabajo existe legislación laboral e internacional que debe cumplirse”.

La CIOSL, por su parte, no ignora la importancia creciente de este tipo de mecanismos y, en una investigación sobre códigos de conducta, plantea un conjunto de recomendaciones que deberían tener presentes las empresas que adoptan este tipo de instrumentos (CIOSL, 1999):

“Una empresa que tome seriamente su código de conducta no lo dejará en manos de su departamento o agencia de relaciones públicas, sino que hará que los más altos niveles de la empresa sean responsables de la implementación del código y que se incorpore su cumplimiento en todos los sistemas de gestión pertinentes. Esto significa asignar responsabilidades en toda la empresa.

Una responsabilidad debería ser asignada al departamento legal, la observancia del código empresarial debería ser una parte aplicable, y aplicada, de los acuerdos que la empresa firma cuando subcontrata”.

9. Entrevistas realizadas en 1999 por el Proyecto Mujeres Trabajadoras de la Maquila con Confederaciones Sindicales en Centroamérica.

Otras responsabilidades son de incumbencia del departamento de personal. El código debería aplicarse a toda la empresa que lo adopta, así como a sus abastecedores y subcontratistas:

“El personal de la empresa debería recibir formación en la implementación del código.

Los compradores deben poder tener en cuenta el costo del cumplimiento del código a la hora de negociar contratos con los abastecedores. Las prácticas laborales deben ser supervisadas de conformidad con los mismos criterios utilizados en la supervisión de la calidad.

La empresa debe estar preparada a sufragar el costo total de la implementación de su código, inclusive su supervisión y verificación.

En todos los casos, los trabajadores/as cubiertos por un código deberían recibir una explicación completa y comprensible, oral y escrita del código. Los trabajadores cubiertos por un código deberían también contar con canales confidenciales y accesibles para informar sobre violaciones del código”.

8. ¿Qué quieren ver las trabajadoras en un código?

Trabajadoras de la maquila que participaron en un taller sobre códigos de conducta en Nicaragua¹⁰ identificaron los siguientes temas que aspiran a ver contenidos en este instrumento:

- salario digno;
- protección y respeto a los derechos de las trabajadoras embarazadas;
- no discriminación sobre la base de raza, edad o género;
- no a la violencia (abuso psicológico, físico o verbal, o acoso sexual);
- protección de la salud y seguridad ocupacional;
- respeto a la libertad de asociación;
- el derecho a negociar colectivamente y la defensa de los derechos laborales y humanos;
- no al trabajo extra forzoso, con horas regulares que no excedan las 8 horas diarias;
- ambiente de trabajo digno;
- respeto a la legislación laboral nacional y a las convenciones de la OIT;
- eliminación de castigos y multas;
- regulación del trabajo infantil de acuerdo con la legislación nacional e internacional;
- respeto a los derechos de los trabajadores a domicilio, y
- limitación a la capacidad de las empresas de retirarse cuando los trabajadores se organizan y reclaman sus derechos.

10. Seminario Internacional sobre Códigos de Conducta, Red de Mujeres Trabajadoras de la Maquila, Nicaragua, 2001.

Algunos países han emprendido iniciativas adicionales para homologarse con estándares internacionales, entre los que destacan Nicaragua, con la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos, suscrita en 2001, y los esfuerzos continuos de Guatemala para promover la incorporación de empresas al Código de Conducta Laboral creado en 1997 por VESTEX, revisado y perfeccionado desde ese entonces por el sector vestuario y textiles para converger con los estándares laborales internacionales. La gremial de exportadores de vestuario y textiles de Guatemala (VESTEX) tiene el Código de Conducta más completo de América Central y organiza cursos de capacitación en la aplicación del Código, así como en los contenidos de la legislación laboral nacional e internacional. Esta gremial ha hecho el notable esfuerzo de traducir el código al lenguaje vernáculo de los taiwaneses. VESTEX, con el apoyo de la OIT, ha promocionado en su Código de Conducta normas para prevenir el acoso sexual en las empresas que han adoptado este mecanismo.¹¹

*“En El Salvador, la ASIC y el Ministerio de Trabajo hicieron público su apoyo a la iniciativa Worldwide Responsibility ¿Apparel? Production Certification Program (WRAP). Este programa consiste en la certificación de fábricas maquiladoras como empresas respetuosas de los derechos humanos. El WRAP es un programa de certificación elaborado en EE.UU. por la asociación de fabricantes de ropa y apoyado por empresas y grandes firmas que, en algunos casos, han sido reacias a la libertad de organización sindical. También ha recibido el apoyo de ex sindicalistas vinculados con el Instituto Interamericano de Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL). En la región de la Cuenca del Caribe ha recibido todo el apoyo de los Ministerios de Trabajo y de las Cámaras empresariales maquiladoras y ya son varias las empresas que están en proceso de certificación con esta instancia”.*¹²

También en Nicaragua se están desarrollando iniciativas para promover la incorporación de las empresas al WRAP.

D. BRECHAS, RETOS Y OPORTUNIDADES PARA AVANZAR HACIA EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO EN LA MAQUILA

Los cambios que está generando la globalización presionan no sólo hacia la “reingeniería” de la producción y de los estilos de gestión laboral en las empresas, sino que requieren de una adecuación institucional de la acción de los Ministerios de Trabajo y de un proceso de formación/transformación de las

11. Esta inclusión surge como resultado de una investigación hecha por el proyecto sobre el problema del hostigamiento sexual en el trabajo en empresas de maquila en Guatemala. La investigación fue coordinada con VESTEX y los resultados serán presentados en un acto público con la incorporación de las nuevas normas en el Código de Conducta.

12. Grupo Monitoreo Independiente, El Salvador 2002, página web del GMIES.

organizaciones de trabajadores, para poder incidir en el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Esto, a su vez, es una condición necesaria para incrementar la productividad y competitividad y mejorar las condiciones de trabajo en los países exportadores de este tipo de manufacturas.

Estos cambios presionan hacia la modificación en los sistemas y en las prácticas de producción, en la transferencia de tecnología, así como en los estilos de gestión laboral en las empresas. Asimismo, la globalización en el sector de la maquila ha generado sistemas de producción integrados a través de las subsidiarias de empresas transnacionales, que maquilan en diferentes países con estándares de producción y calidad similares, pero con grandes diferencias en lo relativo a estándares laborales, lo que evidentemente genera efectos adversos para las condiciones de trabajo y las relaciones laborales. Estas diferencias no se perciben como importantes a nivel normativo –aunque hay países que tienen pendientes importantes reformas de sus legislaciones laborales–, sino que se percibe al nivel de “los hechos”, en términos de los diferentes niveles de desarrollo institucional y nacional de: (a) una cultura del trabajo basada en el respeto a los derechos laborales; (b) instituciones gubernamentales, empresariales y de trabajadores con conocimientos adecuados y procedimientos eficaces para lograr la necesaria vinculación entre productividad y acatamiento de las obligaciones y derechos laborales de las partes.

En otros términos, existe un desconocimiento tangible sobre los estándares laborales básicos y sus mecanismos de aplicación¹³ por parte de los interlocutores sociales. Asimismo, se observa una resistencia manifiesta de los empleadores a las organizaciones sindicales, en tanto y en cuanto las visualizan como fuentes de conflicto y no como “contrapartes” vinculadas a la conciliación de las necesidades de las empresas con los derechos básicos de los trabajadores. Desde otra perspectiva, también se advierte en las organizaciones sindicales un precario conocimiento de las necesidades de las empresas y una tendencia a ignorar sus avances en materia laboral, si los mismos no son producto de demandas “sindicales”.

Los ministros de la subregión han identificado la necesidad de fortalecer las capacidades de los interlocutores laborales en relación con el conocimiento y el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo. Asimismo, la necesidad de mejorar la capacidad de los gobiernos, empleadores y trabajadores para diseñar y poner en práctica políticas y programas eficaces de seguridad y salud en el trabajo para el mejoramiento de las condiciones del trabajo, la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo y la protección de la salud y el

13. Por estándares laborales básicos se entienden los requisitos mínimos de protección y cobertura que las normas internacionales del trabajo contemplan con respecto a los derechos fundamentales de los trabajadores, y a las condiciones y medio ambiente de trabajo, seguridad y salud de los trabajadores que deben aplicarse a las empresas del sector de la maquila, en concordancia con las legislaciones laborales nacionales y las características de este sector industrial.

bienestar de los trabajadores. La divulgación de esta normativa incidirá en la prevención de conflictos laborales y en su resolución cuando los problemas se presenten.¹⁴

Con la excepción de Costa Rica, los países de América Central y República Dominicana no disponen de programas regulares de capacitación y de formación profesional en materia de salud y seguridad en el trabajo, ni de programas universitarios de grado en esta materia. La administración del trabajo requiere de técnicos y profesionales con conocimientos sólidos en salud y seguridad en el trabajo, incluido el análisis y la prevención de riesgos ocupacionales en el lugar de trabajo, y, en general, de sistemas de gestión de la previsión de tales riesgos en empresas e instituciones. En este ámbito es particularmente importante el déficit existente en métodos de evaluación y prevención de riesgos.

No existen políticas integrales de alcance nacional y sectorial en materia de mejoramiento de las condiciones de trabajo, seguridad y salud. En muchos países se manifiesta una alta incidencia de accidentes y lesiones y se desconoce la de las enfermedades de trabajo. En general, se observa un desconocimiento por parte de los empleadores y trabajadores sobre las leyes y reglamentos en materia de condiciones de trabajo, seguridad, salud y medio ambiente laboral. Además, suelen existir limitaciones en la inspección del trabajo y en la aplicación de dicha legislación, así como poca conciencia y capacitación en materia de seguridad y salud en el trabajo. Tampoco existe una política nacional para el sector de maquila orientada al mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo.

Se observan brechas de diferentes niveles de amplitud entre países y empresas de la maquila, en lo relativo al acatamiento de los derechos fundamentales en el trabajo estipulados en las legislaciones nacionales y en las normas internacionales del trabajo.

Existen brechas en lo relativo a la calidad de las condiciones de trabajo en las empresas de la maquila con respecto a: jornada de trabajo, ritmo de trabajo, período de descanso, trabajo a tiempo parcial, protección de la maternidad, remuneraciones adecuadas a la productividad, estabilidad laboral, pago de vacaciones y feriados de ley, pago de horas extraordinarias, pago de cesantías y aguinaldos, mecanismos de solución de controversias laborales, participación en el establecimiento de medidas de prevención de accidentes y enfermedades y control de riesgos en el trabajo, factores ambientales, calidad de las instalaciones, equipos y maquinarias, organización del trabajo, libertad de organización, violencia y estrés, cobertura de la seguridad social, etc.

Tales brechas afectan a ambos sexos, pero adquieren características especiales en lo relativo a las mujeres trabajadoras, por ser éste un sector altamente feminizado. Sin embargo, la perspectiva de género está ausente en la gestión de los recursos humanos en las empresas, es muy incipiente en las

14. Véase Declaración de Ottawa, octubre 2001.

negociaciones colectivas y en la acción de las organizaciones de trabajadores y es “ciega” a los problemas específicos de las mujeres en las administraciones laborales, en especial, a nivel de las Inspectorías de Salud Ocupacional y las Inspectorías de Trabajo. Estos déficits apuntan a la necesidad de desarrollar instrumentos prácticos, con medidas específicas para la gestión de la salud ocupacional, mejorar la aplicabilidad de los derechos laborales y de negociación colectiva, de modo que incorporen de forma clara y sencilla los pasos necesarios para contemplar las necesidades de las mujeres trabajadoras en cada uno de estos ámbitos.

Persiste también una brecha importante en materia de formación de recursos humanos. En un estudio realizado por la OIT (Del Cid y Tacsan Chen, 1998) se afirma que:

“La subregión en su conjunto marcha un tanto a la zaga en esta materia respecto a los países más avanzados del norte y del sur; sobre todo en los casos de Honduras, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Guatemala, donde las proporciones de trabajadores sin instrucción o solamente con educación primaria se ubican entre la mitad y dos tercios del total de esa fuerza de trabajo.

En este sentido, solamente Costa Rica y Panamá muestran progresos sostenidos en la formación de sus recursos humanos, medidos a partir de la reducción en el analfabetismo y del aumento de la proporción de fuerza de trabajo con algún grado de educación superior; tendencias que reflejan el mayor esfuerzo de inversión realizado por estos dos países en el desarrollo de sus recursos humanos. Este elemento, y su incidencia sobre la productividad, contribuyen a explicar los mayores niveles salariales vigentes en Costa Rica y Panamá respecto a los demás países de la subregión.

El problema no es solamente cuantitativo, sino también cualitativo... En tal sentido también conviene destacar que, con la excepción de Costa Rica y Panamá, la cobertura de los programas de formación profesional es bastante limitada, además de que prevalecen problemas de inadecuación entre el contenido de los programas y las nuevas exigencias del mercado por competencias crecientes de fuerza de trabajo”.

Existen prácticas de trabajo inseguras en las empresas de la maquila y una alta incidencia de accidentes y lesiones del trabajo, así como un desconocimiento del impacto y alcance de las enfermedades de origen ocupacional. Se observa también desconocimiento por parte de empleadores y trabajadores de las leyes y reglamentos en materia de condiciones de trabajo, seguridad y salud, y poca conciencia y formación en materia de prevención de riesgos en el trabajo. Como un problema específico de gran relevancia, tanto para la gestión de las empresas como para las condiciones de trabajo de los trabajadores, se encuentra lo relacionado con salud en el trabajo y el medio ambiente.¹⁵

15. En el caso de Costa Rica, un indicador permite ilustrar la importancia del problema: en 2000 se informaron 118 626 accidentes laborales. El origen de estos accidentes estuvo en primer lugar en el trabajo en la agricultura (29.4%), seguidos por la industria manufacturera

Salvo Costa Rica, los países del área no han establecido planes y políticas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo, materia donde la toma de conciencia es creciente en la promoción de políticas nacionales para la prevención de riesgos en el lugar de trabajo. Los problemas en el ámbito de la salud y seguridad ocupacional en los países son muy importantes. Para afrontarlos es necesario un enfoque sistémico. Por ejemplo, en el período 1990-1995, los porcentajes de la PEA cubierta por la seguridad social en el sector formal de la economía, eran los siguientes: El Salvador 22.6%; Guatemala 29.0%; Nicaragua 14.3%;¹⁶ para Honduras en 1997 la cobertura de la PEA sólo alcanzaba al 11%.¹⁷ En Costa Rica en 2000 la cobertura de la seguridad social para los asegurados directos y sus familias alcanzó el 87.7% (MIDEPLAN, 2002). La productividad de muchas empresas de la maquila es inferior a su potencial, debido, entre otras razones, a que sus condiciones y medio ambiente de trabajo son inadecuados, precarios o incluso malos. La metodología de la OIT “Mayor productividad y un mejor lugar de trabajo”, también conocida como WISE, aborda las mencionadas deficiencias. Es un adecuado instrumento de mejoramiento continuo de la productividad de las condiciones y medio ambiente de trabajo, y de prevención de riesgos ocupacionales.

E. RECAPITULACIÓN

El mercado de trabajo en América Central en la última década mostró un gran dinamismo en la generación de empleos en el sector formal e informal. Este incremento cuantitativo no estuvo acompañado por un mejoramiento sustantivo en la calidad de esos empleos. Las causas de esta situación son múltiples y se entrecruzan con el desarrollo político, económico y social de cada país. Los déficits históricos de inversión social, particularmente en salud y educación, aparecen ahora como una limitación objetiva para la atracción de inversiones con mayores componentes tecnológicos que requieran de una fuerza de trabajo educada y capacitada y, por ende, en condiciones de ganar mejores salarios o generar mejores ingresos en el sector de la economía informal.

La maquila de vestuario aparece como una de las pocas posibilidades, aparte del trabajo en la agroindustria y el servicio doméstico, donde las mujeres con

(incluye maquila), que representó un 22.7% del total. En la industria manufacturera se perdieron 395 621 días hábiles por incapacidad de los trabajadores. Véase MIDEPLAN, Sistema de Indicadores Sociales, Costa Rica, página web.

En el caso de Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS) informó que en 2000 hubo 13 177 accidentes o enfermedades relacionadas con el trabajo; en 2001, esta cifra aumentó a 15 296 accidentes. Las actividades económicas con mayores riesgos fueron los servicios sociales, fabricación de textiles, fabricación de prendas de vestir y de productos alimenticios. Véase *La Prensa*, Nicaragua, julio de 2002.

16. Datos estadísticos de la OPS.

17. Datos del Ministerio de Salud de Honduras.

menor nivel educativo pueden ganar salarios en el sector formal, que, siendo insuficientes para atender las necesidades de las canastas básicas, se encuentran al mismo nivel o por sobre los salarios mínimos industriales.

La posibilidad de acceder a otro tipo de empleos mejor remunerados y de mayor calidad requiere de un redireccionamiento del gasto social del Estado, que redunde en: (a) un cambio en el nivel educativo no sólo a nivel de cantidad, sino de calidad y adecuación a las nuevas demandas que surgen del mercado; (b) un cambio en los estándares de salud nacional tanto a nivel preventivo como de la seguridad social, y (c) un cambio en el horizonte de la estabilidad política y en la claridad en las reglas del juego para los interlocutores laborales, que permita a los inversores internacionales y nacionales realizar nuevos emprendimientos con mayor valor agregado por la vía de los encadenamientos productivos hacia el interior de las economías domésticas y a través de la distribución del ingreso por medio de las remuneraciones y el pago de impuestos.

Existe una promesa en ciernes en los recientes esfuerzos para instrumentar una política de mediano plazo de erradicación de la pobreza, ampliamente consensuada con la sociedad civil y la sociedad política. Este esfuerzo de efectuar un viraje desde un escenario caracterizado por la exclusión social hacia un mundo más equitativo en la región, pasa por el reconocimiento y la valoración de todas las identidades, étnicas y de género no sólo a nivel de acciones focalizadas que realmente no contribuyen a la solución estructural de los problemas, sino a nivel de las políticas y los instrumentos de política económica y social. En este sentido, es necesaria una conciencia de que el empleo constituye la bisagra que articula la política económica y la política social.

La calidad del empleo y la equidad de las condiciones del mismo para hombres y mujeres es el indicador primordial de si se está avanzando en condiciones de libertad, de justicia y de igualdad, o de otra forma, en el acatamiento, respeto y realización de los derechos humanos de hombres y mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central de Nicaragua, 1999 *Indicadores económicos*, Vol. 5, N° 7 (Nicaragua, Banco Central de Nicaragua), julio.
- CEPAL, 2001 *Costa Rica: Evolución económica durante 2000*, documento LC/MEX/L.473 (Costa Rica, CEPAL).
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (Santo Domingo, Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación), www.cnzfe.gov.do
- Del Cid, J. R.; Ordóñez, F. 2002 *Trabajo decente y pobreza en Honduras. Hacia un pacto social para un crecimiento económico con equidad y el combate de la pobreza extrema* (Tegucigalpa, OIT).
- Del Cid, M.; Tacsan Chen, R. 1998 *Fuerza laboral, ingresos y poder adquisitivo de los salarios en Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (San José, OIT).
- Dwight, W. J. 1999 *Los nuevos códigos de conducta y los interlocutores sociales*, citado en <http://www.icftu.org>.

- Fernández-Pacheco, J. *et al.* 2001 *Enhebrando el hilo: Mujeres trabajadoras de la maquila en América Central* (San José, OIT).
- Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, 2002 (El Salvador), <http://www.gmies.org.sv/gmies>
- Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, 2000 *Competitividad en Centroamérica 1999* (Nicaragua, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, INCAE).
- Jiménez, R.; Fernández, J. 2001 *Derechos laborales de las mujeres. Un análisis comparado para América Central y Panamá* (San José, OIT, ILANUD).
- La Prensa, 2002a “Discriminación salarial afecta a las nicaragüenses”, artículo publicado en La Prensa (Nicaragua, La Prensa).
- _____ 2002b “Analizarán certificación “social” de las maquilas”, artículo publicado en La Prensa (Nicaragua, La Prensa), junio.
- MIDEPLAN, 2002 *Sistema de indicadores sociales* (San José, MIDEPLAN), <http://www.mideplan.go.cr>
- OIT, 2002 *Acuerdo de Santo Domingo para adoptar una agenda laboral subregional tripartita* (San José, OIT).
- _____ 2001 *Panorama laboral de América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- _____ 2000a *Panorama laboral de América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- _____ 2000b *Prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido. Informe para el debate de la reunión tripartita sobre las prácticas laborales de las industrias del calzado, el cuero, los textiles y el vestido* (Ginebra, OIT), 16 al 20 de septiembre.
- _____ 1999 *Panorama laboral de América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- PNUD, 2001a “Exclusión y mercado laboral en Guatemala”, en *Cuadernos de Desarrollo Humano* (Guatemala, PNUD).
- _____ 2001b *Informe de desarrollo humano 2002* (Nueva York, PNUD).
- _____ 2001c *Informe del estado de la Nación 2000* (Nicaragua, PNUD).
- _____ 2001d *Informe del estado de la Nación 2000* (Guatemala, PNUD).
- _____ 2000 *Informe de desarrollo humano 2000* (Nicaragua, PNUD).
- Sauma, P. 2002 *El mercado de trabajo en la estrategia de reducción de la pobreza de Guatemala: Desafíos y lineamientos para la acción*, serie Documentos de Trabajo/161 (San José, OIT).
- UNESCO, 2000 *Anuario estadístico* (París, UNESCO).
- Valverde, O. 1996 *Balance subregional* (Lima, OIT).
- World Bank, *HIPC Information* (Washington, World Bank), <http://www.worldbank.org/hipc>
- XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo 2001 *Proyecto de Declaración y Plan de Acción*. http://xii-ciamt.org/spanish/conference/xii-iacml_declaration.html (Ottawa), 17-19 de octubre.
- Zapata, R.; Pérez, E. 2001 *Zonas francas y maquila en Centroamérica: Algunas reflexiones a partir del actual marco de comercio y las negociaciones en materia textil*, Seminario BID, CEPAL, INTAL (México, BID, CEPAL, INTAL).

ANEXO 1

Cuadro 1-A CENTROAMÉRICA: RELACIÓN ENTRE INGRESOS PROMEDIO MUJER/HOMBRE POR HORA SEGÚN TRAMOS DE EDAD EN LOS SECTORES NO AGRÍCOLAS, 1990-2000
(relación mujeres/hombres)

País y periodo por tramos de edad	Asalariados sector privado (nd) ^{a/}			Sector público	Total asalariados (nd) (privados+ públicos)	Cuenta propia	Patrones	Total informales	Total formales	Total no agrícola
	Hasta 5 ocupados	Más de 5 ocupados	Total asalariados privados (nd)							
Costa Rica										
1990										
20-24	0.86	0.98	0.96	1.00	0.97	0.87	0.57	0.64	0.99	0.87
25-39	0.91	0.83	0.84	0.99	0.95	0.89	1.29	0.66	0.96	0.87
40-60	0.63	0.69	0.65	0.97	0.91	0.59	0.53	0.57	0.87	0.75
2000										
20-24	0.91	1.13	1.09	0.98	1.09	0.77	1.58	0.76	1.13	1.01
25-39	0.90	0.94	0.94	1.09	1.05	0.97	0.92	0.73	1.06	0.95
40-60	0.84	0.86	0.85	0.95	1.00	0.66	0.91	0.63	0.99	0.84
El Salvador										
1994										
20-24	0.73	0.90	0.8	1.23	0.93	0.68	0.66	0.52	0.95	0.74
25-39	0.73	0.92	0.9	1.10	0.98	0.48	0.94	0.50	0.99	0.69
40-60	0.61	0.88	0.8	1.16	1.01	0.61	0.74	0.54	0.97	0.59
1999										
20-24	1.54	0.98	1.1	1.09	1.04	0.46	0.21	1.30	0.72	0.83
25-39	0.73	0.92	0.9	1.10	0.98	0.48	0.94	0.50	0.99	0.69
40-60	0.61	0.88	0.8	1.16	1.01	0.61	0.74	0.54	0.97	0.59
Honduras										
1990										
20-24	0.95	0.99	1.00	1.27	1.12	0.55	0.24	0.46	1.06	0.69
25-39	0.54	0.84	0.77	1.03	0.97	0.43	0.56	0.44	0.98	0.61
40-60	0.56	1.12	0.96	1.40	1.26	0.42	0.34	0.42	1.03	0.55
1999										
20-24	0.57	0.92	0.93	1.12	0.96	0.95	1.24	0.61	0.94	0.82
25-39	0.86	0.84	0.87	1.04	0.96	0.54	0.59	0.52	0.91	0.71
40-60	0.88	0.77	0.80	1.07	1.01	0.54	0.65	0.53	0.90	0.63
Nicaragua^{a/}										
1993										
20-24	0.55	1.15	0.86	0.99	0.90	0.69	0.58	0.63	1.02	0.83
25-39	0.59	0.66	0.59	0.78	0.69	0.73	0.55	0.70	0.73	0.71
40-60	0.58	0.55	0.53	0.68	0.60	0.56	0.62	0.69	0.51	0.60
1999										
20-24	0.98	0.99	0.93	1.17	1.01	0.96	0.00	0.85	1.14	0.99
25-39	0.97	1.02	0.90	0.83	0.89	0.38	0.82	0.52	0.92	0.72
40-60	0.75	0.79	0.61	0.40	0.53	0.60	0.58	0.63	0.60	0.51
Panamá										
1991										
20-24	0.84	0.96	0.94	1.28	1.02	0.90	0.53	0.57	1.04	0.78
25-39	1.02	1.06	1.05	0.98	1.04	0.72	0.78	0.62	1.04	0.96
40-60	0.52	0.78	0.75	0.91	0.88	0.71	0.41	0.57	0.83	0.79
1999										
20-24	1.40	1.20	1.22	1.04	1.20	1.00	0.97	0.76	1.15	1.01
25-39	0.98	1.01	1.02	0.92	1.00	0.74	1.19	0.75	0.99	0.93
40-60	0.89	0.93	0.89	0.88	0.93	0.75	0.54	0.69	0.90	0.85

Fuente: Elaboración OIT, con base en tabulaciones especiales de las Encuestas de Hogares de los países.

Las cifras se refieren al promedio ponderado de los países de América Central con una fuerza de trabajo que equivale al 92% del total de la PEA no agrícola de la región.

a/Área urbana.

CAPÍTULO VI

Género, trabajo a domicilio y acción sindical en América Latina

Giovanna Rossignotti

A. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas la búsqueda de estrategias y mecanismos de producción cada vez más competitivos en el nivel nacional y global ha fomentado nuevos procesos de descentralización y externalización de actividades y servicios, que con anterioridad estaban a cargo desde empresas grandes a otras de menor tamaño, de distintos grados de formalidad, e inclusive a trabajadores individuales. Esto ha contribuido a configurar nuevas cadenas de subcontratación entre empresas y entre países. Junto con actividades que operan en una escala de subsistencia, existen unidades productivas ubicadas en nichos de alto crecimiento, cuyas oportunidades de modernización y de evolución dependen en gran parte del modo en que se insertan (o no) en los diversos eslabones de la cadena, así como de las formas de articulación de la misma. A menudo el trabajo a domicilio constituye el último eslabón, y el más débil, de largas cadenas de subcontratación en el nivel nacional e internacional.

El nuevo papel que, según algunas fuentes, estaría desempeñando el trabajo a domicilio en América Latina debe ser analizado en el contexto del proceso de transformación de la organización de la producción, de la empresa y del trabajo antes mencionado. Si bien se observan casos en que esta forma de trabajo no se traduce ni en precariedad laboral ni en salarios más bajos, los pocos datos disponibles parecen indicar que, para la mayoría, el trabajo a domicilio sigue desarrollándose en condiciones precarias en términos de protección social, seguridad, organización y voz en el trabajo. Además, en muchos países las mujeres representan la mayoría de los trabajadores a domicilio¹ y se concentran en actividades de menor productividad y mayor precariedad.

1. El concepto “trabajadores a domicilio” en este artículo se refiere a hombres y mujeres salvo que se especifique de otra manera.

Lo anterior plantea nuevos y complejos desafíos a las formas tradicionales de representación de los trabajadores, así como la necesidad de reflexionar sobre nuevas formas de regulación y de negociación social, incluso a lo largo de las cadenas (Abramo, 1999). Esto formaría parte de un esfuerzo mayor de redefinición de las estrategias y mecanismos de acción sindical, con el objetivo de mitigar los efectos negativos de la desregulación extrema sobre el empleo y el trabajo. Dichas estrategias requieren del reconocimiento de la necesidad de identificar nuevos temas, espacios de negociación y modelos organizativos, con miras a alcanzar importantes contingentes de la fuerza laboral actualmente excluidos de la acción y negociación colectiva, tanto al nivel de empresa como de rama productiva.

El presente capítulo recoge algunas reflexiones sobre el tema. Éstas se basan principalmente en los hallazgos y conocimientos de un programa de investigación sobre trabajo a domicilio llevado a cabo en América Latina por la OIT desde 1997.² El artículo está dividido en cuatro secciones incluyendo ésta. La segunda esboza un panorama general de la magnitud y características del trabajo a domicilio en el contexto latinoamericano, abordando también algunas cuestiones de carácter conceptual asociadas a éste. La tercera sección enfoca los desafíos que el trabajo a domicilio plantea a la organización sindical y examina algunas pistas de acción en la materia, aprovechando también la experiencia de lo que se está haciendo en este ámbito en otras regiones del mundo. El artículo concluye con una breve recapitulación de lo tratado.

B. REALIDADES Y MITOS DEL TRABAJO A DOMICILIO EN AMÉRICA LATINA

1. Elementos conceptuales

De acuerdo con el Convenio 177 de la OIT de 1996, la expresión *trabajo a domicilio* designa el trabajo que una persona realiza:

- en su domicilio o en otros locales que escoja, distintos de los locales de trabajo del empleador;
- a cambio de una remuneración;
- con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones del empleador, independientemente de quién proporcione el equipo, los materiales u otros elementos utilizados para ello, a menos que esa persona tenga el grado de autonomía y de

2. Proyecto Interregional sobre “Trabajo a Domicilio en una Economía Global”, financiado por la Agencia de Desarrollo del Gobierno de Dinamarca (DANIDA).

independencia económica necesario para ser considerada como trabajador independiente en virtud de la legislación nacional o de decisiones judiciales.

Dicha definición se concentra exclusivamente en aquellos trabajadores que se encuentran en una situación de subordinación o dependencia laboral, excluyendo a las personas que trabajan en su vivienda como independientes. No cabe duda que una distinción clara entre *trabajo a domicilio* (subordinado y dependiente) y *trabajo en el domicilio* (incluye también al trabajo independiente y a las personas clasificadas como inactivas en las mediciones habituales) parece fundamental para los fines de la aplicación de la legislación del trabajo y la toma de decisiones. Sin embargo, en la práctica, las dos situaciones no necesariamente son excluyentes. A veces la misma persona puede desempeñarse en actividades asalariadas en algunos períodos del año y vender directamente al mercado sus productos o servicios durante los meses restantes, o encontrarse en ambas situaciones en el curso del mismo día. Por ejemplo, de los 74 740 trabajadores a domicilio en Chile identificados en un período de referencia de un año (julio-septiembre de 1996 a julio-septiembre de 1997), el 56.7% estaba ocupado en su domicilio como trabajo principal, el 17.6% lo combinaba con otro trabajo principal, y el restante 25.7% no estaba en ese momento ocupado o ejercía esporádicamente un trabajo a domicilio. Es decir, si bien esta forma de trabajo se puede identificar como una modalidad de producción con características específicas y reconocibles, no siempre es así para los trabajadores a domicilio, quienes no tienen una única identidad laboral (Henríquez y otros, 1999).

Considerando lo anterior, la utilización de una definición más amplia que abarque las diversas situaciones puede revelarse más apropiada para los fines de análisis socioeconómicos y sociológicos.³ Asimismo, la definición del trabajo a domicilio, sea de manera muy restrictiva o muy amplia, implica importantes consecuencias en cuanto a las estrategias y políticas organizativas, como se examinará más en detalle en las páginas que siguen.

2. Dificultades de la medición

Muchos autores coinciden en la dificultad de apreciar correctamente la magnitud y las características del trabajo a domicilio, incluso en América Latina.

3. Al respecto Tomei (1999) utiliza la definición del informe sobre este tema que fue presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo en 1995. Según esta definición, el trabajo a domicilio designa “la producción de bienes para un empleador o un contratista o la prestación de un servicio a dichas personas en virtud de un acuerdo con arreglo al cual el trabajo se efectúa en el sitio que elige el trabajador, a menudo su propio hogar. Ese trabajo se suele desempeñar sin fiscalización directa por parte del empleador o del contratista”.

Dichas dificultades derivan de la naturaleza misma de esta forma de empleo, así como de las limitaciones en términos de los criterios conceptuales y metodológicos con que se mide esta modalidad de empleo. La ambigüedad respecto al grado de subordinación/independencia en la que opera el trabajador a domicilio, la multiplicidad de identidades ocupacionales en un mismo trabajador, el carácter temporal y intermitente con que se desempeña esta forma de empleo, la informalidad que a menudo la caracteriza, así como las definiciones mismas que se utilizan para el acopio de datos con fines estadísticos y prejuicios e interpretaciones erróneas de los encuestadores, son factores importantes de subestimación o de subregistro del trabajo a domicilio (Tomei, 1999).

Es necesario destacar que la medición del trabajo a domicilio se encuentra estrechamente vinculada con la discusión conceptual sobre el mismo. El universo laboral que se quiere o puede medir varía en función de la definición adoptada al respecto. Para fines estadísticos, la definición utilizada es la que está en la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo (CISE-93), adoptada por la 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) en 1993. En dicha definición, los trabajadores a domicilio caben en la categoría de los “trabajadores fuera del establecimiento”, y se definen como personas que: (a) bajo contratos de trabajo implícitos o explícitos trabajan para una empresa determinada, o suministran una cierta cantidad de bienes y servicios a la misma, de acuerdo con un arreglo previo o con un contrato con dicha empresa, pero (b) cuyo lugar de trabajo no se encuentra dentro de ningún establecimiento de la empresa. Estos trabajadores pueden tener empleos asalariados o independientes. Se trata entonces de una definición más amplia que la legal, establecida en el Convenio 177 de la OIT, la cual, sin embargo, comparte con esa última dos elementos en común: la ubicación de las actividades económicas (fuera de la empresa, pero no necesariamente en el domicilio del trabajador) y la relación con quienes finalmente utilizan los bienes o servicios que producen (dependencia económica de una unidad económica que media entre ellos y los consumidores) (Mata Greenwood, 2001).

En la práctica, el marco conceptual de la definición internacional estadística ha sido incorporado de manera amplia en las encuestas de hogares de los demás países de la región. Se observa que, con la excepción del caso de Chile, que ha optado por un uso restrictivo del concepto de trabajo a domicilio (“aquella modalidad de empleo de acuerdo a la cual la prestación de servicios se realiza por cuenta ajena, vale decir, bajo situación de subordinación de la voluntad del trabajador a la de un tercero”) (Henríquez, 1998), los criterios e instrumentos estadísticos existentes permiten captar en general el *trabajo en el domicilio*; pero, habitualmente, no logran distinguirlo del *trabajo a domicilio*.

A pesar de estas dificultades, se observa un esfuerzo significativo, en muchos países de la región, en el sentido de la redefinición y/o el perfeccionamiento de

conceptos, indicadores e instrumentos estadísticos, con el objetivo de responder a las significativas transformaciones que vienen ocurriendo en el mundo del trabajo. Se destacan, en ese sentido, las experiencias de medición directa del trabajo a domicilio a través de la incorporación de un módulo a una encuesta permanente de hogares (Chile) y los esfuerzos para reformular y afinar las preguntas de las encuestas de hogares y sus secuencias, con el fin de mejorar la identificación de algunas variables como la condición de actividad, la categoría ocupacional y el lugar de trabajo (por ejemplo, en Argentina y Brasil).

Durante una consulta técnica sobre el tema de la medición del trabajo a domicilio, organizada por la OIT en Santiago de Chile en 2001, especialistas en empleo y en estadísticas laborales de ocho países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela) reconocieron que las encuestas de hogares (por ejemplo, las encuestas por muestra y los censos de población) son los instrumentos más adecuados para medir el trabajo a domicilio, debido a la amplitud de su cobertura, su flexibilidad con respecto a otras herramientas estadísticas, su periodicidad y la permanencia en el tiempo, el grado de control que puede ejercer el estadístico sobre el contenido de las preguntas y la calidad de la información.

Asimismo, coincidieron en la posibilidad de identificar directamente a los trabajadores a domicilio *strictu sensu* a través de dos preguntas en las encuestas de hogares actualmente vigentes:

- “una pregunta destinada determinar la *relación con el/los usuarios de los bienes o servicios producidos*, en el caso de los que se declaran como empleadores o trabajadores por cuenta propia, de tal manera que se distinga a las personas que trabajan para o por encargo de una empresa (total o parcialmente), lo que es equivalente a identificar aquellos que venden directamente al público sólo una parte (o nada) de lo que producen;
- una pregunta, para todos los trabajadores, destinada a determinar el *lugar de trabajo* y que permita identificar si el trabajo se realiza en el hogar o en otro local de elección del trabajador, fuera del establecimiento de la(s) empresa(s) para quien trabaja o que le encarga el trabajo. La variable *lugar de trabajo* ya está incorporada en varias encuestas de hogares actualmente existentes en los países latinoamericanos, pero requeriría de un refinamiento” (OIT, 2001).

Esta reunión permitió seguir avanzando en la identificación y afinamiento de los criterios conceptuales y metodológicos para captar y caracterizar el trabajo a domicilio. La responsabilidad de la aplicación de dichos criterios incumbe ahora a las oficinas estadísticas nacionales, dependiendo de las prioridades de cada país. Sin embargo, los hallazgos de la reunión en este ámbito representan un avance metodológico importante para los fines de una medición del empleo que considere los cambios que están ocurriendo en el mercado del trabajo, con evidentes ventajas desde una perspectiva tanto económica como social. En

consecuencia, su utilidad parece pertinente no solamente para los sistemas estadísticos latinoamericanos, sino también para los demás países interesados en contar con una mejor medición del trabajo a domicilio.

3. Magnitud y características del trabajo a domicilio

Los datos disponibles sobre la magnitud del trabajo a domicilio en América Latina son bastante limitados y difícilmente comparables, en la medida que las definiciones utilizadas para captar esta forma de empleo varían dependiendo de los países. Según algunas fuentes, el trabajo a domicilio (entendido como la suma del trabajo dependiente y aquel por cuenta propia ejercido en el domicilio o en otro local distinto del local de trabajo del empleador) absorbe el 26% del empleo no agrícola en Guatemala (2000), el 18% en Venezuela (1997) y el 17% en México (1995). En otros países la incidencia del trabajo a domicilio en el empleo no agrícola se encuentra en niveles inferiores: 5% en Brasil (1995), Costa Rica (1997) y Perú (1993), aunque en esos países sólo se consideró a los independientes (OIT, 2002a). Como se señaló con anterioridad, sólo en el caso de Chile se dispone de datos que enfocan el trabajo a domicilio *strictu sensu*. En este país, según la Encuesta Suplementaria que fue agregada a la Encuesta Nacional del Empleo del trimestre julio-septiembre de 1997, el trabajo a domicilio absorbía a 1.5% de todos los ocupados en el mismo trimestre (Tomei, 1999). Llama la atención que en una encuesta posterior, realizada en Chile en 2000, pero contrariamente a la primera, sólo en áreas urbanas, se observan cambios significativos en la magnitud y en las características del trabajo a domicilio. Dichas modificaciones incluyen una contracción del trabajo a domicilio en el empleo total y una disminución del porcentaje de mujeres en el total de los trabajadores a domicilio, acompaña por un incremento del número de hombres (de 20% a 27%). Los cambios serían atribuibles al contexto de recesión económica (que ha afectado particularmente algunos sectores y, en consecuencia, también la subcontratación de actividades y servicios de las empresas a trabajadores a domicilio en dichos sectores), la informalización del empleo formal y el aumento del desempleo, así como la emergencia de nuevas modalidades de trabajo a domicilio (por ejemplo, en el sector de las tecnologías de información) más atractivas para los hombres (OIT, 2002a).

En general, el trabajo a domicilio se caracteriza por su localización en áreas urbanas. Varios estudios de la OIT confirman que éste es el caso de Brasil, Chile, Paraguay y Perú. Las principales actividades en las que se concentran los trabajadores a domicilio varían de un país a otro. Existen, sin embargo, algunas similitudes. Investigaciones de la OIT demuestran que el trabajo a domicilio se halla no sólo en el sector textil, de confección y calzado, en donde ha estado tradicionalmente concentrado, sino también en otras áreas industriales y, de forma creciente, en el sector terciario. El sector de servicios absorbe más

del 63% de la población económicamente activa (PEA) urbana que trabaja en su vivienda en Brasil (1995) y más del 51% de los trabajadores a domicilio en Chile (1997), mientras que en Perú la mayoría (aproximadamente 57%) de los trabajadores que se desempeña en su domicilio (datos para 1993) están insertos en la rama de textil y confecciones (Tomei, 1999).

La participación en el trabajo a domicilio contiene importantes dimensiones de género. Como la literatura señala, esta forma de empleo absorbe mayoritariamente mano de obra femenina. La posibilidad de combinar el trabajo remunerado con las tareas domésticas –lo que refleja prácticas consolidadas en la división de las responsabilidades familiares– y la posición relativamente más desfavorecida de las mujeres en el mercado laboral son algunos factores que explican la feminización del trabajo a domicilio. Las mujeres tienden a concentrarse en aquellas actividades que exigen menores niveles de calificación y se caracterizan por bajos niveles de productividad e ingresos. En Brasil, por ejemplo, la mayoría (más del 59%) de las mujeres se desempeña en actividades de servicios de reparación y personales, comparado con cerca del 25% de los hombres (Tomei, 1999). En Chile los hombres se ocupan principalmente en la producción de bienes (algo más del 72%), mientras que más del 50% de las mujeres está empleada mayoritariamente en los sectores de servicios y comercio, por lo general, utilizando la vía telefónica. Asimismo, en este país los hombres presentan una mayor diversificación de actividades, lo que hace suponer el requerimiento de una mayor especialización, concentrándose en la confección o armado o cuero (22.6%), prendas de vestir (16.2%) y metal (15.5%) (Henríquez *et al.*, 1999).

Tradicionalmente el trabajo a domicilio ha estado asociado con bajos niveles de educación. Los estudios de la OIT confirman en parte dicha tendencia. En Brasil, por ejemplo, el nivel educativo alcanzado por los trabajadores independientes que se desempeñan en su vivienda es inferior al resto de la población ocupada. No ocurre así en Perú, con la excepción del sector de la confección, donde se concentran los trabajadores a domicilio (en su mayoría mujeres) con el nivel de educación más bajo. Chile constituye un caso aparte. El perfil educacional de los trabajadores a domicilio es muy parecido al del total de los ocupados. Más del 64% de éstos tiene educación media o superior. Llama la atención que las mujeres cuenten con un nivel educacional superior al de los hombres (el 64.7% de ellas tiene más de 9 años de estudio, frente al 62.5% de los hombres) (Henríquez *et al.*, 1999).

Asimismo, los estudios de la OIT relativizan la visión de que el trabajo a domicilio está asociado a largas jornadas laborales. En Chile, el 43% de los trabajadores a domicilio trabaja menos de 15 horas semanales y sólo algo más del 14% trabaja 48 y más horas. El promedio de las horas trabajadas oscila entre un mínimo de 33 y un máximo de 41 horas en Perú y llega a 40 horas o menos en el caso de Paraguay. En general, las mujeres trabajan menos horas en promedio a la semana que los hombres (21 horas frente a 35 horas en Chile, y 32 horas en Paraguay) (Tomei, 1999; Henríquez *et al.*, 1999).

En lo que se refiere a los niveles y formas de pago, los datos disponibles indican variaciones entre los países. En general, el pago por pieza representa la forma de remuneración más frecuente y a menudo depende de varios factores, como la destreza del trabajador, su rendimiento, el tipo de producto o las características del empleador. Por ejemplo, en el sector manufacturero en Perú, la mayoría de las confeccionistas percibía un sueldo por hora que era superior en un 45% al salario mínimo legal correspondiente, pero algo menos de un cuarto de ellas recibía menos del salario mínimo. Asimismo, se observan casos, como el de Brasil (sector manufacturero), en que los trabajadores que se desempeñan en su domicilio reciben de la empresa que los emplea un salario de base, al cual se le agrega, en períodos de mayor producción, una remuneración adicional. Dicha remuneración se realiza “por pieza” y a nombre de otra persona distinta del trabajador a domicilio, en general, como ayuda familiar. Finalmente cabe destacar que las actividades del sector terciario tienden a ser mejor remuneradas, ya que, en general, suponen mayores calificaciones (Tomei, 1999).

4. Protección del trabajo a domicilio en la legislación y la práctica

Al analizar las normas jurídicas existentes que reglamentan el trabajo a domicilio en los países latinoamericanos, se observan situaciones distintas. En la mayoría de los países la aplicación de los códigos del trabajo y de las leyes de empleo se extiende, hasta cierto punto, en función de algunas disposiciones, a los trabajadores a domicilio, siendo estos últimos considerados y tratados como asalariados (Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, México, Perú, República Dominicana y Venezuela). Sólo en el caso de Argentina existen leyes específicas en la materia. Hay también un caso anómalo, como el de Chile. A pesar de que en este país el trabajo a domicilio se considera como parte de una relación comercial y, por tanto, sujeto al Código Civil, la reforma del Código del Trabajo de 1993 abre la posibilidad de definirlo como una relación de trabajo, siempre y cuando estén presentes ciertas condiciones (Vega Ruiz, 1995).

Cabe destacar que, sin perjuicio de que el tratamiento normativo de esa forma de trabajo sea bastante extenso y detallado, existen variaciones importantes entre los países en lo que se refiere al alcance de las diferentes disposiciones (por ejemplo, respecto a la definición del trabajo a domicilio y de sus sujetos, así como de los derechos y obligaciones de las distintas partes). En América Latina, la regulación de esta forma de empleo contempla la exigencia de registro y otras formas de control, que en la práctica no se cumplen. El asunto de las remuneraciones es el más complejo, ya que el cálculo correspondiente se realiza en función del rendimiento y no del tiempo de trabajo. A menudo la legislación no especifica los parámetros que se deben tomar en cuenta para dicho cálculo. En materia de protección social, la legislación contempla en algunos casos la inclusión en el registro de seguro social de todos los asalariados (Paraguay) o la inclusión de los trabajadores a domicilio en el sistema nacional de pensiones

y en el régimen de prestación de salud (Perú). Sin embargo, en la práctica dificultades de orden administrativo o los trámites onerosos de inscripción provocan que estas normas no se apliquen a los trabajadores a domicilio. Las materias de seguridad y salud son prácticamente inexistentes para este tipo de trabajadores. Por ejemplo, la ley argentina considera como accidentes de trabajo sólo aquellos que ocurren en los talleres, excluyendo a los que pueden producirse en el hogar del trabajador. Asimismo, los trabajadores a domicilio quedan al margen del alcance de los regímenes de accidentes del trabajo en Perú, y no están explícitamente mencionados en la ley paraguaya. A su vez, los convenios colectivos no son aplicables, entre otras razones, porque en la mayoría de los países (con la excepción de Argentina, Brasil y Uruguay) la negociación colectiva se efectúa por empresa y no por rama de actividad (Tomei, 1999; OIT, 2000).

El desafío más importante que enfrenta la regulación del trabajo a domicilio radica en su adaptación a la realidad con miras a superar los obstáculos que dificultan su aplicación frente a un fenómeno en evolución constante. En la práctica, el subregistro del trabajo a domicilio, su carácter aislado y a menudo informal, así como la debilidad ocupacional y económica de los trabajadores, constituyen una realidad común en la mayoría de los países y un obstáculo importante para que se llegue a la efectiva reglamentación de esta forma de empleo (Tomei, 1999).

En muchos países, la legislación del trabajo no ha logrado adaptarse a las nuevas realidades laborales. A diferencia de la mayoría de las normas internacionales del trabajo que están concebidas para ser aplicadas a todos los “trabajadores”, la legislación laboral nacional sigue aplicándose, en general, a los “asalariados”. Ante la ausencia de criterios nítidos para identificar la relación de trabajo, puede ser difícil determinar si el trabajador es un empleado o un auténtico trabajador independiente. En la práctica se observa el fenómeno frecuente de trabajadores que en realidad son empleados, pero que carecen de los beneficios de la protección que brinda una relación de trabajo. De hecho, muchos trabajadores a domicilio pueden considerarse “asalariados encubiertos”, más que verdaderos trabajadores independientes. En muchos casos, quienes encargan el trabajo a domicilio exigen al trabajador registrarse como autónomo, a pesar que desarrolló su labor en condiciones de dependencia y subordinación. El recurso de “falsos” contratos comerciales es un medio cada vez más utilizado para encubrir la relación de trabajo. Esto permite a los empleadores evitar costos, inclusive eludir el pago de impuestos y de las cargas de seguridad social, e impide a los trabajadores a domicilio disfrutar de los derechos y protecciones correspondientes a su efectiva condición laboral, entre otros el derecho a la sindicalización (OIT, 2003a y 2003b).

La aplicación deficiente de la ley o su inobservancia están igualmente relacionadas con la inadecuación de las instituciones abocadas a su control, incluso en términos de personal. Las administraciones del trabajo y sus servicios tienen un papel primordial que desempeñar, tanto en las fases iniciales de redacción de las leyes y reglamentos que abordan los problemas relativos a los

trabajadores a domicilio, como en lo que se refiere a la fiscalización de la correcta aplicación de la ley. En muchos países de la región el ejercicio de estas funciones se enfrenta a varias dificultades provenientes, por un lado, de la insuficiencia de recursos y, por otro, de la falta de formación adecuada.

5. Trabajo a domicilio y cadenas productivas

Como se señaló con anterioridad, la articulación de las cadenas productivas y el modo en que cada eslabón de producción se inserta en éstas (en particular, la forma cómo se configuran las relaciones de poder existentes entre las empresas en los distintos eslabones) determinan en gran parte el grado de redistribución de sus frutos y oportunidades, tanto entre los países como al interior de las economías nacionales. En las últimas décadas, la participación en las cadenas productivas no se ha traducido necesariamente en un aumento de ingresos para los productores más pobres y en mayor riqueza para los países.

En el ámbito de las políticas públicas, la comprensión de los procesos de configuración de las cadenas y de sus modalidades de participación en la economía global constituye un elemento determinante para identificar medidas y estrategias que permitan a los países y a los productores pobres articularse con estas cadenas (sea al nivel local, nacional, regional o internacional) en condiciones más ventajosas, así como lograr un crecimiento económico sostenido y más equitativo en términos sociales (Kaplinsky, 2000). A pesar de que se haya generado mucha información sobre las oportunidades que abren a las empresas los nuevos sistemas de producción global,⁴ las cuestiones relativas al impacto de los mismos sobre el mercado de trabajo, el tipo de empleo, así como su estructura, quedan hasta el presente en una área de trabajo relativamente menos explorada. Sin embargo, son igualmente importantes las ventajas asociadas a un mejor conocimiento de los perfiles ocupacionales, de las condiciones de trabajo y de las relaciones contractuales que existen a lo largo de las cadenas. Esto podría traducirse en políticas más acordes con las necesidades, tanto en términos de empleo (generación de empleo y mejoría de su calidad) como de productividad.

Las ventajas asociadas a los procesos de subcontratación y reconstitución de cadenas para las grandes empresas son claras. Bajo la presión de una competitividad creciente, eso les permite adaptarse en tiempos rápidos y con mayor flexibilidad a cambios en los requerimientos de un mercado en constante evolución. En este contexto, algunas ventajas competitivas que incluyen el diseño y la calidad del producto, así como la proximidad de grandes mercados de consumidores y la fiabilidad de los tiempos de producción y de comercialización del producto, han venido configurándose como factores importantes en la

4. Véase, entre otros, Gereffi (1999).

reorganización de los procesos productivos (Barme, 2000). Asimismo, la reducción de la mano de obra con un empleo típico, “definido como un contrato de duración indefinida, a tiempo completo, en locales de la empresa, bajo la supervisión de un empleador con una remuneración pactada y con prestaciones sociales completas” (CEPAL, 2000) y el creciente recurso a trabajadores en formas de empleo precario, e incluso a trabajadores a domicilio, forman parte de las nuevas estrategias empresariales encaminadas a responder a los requerimientos del mercado, manteniendo bajos los costos de producción, entre ellos los laborales. Por ejemplo, algunas investigaciones revelan que, en 1995, de los US\$ 70 que un consumidor en Estados Unidos pagaba por un par de zapatos deportivos hechos en Indonesia, los costos de producción (incluyendo también los salarios) absorbían sólo US\$ 2.75, es decir el 4% del costo pagado por el consumidor y algo más de la mitad de lo invertido en actividades de promoción y publicidad del producto (US\$ 4) (Ballinger y Olson, 1997).

Cabe destacar que los procesos de subcontratación y de reconstitución de las cadenas tienen también importantes consecuencias en términos de la estructura y el funcionamiento del mercado laboral. Como resultado de la flexibilización productiva ha venido aumentando la heterogeneidad de los actores del mercado laboral, así como la asimetría de poder entre éstos, e inclusive al interior de los grupos mismos. El nuevo actor empresarial se ha redefinido y fragmentado. La gran mayoría de las unidades productivas que conforman las cadenas está constituida por pequeños empresarios con escasa capacidad de competir y negociar precios y otras condiciones ventajosas de venta con las grandes empresas, así como de incorporar tecnologías más avanzadas e invertir en procesos de calificación de su mano de obra. Existen evidencias de que en algunos casos, como el de Chile, los encadenamientos entre empresas mayores y menores de facto excluyen algunos sectores empresariales (las microempresas en particular), y tienden a llegar más a los hombres que a las mujeres (Valenzuela y Venegas, 2001).

Asimismo, el nuevo trabajador colectivo de las cadenas está fuertemente segmentado en cuanto a sus condiciones objetivas y subjetivas de trabajo. Este proceso reviste importantes dimensiones de género. Varios estudios llevados a cabo en América Latina revelan la existencia de un triple proceso de segmentación de género a lo largo de las cadenas. En general, las mujeres tienden a concentrarse: (i) en los niveles inferiores de la cadena; (ii) en cada uno de esos niveles, en las empresas cuyos productos y procesos son menos desarrollados tecnológicamente, y (iii) en el interior de cada empresa, en los sectores menos calificados y caracterizados por un trabajo más monótono y menos protegido.⁵ En virtud de lo anterior, tienden a modificarse las formas de identidad y las bases de la solidaridad entre estos distintos grupos de trabajadores. En

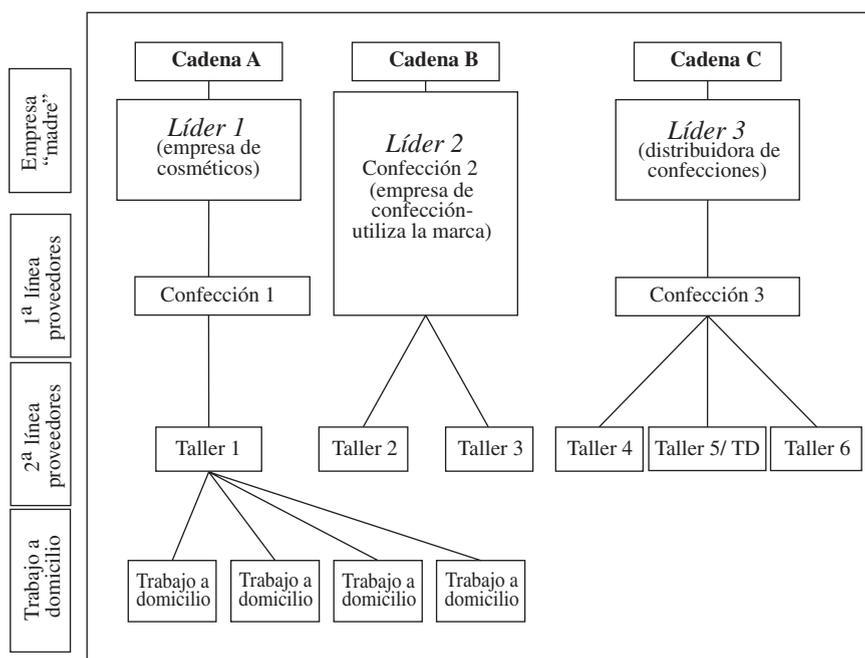
5. Véase, entre otros, Abramo (1997).

consecuencia, también se transforman sus (posibles) formas de organización y representación.

Un estudio realizado en el sector textil y vestuario en la ciudad de São Paulo en Brasil corrobora esta visión (Leite y Salas, 2001). Fueron puestos a consideración tres tipos de cadenas, cuya estructura presentaba muchas analogías. Como se observa en el gráfico 1, la cadena típica está constituida por una empresa líder (empresa de distribución en que se concentra también el trabajo de concepción y de diseño); un primer nivel de proveedores (constituido por las empresas de confección, especializadas en el molde); un segundo peldaño de proveedores (integrado por los talleres donde se concentra el trabajo de costura), y los trabajadores a domicilio (quienes también se desempeñan en trabajo de costura como parte de este trabajo, aunque está siendo externalizado).

En lo que se refiere al perfil ocupacional y a las condiciones de trabajo, se observa en el gráfico 1 que las mujeres prevalecen a lo largo de toda la cadena, aunque su participación es relativamente menor en la empresa líder de confección dos (donde predomina el trabajo masculino con algún grado de calificación) y en las demás empresas de confección (donde la proporción de mujeres tiende a igualar la de los hombres como, por ejemplo, en la empresa de confección tres).

Gráfico 1 São Paulo (Brasil): Tres tipos de cadenas en el sector textil y confección



Fuente: Leite y Salas (2001).

Por lo contrario, las mujeres predominan en los talleres y constituyen la totalidad de los trabajadores a domicilio. Los empleos y puestos de trabajo de mejor calidad están concentrados en la punta de las cadenas y el trabajo más precario al final. En las empresas líderes los sueldos son superiores al mínimo, los contratos son escritos, la jornada de trabajo conforme a las normas legales, las condiciones de trabajo son buenas y el nivel educacional está entre 7 y 12 años. Una situación similar aparece al nivel de las empresas de confección, con la excepción que hay menos años de escolaridad: en general, todos los trabajadores tienen contratos legales y los sueldos son relativamente altos. En el segundo nivel de proveedores, donde predominan los talleres, se presentan dos situaciones distintas: en la primera de ellas, las condiciones de trabajo son bastante buenas, los contratos son escritos, la jornada laboral se establece según las normas vigentes y los sueldos son superiores al mínimo; en la segunda, prevalecen condiciones laborales similares al trabajo a domicilio: los sueldos son bajos, la jornada de trabajo excede la legal, los contratos son verbales, el nivel de escolaridad es inferior a siete años, las calificaciones son bajas y las condiciones de trabajo bastante precarias. En el último nivel de la cadena se concentra el trabajo a domicilio, donde las condiciones son todavía peores: las condiciones de trabajo son totalmente inadecuadas, el trabajo es realizado sin ningún contrato y la remuneración se define según la producción.

C. TRABAJO A DOMICILIO Y ORGANIZACIÓN SINDICAL: REALIDADES Y DESAFÍOS

1. La organización y representación de los trabajadores a domicilio

La “invisibilidad” y otras características asociadas al trabajo a domicilio son obstáculos importantes para los fines de la organización y representación de esta categoría de trabajadores. Como señala la literatura y corrobora la realidad, los ejemplos de sindicatos que han logrado atender a los trabajadores a domicilio continúan siendo una excepción. Esta situación resulta de varios factores.

Por un lado, los cambios ocurridos en el mercado del trabajo en los últimos años se han traducido en una fuerte contracción de la afiliación sindical, con porcentajes que varían entre un 1% y un 29% según los países (OIT, 2002b). Enfrentado a los desafíos que han surgido del nuevo contexto laboral, y debilitado por la reducción de sus recursos humanos y financieros, el movimiento sindical en general no ha tenido la capacidad, y en algunos casos la posibilidad o la voluntad, de modernizarse y expandir su acción hacia estas categorías de empleos atípicos, entre otros, los trabajadores a domicilio.

Por otro lado, la naturaleza misma del trabajo a domicilio plantea dificultades específicas a la acción sindical y a las estrategias y medios con que los sindicatos han organizado tradicionalmente a sus afiliados. Entre dichas dificultades está

el aislamiento y dispersión de los trabajadores a domicilio, que no están juntos en un mismo sitio de trabajo. Se encuentran, por lo general, ubicados en talleres distribuidos en amplias áreas que no son fácilmente identificables como tales. En muchos casos no conocen a los otros trabajadores que producen los mismos productos o similares para su mismo empleador/proveedor de trabajo, lo que obstaculiza su posibilidad de movilización conjunta y el desarrollo de una identidad y/o acciones colectivas entre ellos.

Junto al problema del aislamiento, el carácter clandestino en que se suele desempeñar esta forma de empleo constituye otro obstáculo para los fines de la organización. En Brasil, por ejemplo, el trabajo a domicilio absorbe a una proporción importante de inmigrantes (por lo general, bolivianos y sobre todo mujeres) quienes, debido a la ausencia de documentos regulares, no tienen otra forma de inserción en el mercado laboral, sino el trabajo informal. Se observa también un abuso de la situación irregular de dichos trabajadores, a menudo protagonizada por sus mismos compatriotas, los cuales organizan verdaderas redes de explotación de este tipo de trabajo (Leite y Salas, 2001). Debido a la debilidad de su posición económica y social, estos trabajadores, en general, temen proporcionar información sobre las empresas que los emplean y tienden a acudir al sindicato sólo en condiciones extremas (OIT, 2002c).⁶

Otra dificultad está asociada a la percepción que los trabajadores a domicilio tienen de sí mismos y de su empleo. A menudo ellos, y sobre todo las mujeres, no se identifican como trabajadores y, por tanto, no se reconocen como portadores de derechos. Asimismo, tienden a sobreestimar las ventajas asociadas a este tipo de empleo. Si bien muchas mujeres declaran privilegiar esta forma de empleo por cuanto les permite conciliar el trabajo con sus responsabilidades familiares, en particular el cuidado infantil, de hecho la mayoría de ellas se desempeña en el trabajo a domicilio debido a la ausencia de otras alternativas. Como se señaló con anterioridad, la realidad demuestra que cada vez que está asociado a actividades que exigen mayores calificaciones y proporcionan salarios más elevados, el trabajo a domicilio se convierte de inmediato en una forma de empleo más atractiva para los hombres. Además, a veces las mujeres declaran recibir a través de esta forma de trabajo pagada por pieza, ingresos más elevados

6. Por otro lado, cabe destacar que la cuestión de la organización de los trabajadores inmigrantes irregulares (sin documentos regulares y, por lo tanto, “ilegales”) plantea muchas dificultades, inclusive de carácter ideológico, a los sindicatos. En la mayoría de los países europeos, por ejemplo, los sindicatos aún no han logrado definir una posición ni siquiera una estrategia al respecto, aunque reconozcan la necesidad de hacerlo frente a los cambios que están ocurriendo en el mercado del trabajo. El sindicato *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (FNV) de los Países Bajos constituye un caso aparte. Desde 2002 los trabajadores inmigrantes irregulares pueden afiliarse al FNV. La adopción de dicha medida al interior del FNV ha sido objeto de largas y a menudo controvertidas discusiones. Sin embargo, finalmente el FNV decidió abrirse a esa opción, considerando que su acción debería inspirarse en el principio de que “cada trabajador es un trabajador, independientemente de su estatus legal”. Para mayor información, véase FNV (2003).

de los que percibirían como asalariadas en una empresa o taller de confección. En realidad, en sus cálculos tienden a subestimar el monto de algunos costos (por ejemplo agua, energía eléctrica, utensilios de costura, transporte) que, de estar ellas trabajando en una fábrica, no serían de su responsabilidad. También el carácter interrumpido e intermitente de esta actividad raramente viene contabilizado como un costo y un obstáculo para la productividad.

La escasa familiaridad con este actor laboral, las aptitudes culturales y medidas de acción poco adecuadas para una mano de obra en su mayoría femenina son los factores principales que han determinado la poca propensión de los sindicatos a involucrarse en la sindicalización de dichos trabajadores. Además, muchos de los trabajadores a domicilio no se encuentran en una relación de trabajo clara, lo que a menudo, como se señaló con anterioridad, los sitúa fuera de la cobertura de la legislación nacional vigente y de la acción sindical.

Pese a todas estas dificultades, la experiencia de muchos sindicatos en varios países del mundo demuestra que la organización de los trabajadores a domicilio es una meta no sólo posible, sino en muchos casos exitosa. En Australia, el sindicato textil *Textile, Clothing and Footwear Union of Australia* (TCFUA) ha desempeñado un papel fundamental en la regulación del trabajo “fuera de la fábrica”, típicamente desempeñado por mujeres inmigrantes con un bajo poder contractual. La estrategia del sindicato ha combinado un enfoque organizativo, entre otros factores basado en medios novedosos para entrar en contacto con dichos trabajadores al nivel de las comunidades donde operan, con un enfoque legal dirigido a conseguir leyes para la protección de los trabajadores. Como resultado de prolongadas campañas de información orientadas a movilizar la opinión pública sobre este tipo de empleo, varios minoristas han aceptado suscribir al Código de Buena Conducta del TCFUA, lo que se ha traducido en mejoras en términos de condiciones de trabajo y de salarios (Harcourt, 2000).

Una experiencia similar, aunque más reciente, es la del sindicato textil *Southern African Clothing and Textile Workers' Union* (SACTWU) en Sudáfrica. Desde finales de los años noventa, SACTWU ha desarrollado una campaña piloto de organización de los trabajadores a domicilio. La estrategia sindical se ha centrado en la reforma legal e institucional necesaria para proteger de manera eficaz a dichos trabajadores. Asimismo, algunos cambios introducidos en la legislación del trabajo en 2002 han establecido el marco legal para organizar y negociar en torno al trabajo informal y abren nuevas posibilidades orientadas a la protección de los subcontratistas por cuenta propia. Algunas reformas al nivel del funcionamiento de las relaciones industriales permiten también disminuir las diferencias en términos de salarios y condiciones de trabajo al interior del sector textil (Bennett, 2003).

En Madeira, una región de Portugal, el sindicato de los trabajadores de la industria del bordado (*Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Bordados da Madeira*) ha venido organizando a las trabajadoras a domicilio de este sector durante los últimos 20 años. El sindicato ha participado activamente en la regulación de esta forma de trabajo, negociando, entre otros, aumentos y nuevos

regímenes de pagos para el trabajo de bordado, la protección social para estas trabajadoras, así como su reconocimiento oficial (Tate, 1999).

Junto a los sindicatos tradicionales, desde los años setenta se han multiplicado los ejemplos de otras organizaciones que han venido emergiendo para dar mayor visibilidad a los trabajadores a domicilio y defender sus derechos laborales. En algunos casos se trata de “nuevas” formas de sindicatos organizando exclusivamente a las mujeres en la economía informal, como *Self-Employed Women’s Association* (SEWA) en India y, con base en el mismo modelo, *Self Employed Women’s Union* (SEWU) en Sudáfrica. En otros casos, existen ONGs desempeñando un papel importante en la organización de esta categoría de trabajadores, como *National Group on Homeworking* (NGH) en Inglaterra, cuya actividad ha sido determinante, entre otras cosas, para lograr la inclusión de los trabajadores a domicilio en la legislación sobre salario mínimo nacional dictada en 1999 (Tate, 1999). Asimismo, se observan casos como el de Tailandia, en que los trabajadores a domicilio se han organizado de manera más o menos estructurada en cooperativas o grupos comunitarios en torno a cuestiones de mutuo interés, con el apoyo de ONGs o del Estado (Homenet, 2002).

La mayoría de dichas organizaciones se estructura a nivel internacional en el marco de la red internacional *Homenet*, que desde 1994 ha cumplido un papel fundamental para hacer más visible el trabajo a domicilio (incluso a través de investigaciones, seminarios y publicaciones), desarrollar campañas y acciones para la mejora de sus condiciones de trabajo y apoyar su organización.⁷

En América Latina la experiencia de organizaciones de los trabajadores a domicilio es inferior y/o está menos documentada. No obstante, se observan algunas formas de acción novedosas en ese sentido. Entre otras, se destacan las reformas en los estatutos sindicales para permitir la libre afiliación de los movimientos sociales, como asociaciones de moradores y dueñas de casa (en Colombia), o directamente de los trabajadores a domicilio (en Brasil), así como la creación de organizaciones propias de estos trabajadores (en Chile) (OIT, 2002c). Como representante de la red internacional *Homenet* en Latinoamérica, desde 1999 el Centro de Capacitación para la Mujer Trabajadora, AnaClara,⁸ opera activamente en varios países (Brasil, Bolivia, Chile y México) en la promoción la organización de las mujeres trabajadoras a domicilio con el propósito de favorecer la constitución de sindicatos y otros tipos de organizaciones en diferentes niveles. AnaClara acompaña este proceso organizativo impulsando un programa permanente de asesoría y capacitación para promover la autovaloración de las trabajadoras a domicilio y entregando

7. Véase <http://www.homenetww.org.uk>

8. AnaClara es una ONG fundada en 1992 con el objetivo de promover la organización y el liderazgo de las mujeres trabajadoras chilenas. Para mayor información, veáse <http://www.anaclara.cl>

conocimientos que le permitan elevar su calidad de vida y su condición sociolaboral.

2. Organización en torno a la cadena productiva

La segmentación de la organización productiva que se ha producido en la mayoría de los países latinoamericanos en las últimas décadas ha sido acompañada de nuevas formas de segregación y discriminación (entre ellas las de género, raza/etnia y edad) en el empleo y el trabajo, como se indicó. Frente al declive del papel activo del Estado en el resguardo de los derechos laborales, en particular, los derechos colectivos, cabe preguntarse: ¿Cómo se puede proteger y organizar a los trabajadores en cuanto actor colectivo si el empleo y la relación de trabajo se atomizan?

Cualquier iniciativa para implementar acciones y medios que permitan a los sindicatos aumentar su poder de convocatoria y su legitimidad social no puede prescindir de las transformaciones que están ocurriendo en la estructura de producción y del empleo. Las formas de encadenamiento productivo y organización empresarial que han emergido imponen nuevos retos a la organización sindical para representar a los trabajadores, defender sus derechos, y crear espacios y estrategias de negociación en un ámbito más unitario y solidario.

Ante esos nuevos desafíos, no existe una solución que sea una panacea. Sin embargo, empieza a delinearse a nivel del movimiento sindical de la región un creciente consenso sobre la necesidad de “ampliar la percepción de los sindicatos respecto a sus *horizontes* de acción (más allá de la empresa/sector), sus *modalidades* de acción (articulándose con otros actores, creando nuevos espacios y nuevas alianzas en sus distintos niveles como, por ejemplo, el territorial y el internacional) y sus *herramientas* de acción (negociación colectiva articulada y supranacional, códigos de conducta, etc.)” (OIT, 2002d).

No obstante, en la práctica los ejemplos de acción sindical a lo largo de las cadenas continúan siendo bastante limitados o de tipo experimental. A pesar de sus características específicas, la experiencia organizativa y reivindicativa en la maquila de indumentaria centroamericana proporciona algunas pistas de reflexión interesantes para los fines del presente debate. Se observa en particular la coexistencia de dos tipos de iniciativas distintas. Por un lado, hay acciones tradicionales conducidas en el ámbito local, por actores sindicales típicos con herramientas tradicionales de intervención sindical (por ejemplo, formación de sindicatos de empresas, huelgas, negociación colectiva), interactuando principalmente con el Estado. Se trata, en ese caso, de acciones que intervienen en torno a las empresas, sin considerarlas aún como eslabones de una cadena. Por otra parte, hay ejemplos emergentes de una acción social con un carácter transnacional, que pueden involucrar a los sindicalizados, pero también a otros actores de la sociedad civil (por ejemplo, organizaciones de mujeres, de derechos

humanos), utilizando nuevos instrumentos de acción (por ejemplo, campañas, códigos de conducta, seguimiento) y buscando mayoritariamente interlocutores alternativos al Estado (las empresas transnacionales o los empresarios nacionales).

Ambos tipos de acción presentan ventajas y desventajas. Las acciones tradicionales tienen límites en cuanto a su capacidad de evitar el cierre de fábricas o la reubicación de la producción en otras empresas u otros países, lo que constituye una estrategia empresarial muy común para contener los costos con evidentes consecuencias en términos de contracción del empleo. No obstante, por lo general se traducen en la creación de canales de expresión y representación directa de los trabajadores, siempre y cuando no haya represión a la organización sindical. Asimismo, las acciones emergentes ejercen un impacto limitado en cuanto a la mejoría de las condiciones de trabajo propiamente tales; no constituyen una alternativa a la organización y a la negociación colectiva en las empresas, y pueden crear situaciones de competencia entre los sindicatos y otros actores de la sociedad civil. Sin embargo, se observa que, en general, responden a la demanda de categorías de trabajadores que no siempre han sido objeto del interés sindical como, por ejemplo, las mujeres (Quinteros, 2001).

La poca información disponible actualmente parece indicar que los ejemplos de acción colectiva más exitosos a lo largo de las cadenas combinan elementos de ambas acciones referidas anteriormente. Trátase de acciones transnacionales que tienen un impacto en el ámbito nacional, dirigidas hacia las empresas (inclusive multinacionales) sin absolver al Estado de su responsabilidad y basadas en la interacción entre un conjunto de varios actores.

La experiencia del movimiento sindical en las últimas décadas confirma que la cooperación internacional es un factor clave para la defensa de los derechos laborales y la regulación de las relaciones laborales en el contexto nacional. Un aspecto central de las actividades internacionales de los sindicatos en los últimos años es la negociación y aplicación de códigos de conducta, así como de acuerdos marco con empresas multinacionales.

Desde hace muchos años las empresas multinacionales han venido adoptando códigos de conducta. Si bien inicialmente se trataba de instrumentos adoptados en forma unilateral por las empresas con el objetivo principal de mejorar su imagen pública, recientemente la tendencia ha cambiado, en particular, después de la presión del movimiento sindical. Se ha hecho hincapié en la negociación de estos códigos que se incluyan referencias a todas las normas fundamentales del trabajo que figuran en los convenios básicos de la OIT.⁹ Los acuerdos marco corroboran esta tendencia. Por ejemplo, de los 20 acuerdos marco firmados desde 1988 entre federaciones sindicales mundiales y empresas multinacionales o grupos de empleadores que representan a determinadas ramas de actividad económica, la totalidad incluye referencias a la libertad sindical y

9. Para mayor información en relación con la posición del movimiento sindical sobre los códigos de conducta véanse, entre otros, Justice y Kearney (2001).

a los derechos de negociación colectiva, el 90% a la eliminación de la discriminación en el empleo, mientras que el 85% a la eliminación del trabajo forzado y del trabajo infantil (Graham y Bibby, 2002).

A pesar de las limitaciones existentes en cuanto a su efectiva aplicación y supervisión, dichos instrumentos constituyen una herramienta importante para proteger a los trabajadores en los países y sectores donde la mayoría de ellos no están organizados o en aquellos países donde los derechos laborales no son respetados. Si bien no deben representar un sustituto de la legislación laboral nacional o de la negociación colectiva, pueden contribuir a su aplicación y favorecer el desarrollo de un marco institucional en el cual los trabajadores se sienten libres para crear sindicatos.

Sin embargo, en la situación actual, la visión sobre las oportunidades que se ofrecen gracias a dichos instrumentos no es necesariamente compartida más allá del movimiento sindical. Según algunas fuentes, no sería claro en qué medida los códigos de conducta son eficaces para la protección de los trabajadores que se desempeñan en talleres informales o en el trabajo a domicilio. No sólo el seguimiento de los códigos en dichas situaciones ocupacionales aparece como muy oneroso, sino también difícilmente realizable. Asimismo, la aplicación de los códigos al trabajo a domicilio podría inducir las empresas a reformatizar la cadena productiva, reconduciendo el trabajo hacia el interior de las grandes empresas. A pesar de una mejora general de las condiciones de trabajo a lo largo de la cadena, esto se traduciría en una contracción de las oportunidades de empleo para los trabajadores a domicilio, con evidentes consecuencias en términos laborales y sociales, sobre todo, para las mujeres. Considerando lo anterior es que algunos observadores indican la conveniencia de interrogarse acerca la posibilidad que los códigos traten los trabajadores a domicilio como una categoría separada y, por tanto, incluyan referencias específicas para su protección de conformidad con el Convenio 177 de la OIT (Tate, 1999; Green, 1998).

D. CONCLUSIONES

En este artículo se ha tratado de analizar el fenómeno del trabajo a domicilio en el contexto de las transformaciones que vienen ocurriendo en la estructura de la producción y del trabajo en América Latina. Se ha hecho hincapié en la necesidad de observar esta forma de empleo no como una actividad residual de la economía, sino considerarla parte integrante de los actuales procesos productivos.

Existen evidencias según las cuales si bien el trabajo a domicilio es una realidad antigua, en el presente ha adquirido nuevas facetas y dimensiones, debido a su inserción en las cadenas productivas globales, cuya articulación altera tanto la configuración de poder entre las empresas como el perfil de los trabajadores. A menudo el trabajo a domicilio constituye el eslabón final de las

cadenas productivas y se caracteriza, entre otros factores, por su invisibilidad laboral, estadística y sociopolítica y su vulnerabilidad económica y social.

Sería erróneo pensar que la totalidad de los trabajadores a domicilio se desempeñan en actividades vinculadas más o menos directamente con los procesos productivos mundiales o el sector de la exportación. En realidad, existe también un gran número de ellos que se ocupa en actividades de producción de bienes y de servicios para el mercado meramente nacional e inclusive local.

Sin embargo, en ambas situaciones prevalecen condiciones de trabajo que se caracterizan por carecer de estabilidad ocupacional, remuneraciones adecuadas y protección social. Asimismo, se constata una fuerte presencia de las mujeres en esta modalidad de trabajo, quienes tienden a concentrarse en las actividades de menor productividad y mayor precariedad. No obstante, se observa que la presencia de las mujeres en los puestos más calificados no está necesariamente asociada a un menor nivel educativo. También se advierte que el proceso de segmentación por género que se produce en el mercado del trabajo a domicilio se cruza con otras variables como, por ejemplo, las de raza/etnia.

La precariedad laboral y económica en la que está la mayoría de los trabajadores a domicilio, junto a su dificultad de identificarse como trabajadores con derechos en cuanto tales, explica el débil nivel de organización entre éstos, así como la ausencia de experiencias consolidadas de afiliación y representación por parte de las organizaciones sindicales.

Lo anterior plantea complejos desafíos al movimiento sindical y lo enfrenta a la necesidad de repensar en los medios y estrategias con que ha venido tradicionalmente organizando a los trabajadores. El proceso de sindicalización nunca es un ejercicio fácil. Incluso menos lo es en el presente, en un contexto en que el empleo se fragmenta, las relaciones de trabajo se complican y el perfil de los trabajadores tiende también a transformarse. Sin embargo, el objetivo último sigue siendo el de siempre: la organización es la ruta hacia la búsqueda de soluciones colectivas a los problemas de los trabajadores y a sus derechos en cuanto tales, así como un elemento fundamental de cualquier estrategia para contribuir a provocar cambios en su favor.

Con esta finalidad, resulta importante conocer con mayor precisión la magnitud del trabajo a domicilio, su articulación en la economía nacional, así como las necesidades y aspiraciones de los trabajadores allí ocupados. En particular, resulta importante preguntarse sobre la situación de las mujeres y las condiciones que les permiten mejorar su posición en el trabajo, en la sociedad y en el sindicato. También es urgente reflexionar sobre las modalidades de acción que tienen mayores perspectivas de éxito para enfrentar el conjunto de cuestiones que el trabajo a domicilio plantea a la acción sindical. Junto a los medios tradicionales, se señala la necesidad de aprovechar la experiencia de quienes desde varios años han venido trabajando la materia y desarrollar coaliciones con un amplio espectro de actores, en el nivel nacional e internacional. Igualmente importante resulta proponer políticas y herramientas que completen los espacios tradicionales (la empresa o el ámbito nacional) y

que puedan contribuir a la discusión y puesta en marcha de nuevas formas de acción.

Queda claro que la salvaguardia de los derechos e intereses de los trabajadores a domicilio no puede ser dejada sujeta a la responsabilidad exclusiva de los sindicatos. Resulta fundamental el concurso de muchos actores, en particular, los empleadores y los gobiernos. El Convenio 177 de la OIT, aunque muy poco ratificado hasta hoy,¹⁰ establece estándares mínimos laborales para la protección de esta categoría de trabajadores, como el derecho a constituir o a afiliarse a las organizaciones que escojan y a participar en sus actividades, la protección de la discriminación en el empleo y en la ocupación, la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, la remuneración, la protección social, el acceso a la formación y la protección de la maternidad. Trátase, entonces, de una herramienta importante para elevar la calidad de esta forma de actividad laboral y más esfuerzos deberían ser encaminados para fomentar su ratificación y su implementación.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L. 1999 *Cadeias produtivas, segmentação de gênero e novas formas de regulação: Notas metodológicas a partir de uma experiência de pesquisa* (Santiago, OIT).
- _____ 1997 *Mercados laborales, encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina y el Caribe* (Santiago, ILPES).
- AnaClara (s/f) <http://www.anaclara.cl>
- Ballinger, J.; Olsson, C. (eds.) 1997 *Behind the swoosh: The struggle of Indonesians making Nike shoes* (Global Publications Foundation).
- Barme, C. 2000 *Homeworkers. Towards improving their working conditions in the textile, clothing and footwear industries*, serie Working Paper 150 (OIT, Ginebra, Sectorial Activities Programme).
- Bennett, M. 2003 *Organizing in the informal economy: A case study of the clothing industry in South Africa* (Ginebra, OIT).
- CEPAL, 2000 *La formación del capital humano en empleos atípicos: El caso del trabajo a domicilio* (Santiago, CEPAL).
- FNV, 2003 *From marginal work to core business. European trade unions organizing in the informal economy* (Amsterdam, FNV).
- Gereffi, G. 1999 "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", en *Journal of International Economics*, N° 48 (Madison, University of Wisconsin).
- Graham, I.; Bibby, A. 2002 "Convenios colectivos mundiales: Un marco de derechos", en *Trabajo*, N° 45 (Ginebra, OIT).
- Green, D. 1998 *ETI Southern Participation Conference Report*. <http://www.cleanclothes.org/codes/edu98.09.htm>
- Harcourt, T. 2000 "Last line of resistance or golden opportunity: Australian trade union responses to globalization", en C. Rowley y J. Benson (eds.) *Globalization and labour in the Asia Pacific Region, Asia Pacific Business Review* (Routledge), número especial.

10. En mayo de 2003, cuatro países habían ratificado este Convenio (Albania, Finlandia, Irlanda y Países Bajos).

- Heikel, M. V. 1998 *Trabajadores a domicilio en Paraguay* (Ginebra, OIT).
- Henríquez, H. et al. 1999 *Trabajadores a control remoto. El trabajo a domicilio en Chile*, serie Cuadernos de Investigación, N° 9 (Santiago, Dirección del Trabajo).
- _____ 1998 *El trabajo a domicilio en Chile, un tema antiguo y actual, resultados de una medición nacional* (Ginebra, OIT).
- HomeNet 2002 "Organizing for change", *Newsletter* N° 18, febrero.
- HomeNet, Thailand 2002 *Impact of the economic crisis on homeworkers in Thailand* (Bangkok).
- HomeNet, <http://homenetww.org.uk>
- Kaplinsky, R. 2000 *Spreading the gains from globalization: What can be learned from the value chain analysis?*, serie Working Paper, N° 110 (Brighton, Institute of Development Studies).
- Jelin, E.; Mercado, M.; Wyxczykier, G. 1998 *El trabajo a domicilio en Argentina* (Ginebra, OIT).
- Justice, D.; Kearney, N. 2001 "Los nuevos códigos de conducta", en *Una guía sindical sobre mundialización* (Bruselas, IFCTU), <http://www.icftu.org/pubs/globalization>
- Lavinas, L. et al. 1998 *Trabalho a domicilio: Novas formas de contractualidade* (Ginebra, OIT).
- Leite, M.; Salas, C. 2001 *Trabalho a domicilio na industria de confecção: Tendencias em São Paulo*, documento preparado para el seminario regional sobre "Trabajo a Domicilio y Cadenas Productivas en América Latina: Desafíos para la Acción Sindical", São Paulo, 29-31 de octubre de 2001 (no publicado).
- Mata Greenwood, A. 2001 *La medición del trabajo a domicilio: Problemas conceptuales y metodológicos*, Documento preparado para la "Consulta Técnica de Planificación sobre Formas de Medición del Trabajo a Domicilio", Santiago de Chile, 8-10 de enero de 2001 (no publicado).
- OIT 2003a *El ámbito de la relación de trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 2003b *Actas Provisionales*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, Ginebra, 2003, Quinto punto del orden del día: El ámbito de aplicación de la relación de trabajo, Informe de la Comisión de la Relación de Trabajo (Ginebra, OIT).
- _____ 2002a *Women and men in the informal economy. A Statistical picture* (Ginebra, OIT).
- _____ 2002b *Globalización y trabajo decente en las Américas*, Informe del Director General, XV Reunión Regional Americana, Lima, diciembre de 2002 (Ginebra, OIT).
- _____ 2002c Informe "Trabajo a domicilio y cadenas productivas en América Latina: Desafíos para la acción sindical", São Paulo, 29-31 de octubre de 2001 (Ginebra, OIT).
- _____ 2002d *Conclusiones del Seminario Regional sobre Trabajo a Domicilio y Cadenas Productivas en América Latina: Desafíos para la Acción Sindical*, São Paulo, 29-31 de octubre de 2001, <http://www.ilo.org/seed>
- _____ 2001 *Conclusiones de la Consulta Técnica de Planificación sobre Formas de Medición del Trabajo a Domicilio*, Santiago, 8-10 de enero de 2001, <http://www.ilo.org/seed>
- _____ 2000 *Informe del Seminario Técnico Tripartito sobre Trabajo a Domicilio en América Latina*, Santiago de Chile, 26-28 de mayo de 1999 (Ginebra, OIT).
- Quinteros, A. C. 2001 "Organizaciones sociales y lucha reivindicativa en torno a la maquila en Centroamérica en 2000", en J. Fernández-Pacheco (ed.) *Enhebrando el hilo: Mujeres trabajadoras de la maquila en América Central* (San José, OIT).
- Tate, J. 1999 *Women in the homebased workforce*, <http://www.sdn.undp.org/ww/women-economy>
- _____ 1998 "HomeNet: Organización de las trabajadoras a domicilio", en C. Kesper (ed. electrónica). *Género en el trabajo sindical: Experiencias y retos*, Grupo de Proyecto de Política de Desarrollo, División de Cooperación Internacional de Desarrollo (Bonn, FES Library).

- Tomei, M. 1999 *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: Una visión comparativa*, Documento de Discusión N° 29 (Ginebra, OIT).
- Valenzuela, M. E.; Venegas, S. 2001 *Mitos y realidades de la microempresa en Chile: Un análisis de género* (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).
- Vega Ruiz, M. L. 1995 *El trabajo a domicilio: Un análisis comparativo de la legislación y la práctica* (Ginebra, OIT).
- Verdera, F. 1998 *El trabajo a domicilio en Perú* (Ginebra, OIT).

CAPÍTULO VII

Fortalecimiento de la empleabilidad e incremento de la equidad de género: La experiencia del Programa Regional FORMUJER

Sara Silveira

A. NUEVA REALIDAD DEL EMPLEO:¹ INCERTIDUMBRE, HETEROGENEIDAD, EXCLUSIÓN Y CRECIENTE PARTICIPACIÓN FEMENINA

Los años noventa y la apertura del siglo XXI representan para el mundo en general y América Latina en particular uno de los períodos históricos más concentrado y radical en materia de transformaciones sociales y económicas: se asiste al cuestionamiento de los viejos modelos de producción del conocimiento, de morfología societaria, de desarrollo económico y social, del sistema de producción y, transversalizando, de las relaciones y representaciones de género. Cada uno de estos paradigmas impacta en el otro en una relación de mutua modificación –que conduce a una redefinición de los conceptos mismos de desarrollo y bienestar, así como del acceso a éstos de los diferentes grupos y actores sociales– y encuentra en el mundo del trabajo un espacio privilegiado de expresión, porque ahí confluyen e interactúan los aspectos socioculturales, educativos y económicos que condicionan y enmarcan las interrelaciones sociales.

Han cambiado la naturaleza, estructura, organización, cultura y la propia división sexual del trabajo, a partir de la globalización y mundialización de la economía, de la innovación tecnológica permanente que la caracteriza y del ingreso femenino masivo a la actividad económica.

1. En este documento se utilizará el concepto de *empleo* en un sentido amplio, incluyendo todas las modalidades de generación de ingresos en el sistema de producción de bienes y servicios.

La globalización provoca que el tiempo y el espacio se compacten, se reduzcan las distancias económicas y culturales, y las decisiones y actividades de cualquier punto del planeta repercutan y redefinan los procesos de desarrollo nacional y regional, generando oportunidades y, simultáneamente, potenciando ciertas precariedades. Como señala la OIT (1998), “la confluencia de la integración económica mundial con los adelantos técnicos puede generar inestabilidad y dificultades en lo tocante a mantener la empleabilidad de una gran parte de la población activa de un país”. El conocimiento ha pasado a ser la base del trabajo humano, pero es también cada vez más evidente que debe ser contextualizado y pertinente. La educación se convierte en el centro de una nueva sociedad y lo que realmente distingue a pobres de ricos –sean personas o países– no es sólo si tienen menos capital, sino también menos conocimientos y de peor calidad. Quienes no pueden producir ni consumir conocimientos “pertinentes” corren un altísimo riesgo de exclusión. Por su lado, las mujeres no son más una fuerza de trabajo secundaria, han consolidado el modelo de “doble presencia” enfrentando la difícil compaginación entre el ciclo laboral y la vida familiar, lo que implica la irrupción de nuevas identidades, nuevos estilos de vida y una reconfiguración de hombres y mujeres con lo público y lo privado y con las propias relaciones de género.

El modelo conocido de empleo permanente, ascendente y previsible y el trabajo de masas, se encuentran en crisis. Así lo demuestran cuatro factores:

- se convive con la transitoriedad y los proyectos a corto plazo. La movilidad entre empresas, empleo formal e informal, la alternancia en los períodos de ocupación y desocupación y la aparición de formas alternativas de relaciones laborales (trabajo a tiempo parcial, en el domicilio, por tarea) son los nuevos rasgos;
- si bien con incidencia diferente entre países desarrollados y subdesarrollados, el trabajo informal urbano ha pasado a constituir una parte sustantiva del empleo, en parte por las nuevas prácticas de organización empresarial y, también, como válvula de escape a la reducción del ritmo de crecimiento del empleo formal;
- el empleo se crea en pequeñas cantidades (casi de uno en uno) y en su generación han adquirido gran protagonismo la pequeña, mediana (PYMES) y microempresa y los procesos de desarrollo local. Este amplio campo de actividad exige de organizaciones y personas con capacidad de adaptación y transformación permanente, que les permitan enfrentar al mundo del trabajo y ser capaces de situarse frente a las múltiples modalidades que se dibujan;
- paralelamente, comienzan a delinearse nuevas actividades vinculadas al desarrollo sostenible, a las tecnologías de la información y la comunicación, así como a las nuevas necesidades nacidas de los cambios sociales. El ingreso de la tecnología a los hogares (tecnificación) y la migración de tareas domésticas hacia el espacio público están

conduciendo a la adquisición creciente de servicios tradicionalmente caseros en el mercado. Todo esto abre universos de inserciones alternativas que reclaman de nuevas competencias que se deberán fortalecer y/o adquirir.

Por tanto, se puede concluir que el nuevo trabajo apunta hacia la diversidad, flexibilidad e inestabilidad, que requiere de inteligencia, polivalencia, autorresponsabilidad, iniciativa y capacidad emprendedora, así como la capacidad de gestionar la incertidumbre y el cambio. Está estrechamente vinculado a lo local y a los nuevos yacimientos de empleo.

Una lectura de género de esta realidad no ofrece dudas acerca de que esta dimensión atraviesa a todas las otras, ya que las condiciones y necesidades de hombres y mujeres tienen características diferenciadas y enfrentan, igualmente, exigencias distintas, derivadas de la adjudicación social jerarquizada de roles, espacios y responsabilidades.

B. LA CONTEXTUALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ALTO DESEMPLEO, CRECIMIENTO DE LA INFORMALIDAD Y DE LA PARTICIPACIÓN FEMENINA Y SU INTERDEPENDENCIA

En un escenario de apertura económica acelerada, el desempeño laboral de América Latina en la última década, tal como ha señalado la OIT, ha sido errático: los procesos de recuperación económica fueron y siguen siendo interrumpidos por sucesivas crisis y la resistencia del desempleo a disminuir persiste aún en las etapas de fortalecimiento de la economía. Así, se cerró el primer año del nuevo siglo con Argentina, Colombia y Ecuador con tasas de desempleo en el rango entre el 14% y el 17.5%, Uruguay y Venezuela alrededor del 13%, y sólo Brasil, Chile y México quedaron por debajo del promedio regional del 8.1%. Se estima que 19 millones de personas están desempleadas, y que los jóvenes y las mujeres continúan siendo los más afectados. Entre los factores de mayor peso que explican ese escenario, está la desaparición del sector público como empleador neto y el ajuste a través de la reducción de empleo de las empresas de mayor tamaño, facilitado por las innovaciones tecnológicas y los cambios organizacionales destinados a elevar la productividad (OIT, 2000).

Los cambios en la estructura del empleo son notorios: el empleo se privatizó en los años noventa (95 de cada 100 nuevos puestos de trabajo se generaron en el sector privado); la demanda de trabajadores —especialmente de los no calificados— en el sector formal ha disminuido fuertemente; la terciarización, informalización y precarización siguen aumentando (de cada 100 nuevos empleos, 83 se generaron en el sector terciario y 55 carecen de protección social) y la participación femenina en la fuerza de trabajo se acerca rápidamente a la masculina (OIT, 2000b).

De estos rasgos, los más sobresalientes son la participación cada vez mayor y determinante del sector informal y de las mujeres en el total del empleo. El

simple análisis cuantitativo de ambos procesos deja en evidencia su interdependencia y, por ende, la necesidad de una lectura articuladora, como lo es la de género, para abordarlos y especialmente para diseñar políticas dirigidas a mejorar la competitividad y equidad del mercado laboral.

En América Latina, entre 1990 y 1998, el crecimiento del sector informal fue del 3.9% anual, en contraste con el 2.1% en el sector formal y, hacia 1999, el 46.4% de la ocupación urbana estaba en actividades informales, proporción que se eleva al 50% en las mujeres (OIT, 2000b). Como plantea Tokman (2001), en la década de los noventa en la región, la informalidad debe visualizarse como mínimo desde una doble perspectiva: la lógica de la sobrevivencia y de la descentralización productiva. En el primer caso, la informalidad es el resultado de la presión del excedente de mano de obra en un escenario de insuficiente generación de empleo productivo y de limitaciones fuertes o inexistencia de seguro de desempleo. Se expresa fundamentalmente en el trabajo por cuenta propia, de escasa calificación y baja calidad. En el segundo caso, está asociada a la necesidad de enfrentar las exigencias de competitividad en un escenario global, que impulsa la introducción de sistemas de producción más descentralizados, flexibles y eficientes y promueve la polarización en términos de calificación de los recursos humanos, salarios y calidad del empleo. La descentralización conduce a la externalización y subcontratación de los servicios y la producción, confiándolos a empresas cada vez más pequeñas, familiares y a trabajadores a domicilio. La búsqueda de flexibilidad y eficiencia ha impulsado la proliferación de cambios de facto en la organización, en las modalidades de trabajo y en las reformas de los marcos regulatorios del mercado laboral para introducir nuevas formas de contratación, jornadas flexibles, movilidad interna, métodos adaptables de fijación de salarios, negociación individual de los contratos de trabajo, modificaciones para facilitar los despidos, etc.

A pesar de la incidencia creciente de la informalidad que deriva de la descentralización productiva, “la lógica de la supervivencia ha sido y continúa siendo un factor determinante en el desarrollo de la actividad informal” (Tokman, 2001). Si a lo anterior se agrega la acumulación de trabajo no declarado y precario, se entiende por qué la tendencia predominante en el mercado laboral de América Latina es la asociación entre trabajo informal, de poca productividad, baja calidad, ausencia de oportunidades, y baja remuneración, precariedad y vulnerabilidad.

Respecto a la presencia femenina, a fines de los años noventa, las mujeres representan el 40% de la PEA urbana y sus tasas de participación laboral y ocupación han experimentado un incremento constante (4.9% y 4.1%, respectivamente, por año en la década) aunque con fuertes diferencias, según estrato económico, nivel educativo y edad (Silveira, 2001).

El crecimiento de los niveles de escolaridad femeninos ha sido superior a los masculinos, lo que —a pesar de que eleva su disposición a insertarse laboralmente y facilita la participación— no les garantiza más y mejores empleos.

Su papel en el mercado de trabajo ha dejado de ser el de “trabajadoras secundarias” para transformarse en coproveedoras económicas y, en muchos casos, único sustento económico del hogar. Esto es corroborado por la disminución de la brecha de participación entre las mujeres pobres y el resto. Dicho crecimiento ha ido acompañado del aumento de las tasas de desempleo. En 1990, la tasa de desempleo femenino era 20% superior a la masculina, en 1998 aumentó a un 40% y la brecha entre hombres y mujeres pobres y jóvenes es incluso más alta. Ante la creciente importancia de las mujeres como proveedoras del hogar y sostenedoras de sí mismas, los efectos del mayor desempleo en sus vidas son cada vez más notorios. Resalta entre éstos, la caída de la autoestima que provocan los extensos períodos sin empleo, lo que, a su vez, conduce a la aceptación de empleos precarios con bajos salarios.

Un rasgo claramente distintivo del trabajo femenino es la persistencia de la concentración en el sector terciario: entre 1990 y 2002, el 97% de los nuevos puestos de trabajo urbano de las mujeres se generó en dicho sector. En 2001, el 85.6% del total del empleo femenino estaba concentrado en el sector terciario (servicios comunales, sociales y personales) y el 27.7% en el comercio (OIT, 2001a).

Otro fenómeno destacable se refiere a la diferencia salarial entre hombres y mujeres, que, si bien muestra una evolución positiva en los últimos años, continúa siendo significativa. La mujer gana menos que el hombre en casi todos los países de América Latina y el Caribe. Los ingresos promedio femeninos, en 1998, correspondían al 64% de los masculinos y en el sector informal eran del 52%, siendo las trabajadoras por cuenta propia las más afectadas. Estas distancias son más pronunciadas a medida que aumenta el número de años de estudio. En la región se observa que en promedio la remuneración por hora de las mujeres con 13 o más años de formación es un 30% más baja que la de los hombres (CEPAL, 2003). Entre los factores que contribuyen a esta brecha se encuentran la anteriormente señalada participación masiva en el sector servicios, que suele ser el peor remunerado y las estrategias familiares que colocan a la mujer como principal responsable del cuidado de la familia, determinando las mayores entradas y salidas del mundo laboral y la preferencia por trabajos de tiempo parcial.

La diferencia entre el colectivo femenino, según los distintos segmentos del mercado laboral, también es marcada (las ocupadas en el sector informal ganan menos de la mitad que las que trabajan en el sector formal). Esto conduce a detenerse en la calidad y las condiciones en que se desarrolla el trabajo femenino: para compensar los bajos salarios trabajan más tiempo, lo que genera un desgaste físico mayor de las trabajadoras, en general, mal alimentadas, y con pocas horas de sueño y descanso.

Si se relaciona el nivel educativo con la posibilidad de incorporación al mercado laboral, se observa que, en general, existe una relación positiva entre la cantidad de años de estudio y las posibilidades de acceder a una ocupación

formal tanto para hombres como para mujeres. Sin embargo, en promedio, las mujeres necesitan un número bastante superior de años de estudio que los hombres para lograr insertarse en el sector formal. Incluso, es entre los que tienen estudios terciarios donde se amplía la brecha, como consecuencia de la conjunción de la segmentación profesional por género y la pérdida de la calidad y pertinencia de la educación general.

Otro de los rasgos definitorios de la participación femenina es la contundencia de su presencia en el sector informal: en 2001, el 49.7% del empleo femenino era informal, mientras para los hombres esta cifra fue del 43.8%. A su vez, al interior de la economía informal se concentran en las categorías más inestables, desprotegidas y precarias por lo que la calidad de su inserción es incluso inferior a la masculina. Asimismo, son más proclives a vincularse como empleadas en unidades económicas de pequeña escala, donde su contribución es invisible y casi no se las tiene en cuenta. También es frecuente que se dediquen a actividades agrícolas, que en muchos países de la región ni siquiera son consideradas dentro de los sistemas estadísticos.

En cuanto a la *inserción en las microempresas*, las mujeres tienen menor presencia como empleadoras o propietarias que como empleadas. Enfrentan mayores dificultades que los hombres para establecer sus propias empresas y, como consecuencia, las que constituyen suelen ser pequeñas, con crecimiento irregular y les dificultan realizar una clara división entre el trabajo y el hogar. Se dedican mayoritariamente a desarrollar actividades en aquellos sectores que presentan el menor número de barreras de acceso, donde se utilizan técnicas rudimentarias y la mano de obra es escasamente calificada, proporcionando bajos ingresos y empleo inestable (Gehriger, Romer y Stetter, 1999).

El *trabajo a domicilio* es una forma de empleo flexible que está tomando auge nuevamente. A las tradicionales tareas correspondientes al sector textil y de la confección, se agregan ahora los nuevos servicios tecnológicos (ventas telefónicas, consultorías, internet, etc.), las fases productivas manufactureras terciarizadas, maquila de bajo porte y otras actividades vinculadas al traslado al ámbito productivo de muchas de las actividades domésticas, lo que genera un espectro altamente heterogéneo tanto en las condiciones y ritmos como en los requerimientos educativos y formativos.

En las actividades que requieren de mayor intensidad tecnológica y calificación se observan mejores condiciones como, por ejemplo, la existencia de un contrato escrito, beneficios y prestaciones sociales similares a quienes trabajan en la empresa y remuneraciones competitivas con el mercado local.

En los sectores con menos exigencias de calificación, se concentran las condiciones de mayor inestabilidad y desprotección social. En general, los contratos son verbales y no contemplan ningún tipo de protección social ni ingreso mínimo y la remuneración es por pieza o a destajo y contra entrega.

Para la mujer, el *trabajo a domicilio* es también *en el domicilio*, lo que provoca que los límites entre el trabajo remunerado y las ocupaciones domésticas se tornen difusos. Los hombres, en cambio, se desempeñan mayoritariamente

en un lugar especial de trabajo, aunque sea junto a su vivienda y normalmente tienen un ayudante, lo que hace que la jornada no sea tan extensa.²

La combinación de trabajo por cuenta propia y a domicilio, no profesional ni técnico, es en diversos países de la región un espacio claramente feminizado.

Por último, el *servicio doméstico* (categoría que presenta los niveles más bajos de remuneración y protección social dentro del sector informal) explica el 22% de los nuevos empleos para mujeres generados entre 1990 y 1998 (Abramo y Valenzuela, 2001). Al analizar el trabajo doméstico en los países de la región se debe diferenciar entre la categoría que refiere al trabajo doméstico desempeñado por los miembros del hogar, que involucra a entre el 30% y el 50% de las mujeres de más de 15 años, y el trabajo doméstico remunerado que, como se ha señalado, ocupa a una parte importante de la población femenina.

A pesar de su carácter sucinto y restringido, la información presentada corrobora que:

- la economía informal tiene un papel importante como salida laboral casi exclusiva para un segmento creciente y mayoritario de la población latinoamericana –y, especialmente, para las mujeres y jefas de hogar– que debe apelar a las actividades informales para poder atender a la supervivencia y mitigar los efectos de la pobreza;
- existe una relación de interdependencia e incluso retroalimentación entre las características de precariedad, desprotección y bajos niveles de ingresos –que tiene la amplia mayoría de los trabajos en el sector informal latinoamericano– y las condiciones de inequidad y vulnerabilidad económica y social que siguen definiendo la participación femenina en el mundo del trabajo.

Por eso, la reducción del déficit de “trabajo decente”³ es, al mismo tiempo, el mayor y más urgente desafío regional y uno de los mecanismos más potentes para combatir la exclusión y la marginalidad.

El trabajo y los ingresos en los países en desarrollo son la fuente preponderante de protección y de inclusión social. A la vez, el trabajo es un componente primordial del proyecto de vida, de la autoafirmación y de la valoración social tanto para los hombres como para las mujeres. Pero, para ellas implica la transformación del modelo asignado de proyecto de vida dedicado al trabajo reproductivo y no remunerado, lo que se traduce en una carga adicional para poder superar las barreras y prejuicios sociales respecto a sus derechos y capacidades que frenan su participación equitativa en el empleo.

2. Véase al respecto capítulo VIII de este libro.

3. Entendido en el sentido que tiene para la OIT de trabajo productivo que permite a hombres y mujeres no sólo atender a su sustento y el de sus familias, sino hacerlo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y respeto por su dignidad, con posibilidades de desarrollo personal.

C. EL IMPACTO DE LOS CAMBIOS EN LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA EN AMÉRICA LATINA

En síntesis, la profunda metamorfosis del mundo del trabajo no sólo plantea el desafío de la generación del propio empleo, sino que incide de manera fundamental en la formación de nuevas identidades, estilos de vida y consumo que se reflejan en las relaciones familiares, reclamando una reconfiguración de la vinculación de hombres y mujeres con lo público y lo privado y, por ende, de las propias relaciones de género. El trabajo en el actual contexto requiere de sujetos que construyan en forma activa su derrotero laboral, con capacidad de identificar y valorar sus recursos y capacidades, con una actitud de búsqueda de apoyos y voluntad de superación para sus limitaciones que los posicionen como gestores de sus propias oportunidades de empleo. La incertidumbre, la diversidad y la heterogeneidad sólo pueden encararse desde la autonomía, entendida como la capacidad de pensar y actuar por sí mismas de las personas, de elegir, y para esto se necesita de autoconocimiento, independencia, responsabilidad y capacidad para tomar decisiones. Estas capacidades son imprescindibles para acceder y permanecer en el mundo del trabajo, al igual que para estar socialmente incluido y ejercer el derecho a la ciudadanía.

La ausencia o el debilitamiento de estas competencias personales y sociales marca una significativa diferencia respecto a la incorporación o no al mundo del trabajo y, paralelamente, determina la inclusión o la marginalidad en el modelo de desarrollo social y económico imperante. Reconocer la incidencia personal que favorece las posibilidades de acceder al empleo y a la integración social no implica, de ninguna manera, responsabilizar o culpar a quienes carecen de esa potestad y exonerar al sistema y a las políticas socioeconómicas de su papel y responsabilidad en la habilitación de las oportunidades.

Este escenario interpela fuertemente a las políticas de educación y formación profesional y técnica en cuanto a que su razón de ser es facilitar la acumulación de recursos y el desarrollo de capacidades que la persona deberá movilizar en la actividad laboral. Por esto, la formación debe constituirse en un punto de encuentro, un espacio de articulación entre necesidades y posibilidades del sistema productivo y de quienes producen, mujeres y hombres.

Ante este complejo desafío, el sistema de formación profesional tiene que encarar una redefinición profunda de su institucionalidad, sus objetivos, contenidos y modalidades. Como lo demuestran las investigaciones y estudios de caso realizados por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional/Oficina Internacional del Trabajo (CINTERFOR/OIT), este proceso se está desarrollando con intensidad dispar en la región y se ha acelerado fuertemente en los últimos cinco años, siendo sus principales rasgos:

- a) La preocupación por la articulación entre la demanda y la oferta ha generado cambios radicales en la composición de la oferta de formación profesional: la formación dirigida a ocupaciones del sector terciario o

de servicios comienza a tener una incidencia significativa, en contraposición con la formación enfocada hacia las ocupaciones más tradicionales dentro del sector industrial.

- b) Cada vez con más intensidad se concibe a la formación, al mismo tiempo, como un hecho educativo, laboral y tecnológico:
- Se enfatiza su carácter educativo, al aceptar que confluye junto a otras modalidades y ramas de la enseñanza en el desafío de dar cuenta de la necesidad de las personas de acceder a una *educación a lo largo de la vida*, lo que conduce a la búsqueda de mecanismos de reconocimiento y certificación de los conocimientos adquiridos en distintos ámbitos y a la articulación y cooperación con la educación;
 - Se la visualiza estrechamente vinculada a temas como productividad, competitividad, salarios, seguridad social, empleo y equidad social. En esa línea se integra y adquiere relevancia y carácter estratégico en los sistemas de relaciones laborales, constituyéndose en un elemento clave para el diálogo social y las políticas de empleo impulsadas por los Ministerios del Trabajo;
 - Se le otorga un valor estratégico en los procesos de innovación, desarrollo y transferencia de tecnología (dura y blanda), en la identificación de nuevos nichos y alternativas de empleo generados por éstas y se incluye el apoyo al desarrollo tecnológico y la promoción de la innovación productiva y empresarial en su oferta, lo que se concreta mediante fuertes articulaciones con el sector empresarial para actividades de investigación y asesoramiento. Esto implica concebir a las empresas como destinatarias de la formación, ampliando el perfil y las características de la población demandante.
- c) Si bien la formación siempre tuvo en la región el doble objetivo de apoyar el desarrollo económico y productivo y la integración social, las secuelas del ajuste y el crecimiento del sector informal y del desempleo abierto han hecho imperativa la atención de los sectores más desfavorecidos. Esto se ha traducido en la ejecución de grandes programas de formación en todos los países, con inversiones cuantiosas, focalizadas en grupos o sectores específicos (jóvenes que buscan trabajo por primera vez, trabajadores desempleados, mujeres jefas de hogar, necesidades de reconversión o innovación tecnológica, promoción microempresarial y de actividades por cuenta propia, etc.). Esta estrategia, en términos generales, ha comprometido la existencia de políticas globales y de largo aliento.

La interrelación de los factores mencionados ha transformado fuertemente la institucionalidad de la formación mediante la aparición de nuevos actores: el papel y la importancia de los Ministerios de Trabajo, que se encargan de coordinar y/o financiar acciones que ejecuta el sector privado o público, pero en un sistema de libre competencia en el cual el financiamiento es compartido

entre el Estado y el sector privado, la oferta privada se multiplica, se modifican el posicionamiento y los roles de los actores laborales y productivos, y las organizaciones sindicales y empresariales intervienen activamente tanto en la definición como en la gestión de la formación. La transformación institucional ha sido incuestionable: en algunos países fue prácticamente total, mientras que en otros se asiste a la convivencia de la antigua y la nueva institucionalidad; pero, en esos casos, las instituciones de formación profesional (IFP) que sobreviven lo lograron a partir de la puesta en marcha de procesos de reforma guiados por el empeño de atender simultáneamente los imperativos económicos, productivos y tecnológicos y sociales.

El común denominador es la expansión y diversificación de la oferta formativa que ha mejorado los márgenes de cobertura respecto de los modelos anteriores de política centrados en grandes instituciones hegemónicas. En buena medida, esto expresa las diversas concepciones acerca de las formas más eficientes de hacer política social y de atender a los requerimientos de formación tanto del sector productivo como de la sociedad en su conjunto. Representa, asimismo, la discusión en relación a cuáles deben ser las áreas y las formas de actuación del Estado, qué se puede dejar librado a la dinámica del mercado y, también, aunque más recientemente, qué puede quedar en manos de la sociedad civil con sus diversas formas de organización, antiguas y nuevas.

Pese a que estas transformaciones están en plena construcción y aún no se cuenta con evaluaciones completas respecto a sus resultados en términos de la calidad y pertinencia de la enseñanza y aprendizaje, ni tampoco sobre su efecto en la expansión de las posibilidades de inserción laboral y de permanencia en la actividad de las distintas poblaciones, existen elementos de juicio suficientes como para sostener que:

- a) la multiplicación de oferentes actuales no ha implicado de por sí mayores niveles de equidad ni uniformidad de la calidad y la pertinencia de la formación, evidenciando niveles preocupantes de superposición y descoordinación, con un escaso aprovechamiento de recursos humanos y financieros;
- b) los programas focalizados para poblaciones específicas, donde se ha incluido la inserción laboral como único indicador de éxito y condición para el pago, han resultado poco efectivos para que las personas puedan enfrentar la movilidad constante de los puestos y las condiciones de trabajo, y
- c) no es efectivo que el mercado pueda ser el único orientador de los sistemas y políticas de formación, si bien nadie discute que debe ser oportuna y eficientemente atendido. En primer lugar, porque su dinámica tiende a ser de corto plazo y condicionada por las urgencias puntuales y, en segundo término, porque el modelo de desarrollo y el mercado generan inequidades y exclusiones que las políticas de formación deben corregir.

D. LA FORMACIÓN COMO INSTRUMENTO CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y DE SUPERACIÓN DE LAS INEQUIDADES

Esta articulación con el contexto adquiere una relevancia y complejidad mayor en las actuales circunstancias y, además, es una relación de doble vía. Por un lado, el contexto *condiciona* y *determina* las políticas de formación, puesto que éstas no son neutrales, sino que responden al paradigma de desarrollo económico y social vigente, y además, reproducen valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad en la que están inmersas, incluyendo las ideas y concepciones respecto a lo femenino y lo masculino. Por otro, lo *interpela* y *desafía*, dado que la formación profesional y técnica debe ser pertinente y acorde con los requerimientos del desarrollo económico y social; pero, al mismo tiempo, debe constituirse en un instrumento de lucha contra las distintas manifestaciones de la exclusión social y de la inequidad que el mismo modelo de desarrollo genera.

Democracia, desarrollo y respeto de todos los derechos son conceptos interdependientes que se refuerzan entre sí y donde entran en juego las dimensiones personales y de las relaciones del aprendizaje. Pero, además, en la vida cotidiana y en los hogares se incorporan máquinas que exigen lecturas eficientes y conocimientos variados. La tecnificación de la vida urbana y del trabajo doméstico modifica la vida familiar y las relaciones comunitarias e incluso cambia los estilos de vida, y demanda también calificaciones y efectividad de los conocimientos. Para un ejercicio ciudadano consciente y respetuoso de la diversidad, al igual que para el trabajo actual, se requiere de capacidad de comprensión del medio en el cual se actúa, valoración de la complejidad y de la diversidad, abordaje sistémico de la realidad, comunicación, trabajo en equipo, solidaridad, participación, autocuidado y cuidado de los demás, etc.

La realidad del empleo y de la formación femenina presenta particularidades específicas frente a la masculina. Hombres y mujeres no compiten en las mismas condiciones, sino que se asiste a un mercado segmentado con estructuras socioocupacionales y requerimientos diferenciados por género, tanto en la demanda como en la oferta. Y esto se expresa de manera más contundente en la *segmentación profesional por género*. Ésta no empieza en el mercado de trabajo, sino que se encuentra condicionada por la asignación social diferenciada por sexo de papeles, espacios y valorizaciones, transmitida desde el hogar, reafirmada en la escuela y cristalizada en las opciones vocacionales. La internalización de los estereotipos y de los preconceptos, por ejemplo, sobre la inadaptabilidad femenina para los trabajos técnicos, se traduce en mecanismos internos de represión que modelan deseos, expectativas, anhelos y motivaciones. De esta manera, algunas opciones profesionales se tornan “naturalmente orientadas”, haciendo que las elecciones pautadas por normas se interpreten como autodeterminación. Lo anterior es reforzado por el sistema de formación, que

presenta sus propias barreras internas para una participación diversificada femenina, tales como: la inexistencia o carencias de un sistema de información, orientación vocacional y ocupacional con enfoque de género que estimule nuevas opciones y rompa los estereotipos; la persistencia de un lenguaje sexista y de estereotipos en la divulgación y definición de la oferta de formación, en los materiales didácticos, así como en las prácticas y metodologías docentes; la rigidez y falta de flexibilidad en la estructura de los cursos; la no inclusión de las necesidades femeninas en la infraestructura, etc.

Para que la formación no se constituya en una reproducción y refuerzo de esta distribución jerarquizada de roles y valores, debe incorporar la perspectiva de género. Esto implica determinar y tomar en cuenta los obstáculos y limitantes que, en todas las dimensiones del proceso formativo, frenan o imponen sobreexigencias para la inserción y el desarrollo profesional y personal de mujeres y hombres. En las actuales condiciones, una política de gestión de personal y de recursos humanos que no considere estos factores estará afectando fuertemente su calidad y eficiencia mediante el desaprovechamiento y desmotivación de la mitad de la mano de obra disponible.

Transversalizar la perspectiva de género en las políticas de empleo y formación significa entender que el género es una variable socioeconómica de base sobre la que inciden e interactúan otras variables generadores de diferencias (ingresos, niveles educativos, capital cultural de origen, etnia, clase social, condición rural o urbana, etc.), por lo que los logros alcanzados en equidad de género encuentran sus frenos en la supervivencia de otras inequidades, y viceversa. Al mismo tiempo, la incorporación de una mirada de género se constituye en un instrumento crítico de análisis, en un marco conceptual que orienta la toma de decisiones y permite reconstruir conceptos y analizar actitudes para identificar los sesgos y los papeles de género que se expresan en ellas y encarar, posteriormente, mediante la participación y diálogo, su revisión y modificación.

Si las políticas de formación asumen y se comprometen con estas premisas no sólo estarán dotando a mujeres y hombres del “equipaje de competencias” requerido para un desempeño laboral competente, sino que también contribuirán a la superación de las distintas formas de exclusión social –la desigualdad y la pobreza– y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población latinoamericana. Para cumplir con esta exigencia, la formación profesional y técnica debe enfrentar el desafío simultáneo de incrementar la competitividad económica y la equidad de género en el mercado de trabajo, esto es, abordar la atención conjunta y simultánea de sus dos pilares y ámbitos de referencia: el empleo y las personas.

E. LA FORMACIÓN PARA LA EMPLEABILIDAD Y PARA EL MEJORAMIENTO DE LA EQUIDAD DE GÉNERO: EL MODELO DE INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA REGIONAL FORMUJER

Las consideraciones y convicciones descritas con anterioridad sustentan el diseño y la ejecución del Programa Regional de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER). Éste un programa cofinanciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), coordinado y supervisado técnicamente por CINTERFOR/OIT, y ejecutado mediante la modalidad de proyectos pilotos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, la Fundación Nacional para la Formación y Capacitación Laboral (Fundación INFOCAL) de Bolivia y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica.

Esta iniciativa conjunta se propone promover y fortalecer las capacidades de las instituciones de la región para mejorar la calidad, pertinencia y equidad de la formación para el trabajo e incrementar la empleabilidad de hombres y mujeres, brindando especial atención a las necesidades de capacitación e inserción laboral de las mujeres de bajos ingresos.

Para cumplir con estos propósitos, FORMUJER ha desarrollado un modelo de intervención con criterios conceptuales y metodológicos comunes a nivel regional, procedimientos y estrategias de puesta en marcha y desarrollo diferenciados según la realidad nacional e institucional. Esto le ha permitido constituirse en una plataforma de experimentación y aprendizaje privilegiada con la finalidad de sistematizar e identificar experiencias y lecciones transferibles a programas, instituciones, gobiernos y organismos interesados en apoyar el desarrollo de políticas de formación y género, y abordar las problemáticas de capacitación y empleo de poblaciones afectadas por inequidades y riesgos de exclusión.

A continuación se describen los ejes del modelo de intervención propuesto.

Ejes conceptuales:

- *la educación a lo largo de la vida*, que concibe a las personas como sujetos activos de un proceso permanente de enseñanza y aprendizaje, y fundamenta la articulación entre la oferta y demanda laboral, colocando el foco en el fortalecimiento de la empleabilidad, en el reconocimiento de saberes, competencias y en la concepción del proyecto ocupacional como articulador del trayecto formativo;
- *la expansión de las oportunidades y el mejoramiento de la equidad*, entendiendo al género como la variable de base sobre la que actúan, potenciándose, las otras condiciones de la discriminación y exclusión social, lo que fundamenta la adopción de la doble lógica de:
 - *transversalización de la perspectiva de género*, para lograr que las consideraciones de las necesidades y especificidades de hombres

- y mujeres constituyan una dimensión integral y permanente de la política y del quehacer institucional, y
- *focalización de metodologías y acciones para la atención de la población meta*, que implica definir apoyos y estrategias específicos para resolver las desventajas iniciales del colectivo femenino y, especialmente, de las mujeres pobres. Comprende un amplio espectro de intervenciones tanto de índole pedagógica, como metodológica y estratégica.

Ejes metodológicos:

- *concepción integral y sistémica*, para abordar global y conjuntamente los diversos ámbitos de una política de formación y los diferentes espacios y dimensiones donde opera y se retroalimenta la exclusión y la inequidad;
- *lógica de proceso*, para hacer visible el efecto acumulativo de la construcción del conocimiento que se va rediseñando y ajustando durante la práctica, y
- *modelo de gestión flexible, participativo, con múltiples actores e interinstitucional*, que promueve el diálogo social en torno a la formación, las articulaciones y coordinaciones como mecanismos de gestión y la retroalimentación y construcción conjunta entre países e instituciones.

El Programa FORMUJER desarrolla un modelo de intervención que actúa en un doble escenario: el nacional, mediante la ejecución de los Programas Pilotos Nacionales en Argentina, Bolivia y Costa Rica para diseñar, adaptar y experimentar, en contextos diversos, sus propuestas metodológicas y estratégicas. Estas son desarrolladas total o parcialmente por las Unidades Coordinadoras, las instituciones ejecutoras en cada país, las consultorías internacionales comunes o específicas para cada país o por la coordinación regional; se transfieren y comparten, siendo adaptadas, complementadas y enriquecidas por las diversas experiencias de aplicación, generando la construcción colectiva y el desarrollo incremental del conocimiento y la validación. El regional, expresado en la coordinación y supervisión técnica de CINTERFOR/OIT, que tiene a su cargo la identificación, recuperación y diseminación de los desarrollos ya probados en otros países o internacionalmente, y la orientación de las acciones según los lineamientos más acordes o innovadores, con lo que se evita la duplicación de esfuerzos y se maximizan y comparten recursos.

Asimismo, el Programa opera definiendo la sistematización, diseminación y transferencia de los desarrollos, resultados y lecciones aprendidas no sólo como un lineamiento metodológico, sino como objetivos en sí mismos que se expresan en componentes y productos específicos.

A partir de este marco de referencia, FORMUJER entiende por formación de calidad aquella que: a) promueve la participación plena de los sujetos en el

mundo del trabajo, acompañando sus procesos de reconocimiento y adquisición de saberes y habilidades; b) procura remover inequidades que se originan en visiones estereotipadas sobre el papel que desempeñan las personas según su sexo, origen, situación social, conocimientos, etc. Estas visiones son la expresión de relaciones de poder que obstaculizan el libre acceso a opciones de formación y de trabajo; c) se construye como una herramienta sensible y, por tanto, pertinente a los requerimientos que plantea el contexto laboral y social así como sus diversos actores, y d) busca mejorar el impacto de sus intervenciones, articulándose en estrategias más amplias de desarrollo local o colectivo.

Desde esta perspectiva, FORMUJER encaró la exploración, el desarrollo y la experimentación de enfoques y metodologías que dieran respuesta a esta concepción, e identificó en el enfoque de la competencia laboral –incorporando a la formación para el trabajo– y en el enfoque de género –como perspectiva y metodología de análisis de las relaciones sociales– rasgos conceptuales y metodológicos comunes y complementarios, que pueden enriquecer las prácticas institucionales, mejorando su calidad al responder a criterios de equidad y pertinencia.

Entre los aspectos más innovadores del paquete metodológico implementado se destacan el foco en la empleabilidad y los desarrollos conceptuales e instrumentales en torno a los aspectos comunes y complementarios de los enfoques de género y competencia. El cruce de género y formación por competencia –recogido en una publicación homónima– se constituyó en un eje orientador de las acciones de FORMUJER, que alimentó sus metodologías y su transposición didáctica mediante el trabajo por proyecto ocupacional. En efecto, FORMUJER entiende que es mediante el apoyo y fortalecimiento de las capacidades de cada persona para definir, elaborar y gestionar un proyecto viable de empleo y formación que se estará logrando aumentar la aptitud de mujeres y hombres para obtener, conservar, cambiar o generar un puesto de trabajo.

El Programa FORMUJER parte de la afirmación de que las políticas de formación no tienen la responsabilidad de generar empleo. Pero sí deben apoyar a las personas para que se transformen en detectoras de oportunidades, pasando del estatus de sujetos pasivos, dependientes de una intervención externa que los acerque a una oferta de trabajo insuficiente, al de constructoras de sus estrategias de empleabilidad. A esto se refiere cuando se plantea “fortalecer o formar para la empleabilidad y desarrollar capacidades para aprender a emprender”.

La empleabilidad, entendida como la aptitud para “encontrar, crear, conservar, enriquecer un trabajo y pasar de uno a otro obteniendo a cambio una satisfacción personal, económica, social y profesional” (Ducci, 1998), está relacionada con procesos que ocurren en distintos niveles: estructurales, económicos, normativos y culturales. Los paradigmas productivos, organizacionales y de relaciones de género inciden en la demanda de trabajo y la posición socioeducativa de las personas, mientras que las representaciones

sociales sobre los sexos caracterizan la oferta de la fuerza de trabajo y hacen que algunos grupos sociales y el conjunto del colectivo femenino tengan mayores dificultades para insertarse y desarrollarse laboralmente. Pero también está relacionada con factores de carácter personal y de relaciones, que se articulan con los contextos de vida concretos de cada sujeto, dando por resultado diferencias e inequidades en las posibilidades de acceso a los recursos, en las oportunidades de empleo o generación de actividades productivas, así como en la participación y toma de decisiones respecto de cuestiones atinentes a su comunidad o grupo de pertenencia.

Para un ejercicio ciudadano consciente y respetuoso de la diversidad, al igual que para el trabajo actual, se requiere de capacidad de comprensión del medio en el cual se actúa, valoración de la complejidad y de la diversidad, abordaje sistémico de la realidad, comunicación, trabajo en equipo, solidaridad, participación, autocuidado y cuidado de los/as demás, etc. Por eso, en el actual contexto, coincide la formación para la empleabilidad con la formación para la ciudadanía y ambas requieren de una lectura de género, porque ésta permite develar y analizar las relaciones sociales entre los sexos. El trabajo se visualiza como condición para la autonomía, y el acceso al poder y al mundo de lo público. El derecho al trabajo es uno de los aspectos sustantivos del derecho ciudadano, por tanto, debe asegurarse que el trabajo desempeñado permita a las personas no sólo alcanzar su sustento, sino que les habilite su desarrollo personal y autonomía.

La reflexión sobre el cruce de los enfoques de género y competencia permite:

- responder al desafío de atender, simultánea y articuladamente, las necesidades y potencialidades de las personas y del empleo. Al incluir a ambos pilares de la formación se asume la formación como una herramienta para promover el desarrollo social y económico incluyente y equitativo;
- hacer operativo uno de los criterios relevantes de calidad de la formación: su valor de empleabilidad, es decir, en qué medida la formación resulta habilitante para el desempeño profesional de mujeres y hombres en una variedad de contextos, y permite desarrollar la aptitud para obtener y desarrollar, cambiar o generar un puesto de trabajo;
- potenciar las oportunidades de las personas, aprovechar las capacidades y los recursos en las empresas y en los procesos de formación;
- desnaturalizar y después cuestionar la asignación invariable de una determinada identidad a hombres y mujeres e incorporar esta mirada en la formación, lo que permite remover barreras que obstaculizan la adquisición de conocimientos y habilidades que tradicionalmente les han sido vedados a unos y otras.

Ambos enfoques:

- centran la mirada en un sujeto situado dentro de una realidad social que lo condiciona, pero que está en capacidad de transformar a partir de aprendizajes y estrategias personales y colectivas;

- promueven la consideración y valoración de la diversidad como un atributo de los sujetos y de la realidad que enriquece y dinamiza las relaciones sociales, al mismo tiempo que posibilita y favorece intercambios y aprendizajes. Reconocen y aprovechan distintos espacios de aprendizaje y producción del saber; facilitan la construcción de recorridos personales adecuados a intereses diversos y a entornos de referencia también variados;
- parten del reconocimiento integral de un sujeto que se vale de capacidades y vivencias, así como de conocimientos, sentimientos y valores que nutren su dimensión física e intelectual y social.

La experiencia recogida está demostrando que este enfoque puede constituir un marco de referencia, cuyos componentes son susceptibles de ser aplicados en cualquier intervención en el ámbito de la formación profesional.

En este sentido, FORMUJER ha elaborado módulos de formación (Irigoin y Guzmán, 2000) que promueven la metodología de resolución de problemas y trabajo por proyecto. Estos módulos son los únicos en idioma español en la región que incorporan la perspectiva de género y plantean propuestas y ejercicios concretos para la adquisición de competencias básicas y transversales.

La formación para la empleabilidad y la ciudadanía se operacionaliza en la estimulación y fortalecimiento de la capacidad de cada persona para gestionar su propio itinerario profesional elaborando un proyecto ocupacional viable de empleo y formación, entendiendo por tal el “curso de acción que una persona define, planifica revisa y replanifica con el propósito de mejorar su empleabilidad y lograr su inserción productiva”.

El proyecto ocupacional así concebido se constituye en el eje articulador de la totalidad del proceso de enseñanza y aprendizaje, integrado por:

- *la orientación ocupacional* que acompaña a los participantes desde el momento en que se acercan a la entidad para apoyarlos en la elección del trayecto ocupacional, hasta su inserción en prácticas laborales y durante su proceso de búsqueda de empleo. *La orientación se concibe como una instancia de aprendizaje* durante la cual las personas desarrollan el conjunto de competencias requeridas para la construcción de sus proyectos ocupacionales. Promueve la realización del balance de capacidades y limitaciones con el objetivo de mejorar la autopercepción y la valorización social y personal, combate la segmentación profesional por género, y habilita el conocimiento del mercado de trabajo así como la apropiación de la instrumentación necesaria para buscar e insertarse favorablemente en el mundo del trabajo. Para ello se deben considerar explícitamente las diferencias de género, tanto en lo referente a la elección de alternativas de formación profesional como en cuanto a las posibilidades de inserción laboral de mujeres y hombres;
- *las acciones de formación* tanto en competencias claves para la empleabilidad como en la capacitación técnica específica para el perfil ocupacional identificado;

- *el diálogo con los actores del mundo del trabajo y de la comunidad* para definir los perfiles, ampliar y mejorar las oportunidades de inserción de las mujeres, habilitar las prácticas o pasantías e incluso mediar para la inserción laboral en el caso del trabajo formal y con las entidades de apoyo a microempresas para el trabajo por cuenta propia;
- *las estrategias para facilitar el acceso y la permanencia de las mujeres o del grupo poblacional beneficiario* (jóvenes, microempresarios, sector informal, personas con capacidades diferentes, trabajadores en reconversión) en la formación. Desde FORMUJER se ha acumulado una rica experiencia en la utilización de estas estrategias tanto para diversificar la participación femenina, promoviendo la elección de especialidades no tradicionales, de alto contenido tecnológico, como para atender las necesidades específicas de ésta, según sus perfiles socioeconómicos, sus maneras de expresarse y las desigualdades en el punto de partida.

La construcción del *proyecto ocupacional* puede promoverse antes de la elección del campo de trabajo y formación, o integrada al proceso de formación para un trayecto ya definido. La situación ideal es la segunda y supone integrar al proceso formativo el análisis de las dimensiones de la empleabilidad y la ciudadanía para el caso específico del campo ocupacional en que el sujeto ha decidido formarse y brindar instrumentos para la construcción del proyecto ocupacional orientado a aumentar su empleabilidad en ese campo.

F. CONCLUSIONES Y RESULTADOS

Por todo lo expuesto y tal como lo señala la evaluación intermedia,⁴ el Programa FORMUJER es “innovador y pionero”, con una “concepción sistémica e integral” del empleo y la formación y de las respuestas diseñadas, con “solidez técnica” en su intervención, lo que le otorga un “sello de calidad, asociado a lo nuevo” y cuya propuesta, tanto conceptual como metodológica, tiene clara “aplicabilidad para el abordaje de otros colectivos afectados por la discriminación o la exclusión social y para hacer de la formación una herramienta a favor de la equidad y la inclusión”.

A esta altura de la ejecución del Programa, abril de 2003, entre las lecciones aprendidas, merece especial relevancia la demostración de que:

- la incorporación de una mirada sistemática e integral de género es condición para mejorar la pertinencia y calidad de la formación;
- combinar las estrategias de transversalización y focalización es una tarea que obliga a pactos y equilibrios, siendo la manera más efectiva,

4. Evaluación intermedia del Programa FORMUJER, ENRED Consultores, Madrid, mayo de 2002.

pertinente y sostenible para incorporar la equidad de género a las políticas de empleo y formación.

FORMUJER ha alcanzado sus principales metas e incluso, en algunos aspectos, las ha superado, logrando solidez, madurez y validación de sus propuestas y productos. Ha terminado exitosamente su ejecución en Bolivia, está en proceso de cierre en Costa Rica y en la coordinación general y, debido a la gran receptividad, valoración y demanda de asistencia técnica, ha logrado la prórroga del Programa Argentina hasta mayo del 2004. Ejemplo de esto es la siguiente síntesis de sus logros más relevantes, organizados según sus dos subprogramas:

1. Diseño y validación, en contextos diversos, de un modelo de intervención integral y sistémico

El modelo de intervención integral y sistémico se ha concretado en un paquete de metodologías, estrategias e instrumentos para mejorar la calidad y pertinencia de la oferta de las instituciones de formación profesional y a hacer de sus políticas una herramienta a favor de la equidad. En este eje, el Programa FORMUJER ha logrado:

- la apropiación y validación de sus ejes conceptuales, así como la incorporación de la formación para la empleabilidad como el camino para enfrentar un contexto laboral incierto, por parte de las instituciones ejecutoras;
- legitimarse como referente técnico no sólo en género, sino en términos de la innovación y mejoramiento de la calidad de la formación y esto es lo dotó de mayor capacidad de llegada y aceptación en escenarios institucionales bien diferentes;
- avanzar en la sistematización de las múltiples modalidades de articulación con el entorno productivo y social. Se desarrollaron metodologías y estrategias para el trabajo conjunto y de análisis de mercado con perspectiva de género, de modo de determinar las necesidades, actualizar los perfiles ocupacionales así como definir posibles nichos de empleo femenino y la apertura de nuevos mediante la tarea de sensibilización y promoción. Se interactuó con 1 800 empresarios y 2 400 personas realizaron prácticas en empresas o microemprendimientos;
- conceptualizar y promover un Sistema de Información, Orientación e Intermediación de la Oferta y Demanda Laboral con perspectiva de género para alimentar el diseño de políticas e incrementar las posibilidades de inserción laboral de mujeres y hombres. Se han desarrollado tres bases de datos con información sobre las beneficiarias con variables acordadas y compatibilizadas a nivel regional;

- elaborar metodologías y materiales didácticos que articulan capacitación en género con las metodologías propuestas, para la formación de distintas categorías de personal de las IFP, aplicadas en la capacitación de más de 1 000 personas. Se cuenta con un banco de desarrollos curriculares, de más de 25 perfiles ocupacionales, revisados o diseñados con el sector productivo y con incorporación de la perspectiva de género;
- trabajar en la implementación del proceso de Información y Orientación, entendido como componente sustancial de la formación, y ha desarrollado el Proyecto Ocupacional como eje estructurador del proceso de enseñanza-aprendizaje, dirigido a incrementar la empleabilidad, fortalecer la integración social, el ejercicio ciudadano consciente y promover el aprendizaje a lo largo de la vida. Se elaboraron materiales para beneficiarios y para la formación del personal técnico y cerca de 1 000 mujeres, adicionales a las participantes en acciones de formación, participaron en talleres de orientación;
- participar en la capacitación de personal docentes, de planificación, de metodología curricular y autoridades, articulando la formación específica en género con el fortalecimiento en las metodologías propuestas y el dominio de los distintos ámbitos técnico-pedagógicos del proceso de enseñanza y aprendizaje;
- mediante la ejecución de las acciones formativas se ha logrado que los tres países hayan validado y cuenten con experiencias, modelos y resultados concretos a transferir y diseminar del modelo sistémico de intervención desarrollado. Como resultado se señala la realización de más de 250 cursos en 33 especialidades, más de 3 000 personas formadas –de las cuales más del 80% son mujeres–, la realización de prácticas laborales y el mejoramiento y/o logro de un porcentaje significativo de inserciones laborales en el mercado formal y por cuenta propia.

2. Diseminación y transferencia de metodologías y lecciones aprendidas

En cuanto a la diseminación y transferencia de metodologías, el Programa FORMUJER ha logrado:

- consolidar, validar y diseminar los desarrollos conceptuales y estratégicos del Programa, los que han sido favorablemente recibidos en los ámbitos nacionales de políticas, en foros internacionales, y en las dependencias técnicas y de género de la OIT y del BID;
- la elaboración e implementación de una estrategia de comunicación, sensibilización y promoción con un componente de fortalecimiento interno para apoyar y articular la acción de las restantes líneas de actividades y otro de comunicación externa que, además de impresos, incluye una campaña multimedial, dirigida a diferentes usuarios: mujeres, IFP, trabajadores;

- la implementación del sitio Mujer, Formación y Trabajo en la página web de CINTERFOR/OIT, para la diseminación e intercambio regional de la experiencia del Programa FORMUJER y de temas vinculados. El sitio cuenta con 23 secciones y 842 páginas, recibe un promedio de 100 visitas diarias y tiene más de 900 suscriptores/as de América Latina y España, quienes reciben mensualmente un boletín electrónico con las novedades. Con el objetivo de ampliar el público al cual se llega, se ha desarrollado, en el último año, la versión en inglés del sitio;
- la transferencia plena del modelo y del paquete metodológico e instrumental para el diseño e implementación de los programas:
 - Promoción de la Igualdad de Oportunidades en el empleo y la formación profesional (PROIMUJER), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay y CINTERFOR/OIT.
 - Emergencia Ocupacional del Ministerio de Trabajo de Argentina, especialmente en el Programa de Jefes/as de Hogar, en cuyo componente de formación participarán las IFP de FORMUJER.
 - Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica del Ministerio de Educación de Bolivia, cofinanciado por el BID y asesorado técnicamente por CINTERFOR/OIT. Éste se constituye en la primera intervención a nivel nacional en el área de la educación y formación técnica que incorpora la transversalización de la perspectiva de género y, en una prueba contundente de la potencialidad del modelo propuesto por FORMUJER, se apoya y colabora con los países e instituciones en los procesos de innovación de las políticas de formación y en su abordaje de la equidad y el tratamiento de la diversidad.

Asimismo, y en el ámbito del diseño e implementación de programas de formación y el empleo, la experiencia de FORMUJER permite constatar la potencialidad y efectividad de una intervención de carácter regional así como del papel y de los aportes que pueden realizar los organismos internacionales y, en particular, la OIT.

La articulación con el equipo técnico de CINTERFOR, con su red de especialistas, las entidades miembros del Centro y con los distintos servicios de la OIT, del BID, así como otros organismos dedicados a estas temáticas, permiten alimentar las propuestas del Programa y, a su vez, los aprendizajes de FORMUJER se transfieren y alimentan el accionar del conjunto. La ejecución del Programa le ha permitido a CINTERFOR incrementar significativamente su acción en favor de la promoción de la equidad de género en la formación y el empleo en América Latina. Mediante el asesoramiento para la implementación de políticas, la participación en instancias de sensibilización y capacitación, el desarrollo del sitio Mujer, Formación y Trabajo, el interrelacionamiento y el trabajo conjunto y articulado con las diversas dependencias de la OIT, con otras agencias de cooperación (UNESCO, CEPAL, PNUD, GTZ, BID, etc.) y la consolidación de una red de expertos e instituciones comprometidas con la

equidad de género, el Centro se ha constituido en el referente técnico del tema y ha podido multiplicar sus intervenciones en términos de cooperación técnica.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Valenzuela, M. E. 2001 *El panorama laboral femenino en América Latina en los 90* (Santiago, OIT).
- CEPAL, 2003 *Panorama social de América Latina* (Santiago, CEPAL).
- CINTERFOR/OIT, 2000 *Modernización de la formación profesional en América Latina y el Caribe*, Documento presentado en el Seminario “Innovaciones en la Gestión de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe” (Rio de Janeiro, CINTERFOR/OIT), <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/sala/index.htm>
- _____ 2001 *Formación para el trabajo decente*, Colección Trazos de la Formación (Montevideo, CINTERFOR/OIT). <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/indform.htm>
- Ducci, M. A. 1998 *La formación al servicio de la empleabilidad*, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional, N° 142 (Montevideo, CINTERFOR/OIT). <http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/boletin/index.htm>
- ENRED Consultores 2002 *Evaluación intermedia del Programa FORMUJER* (Madrid, ENRED Consultores).
- Gehrigier, A.; Romer, D.; Stetter, H. 1999 *El enfoque de género en la promoción de la pequeña empresa* (Berna, Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, COSUDE).
- Irigoin, M. E.; Guzmán, V. 2000 *Módulos de formación para la empleabilidad y la ciudadanía* (Montevideo, CINTERFOR/OIT-FORMUJER).
- OIT, 2000a *Empleo y protección social en el sector informal*. Consejo de Administración (Ginebra, OIT).
- _____ 2000b *Panorama laboral 2000 de América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- _____ 1998 *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999: Empleabilidad y mundialización. Papel fundamental de la formación* (Ginebra, OIT).
- Silveira, S. 2001 “La dimensión de género y sus implicaciones en la relación entre juventud, trabajo y formación”, en Pieck (coord.) *Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social* (México, UIA-UNICEF-CINTERFOR/OIT-RET-CONALEP, Universidad Iberoamericana). http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/eventos/jov_mex.pdf
- Tokman, V. 2001 *De la informalidad a la modernidad* (Santiago, OIT).

CAPÍTULO VIII

Aspectos laborales y género en los acuerdos de integración comercial y regional en las Américas

Verónica Oxman

A. INTRODUCCIÓN

Los acuerdos de integración regional en diversos lugares del planeta se han desarrollado aceleradamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, en especial desde los años noventa, en el marco de los procesos y dimensiones que caracterizan la globalización, lo que ha contribuido a situarlos en un lugar prioritario de la atención internacional. Por esto, su alcance, objetivos y consecuencias forman parte de manera creciente del debate político, económico y social de los países americanos.

La integración regional no se ha desarrollado como un fin en sí mismo, sino más bien como un instrumento para alcanzar un conjunto de objetivos y metas políticas y económicas de los países. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, los orígenes de los procesos de integración se remontan a la década de los sesenta, cuando se generaron acuerdos regionales diseñados para sustentar el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones en materia económica y en un conjunto de procesos –no exento de conflictos– de políticas democratizadoras con participación de todos los sectores sociales, incluyendo a aquellos largamente postergados en sus derechos ciudadanos (por ejemplo, a quienes sufrían la exclusión del voto político por analfabetismo). Estas políticas se expresaron en la incorporación de nuevas concepciones, entre ellas, la del trabajo como un ámbito de los derechos humanos, y, por tanto, objeto de la protección social y vinculado al acceso a la salud y la educación. Con esta concepción nacieron la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1960 (12 países miembros) para promover la expansión del proceso de integración regional, con el fin de asegurar el desarrollo económico y social y el establecimiento de un mercado común; el

Pacto Andino en 1969 (cuatro países), y el Caribbean Free Trade Association (CARIFTA) en 1965, que derivó en 1973 en la actual Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM) (13 países).

Algunas de estas iniciativas llegaron a operar en el plano comercial, aunque les fue mucho más complejo alcanzar consensos sustentables en lo político y social, incluyendo los aspectos laborales. Estos intentos de integración regional entraron en crisis a partir de conflictos armados internos o entre sus países miembros en los años sesenta, debido a la militarización de los actores sociales en algunos países durante la década de los setenta y a la posterior crisis económica generada por el sobreendeudamiento externo de los años ochenta, con sus consiguientes ajustes estructurales.

Desde los años noventa, el fenómeno conocido como globalización y sus procesos¹ ha contribuido a la generación de un nuevo modelo de integración regional, caracterizado no sólo por la apertura de las economías, las transformaciones en los modelos de producción y la mayor competitividad en aras del crecimiento económico, sino también por un amplio debate que se suscitó sobre cómo asegurar la paz y la democracia y reducir los niveles de pobreza en los países. Distintos sectores y actores han declarado que la paz, la redistribución de la riqueza y la participación social son también agentes de crecimiento económico, aunque se reconoce que existen limitaciones para conciliarlos en la práctica.

Recientemente se ha formalizado una serie de acuerdos comerciales y de integración subregionales,² con un fuerte impulso a otras iniciativas de cooperación horizontal a nivel regional. En el continente americano cobra especial importancia el proceso de Cumbres de las Américas que se desarrolla en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA),³ en tanto

1. La globalización y sus dimensiones han sido consideradas en el *Informe de Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2000), identificando algunas de sus características como la contracción del espacio; contracción del tiempo; porosidad de fronteras; trama de redes. Asimismo, en el vigésimo noveno período de CEPAL, en 2002, donde se analizó la globalización y el desarrollo, se volvió a considerar su carácter multidimensional; paralelamente, la OIT ha generado la Comisión Mundial de la Globalización, que considera los aspectos sociolaborales, y se han realizado Diálogos Nacionales, Subregionales y Regional (Lima, 2002) en las Américas con los objetivos de identificar políticas adecuadas de empleo, reducción de la pobreza, desarrollo del trabajo decente, entre otros.

2. Los más importantes en la región americana son: Comunidad Andina (CAN), Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

3. Hasta la fecha se han realizado cuatro Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas: Miami, Estados Unidos, 1994; Santiago, Chile, 1998; Quebec, Canadá, 2001, y Mar del Plata, Argentina, 2005. En el proceso de Cumbres de las Américas, los mandatarios reconocieron que el empleo es la manera más directa como se relacionan la actividad

contempla el ‘desarrollo hemisférico’ en un sentido amplio, incluyendo aspectos económicos, laborales y de equidad de género, entre otros.

Las transformaciones estructurales e innovaciones tecnológicas de las últimas décadas han significado, a su vez, cambios profundos en la economía y la organización del trabajo, impactando a la sociedad y la vida cotidiana de las personas.

En general se interpreta que tanto los tratados de libre comercio como los acuerdos de integración regional (AIR) son neutros en materias de género y que deberían afectar uniformemente al conjunto de la población. Pero, al igual que respecto de la vida laboral, es posible sostener que se presentarán diferencias en el impacto de los acuerdos comerciales y la integración regional en las vidas de mujeres y hombres en los países.

Observar y analizar las diferencias por sexo que existen en los contenidos y resultados de los tratados de libre comercio (TLC) y los acuerdos de integración regional (AIR) constituye un desafío pendiente, en particular, si se considera la escasez de análisis comparativos sobre las posibilidades y oportunidades económicas, laborales y sociales que éstos generan en los países participantes.

Sin embargo, se aprecia voluntad política para la incorporación de medidas tendientes a la eliminación de la discriminación y el logro de la equidad de género en el trabajo en cada país, que se refleja en el tratamiento de los aspectos sociales y laborales en los acuerdos de integración comercial y regional. Éstos, a su vez, impactarán en las medidas y políticas desarrolladas a nivel nacional para impulsar el cumplimiento de dichos acuerdos internacionales.

En un mundo globalizado resulta cada vez más necesario el diseño de políticas que contemplen en sus resultados no sólo el crecimiento económico, sino también la generación de más empleos y de mejor calidad, accesibles a mujeres y hombres por igual, esto es, ocupaciones que sean consistentes con las normas laborales básicas internacionalmente reconocidas.⁴

económica y el mejoramiento de la calidad de vida. Afirmaron también que la verdadera prosperidad únicamente puede ser alcanzada a través de la protección y el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, de la promoción de la igualdad de oportunidades de empleo y del mejoramiento de condiciones para los trabajadores de todos los países de la región. Esta voluntad de los mandatarios quedó claramente expresada en la Declaración de la IV Cumbre al tener como eje el “*Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática*”. Asimismo, sostuvieron que la potenciación de la mujer, su plena e igual participación en el desarrollo de las sociedades de la región, y la igualdad de oportunidades para ejercer liderazgo, son fundamentales para la reducción de la pobreza, la promoción de la prosperidad económica y social, el desarrollo sostenible centrado en el ser humano, la consolidación de la democracia y la resolución de conflictos, y para el desarrollo de alianzas entre mujeres y hombres.

4. Actualmente, sirve como eje orientador de estas últimas el contenido de la Declaración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) de 1998 relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento.

B. MERCADO, TRABAJO Y GÉNERO EN LAS AMÉRICAS

En los últimos años, la inestabilidad económica y política a nivel mundial ha jugado en contra del desarrollo de las economías de los países de la región, especialmente de las más pequeñas, y ha afectado los esfuerzos de integración. De hecho, las crisis económicas ocasionaron una retracción de la inversión externa y una disminución en la demanda comercial extrarregional, que se sumó a la debilidad de los intercambios intrarregionales, empujando a la baja los precios de las materias primas, lo que refleja la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas frente a la volatilidad de las corrientes de comercio e inversión de los mercados internacionales.⁵ Esto ha reducido las posibilidades de generar un crecimiento económico sostenido y, con ello, de desarrollar en forma consistente políticas laborales y de empleo que aseguren una calidad de vida adecuada para la mayoría de sus habitantes.

Si bien durante la década de los noventa hubo una reducción general de la pobreza, entre 2000 y 2002 ésta volvió a aumentar, mostrando la vulnerabilidad de los países para sustentar modelos más equitativos de superación de la pobreza en el tiempo. En muchos países la pobreza es más severa en los hogares encabezados por mujeres, donde hay mayores posibilidades de que se mantenga el ciclo intergeneracional de reproducción de la misma.⁶ Si bien los procesos de integración regional pueden ser interpretados como un aporte al crecimiento de los mercados⁷ y al logro de la paz en las regiones, aún se está lejos de conseguir objetivos tales como una gobernabilidad interna capaz de sustentar medidas para la reducción de la pobreza, y de asegurar la paz y justicia social en todos los países.

Por otra parte, los ciclos productivos y los procesos de cambio institucional están siendo cada vez más acelerados. En la medida que el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones se masifica (CEPAL, 2003), disminuye no sólo el costo del consumo de las mismas, sino que también se puede ampliar su utilización y así disminuir costos y tiempo en otros campos de acción tales como la administración laboral. A su vez, los avances tecnológicos

5. Por ejemplo, en 2001, las exportaciones de mercancías de los países del MERCOSUR se expandieron, mientras que las de servicios se redujeron. Las exportaciones de los países de la CAN se contrajeron casi un 12%, mientras que las exportaciones de servicios aumentaron un 1%. En el SICA, las exportaciones de bienes disminuyeron en un 7.6%, mientras que las de servicios se incrementaron en un 13% (CEPAL, 2003).

6. Al respecto, ver cuadro 21 en CEPAL (2002a).

7. La CEPAL en varios documentos ha expresado que la existencia de un vínculo positivo entre el comercio y el crecimiento no resulta de la mera integración de las economías nacionales a la economía internacional, sino que depende de la calidad de esa integración, incluyendo políticas de diversificación de exportaciones y la creación de empresas competitivas (CEPAL, 2003).

en los sistemas de transporte, el mejoramiento vial y el abaratamiento de los medios aéreos y marítimos de transporte han generado mayores facilidades de movimiento entre los países. Actualmente, las fronteras nacionales son permeables con respecto al comercio de bienes y servicios, capitales e información, y también respecto de las personas, como lo demuestra el aumento de trabajadores migrantes en el mundo (CEPAL, 2002b). Este fenómeno es creciente entre las mujeres, quienes emigran de sus países de residencia en busca de mejores oportunidades laborales para poder enviar remesas monetarias a sus familias que permanecen en los lugares de origen. El envío de remesas monetarias por los trabajadores migrantes tiene cada vez mayor importancia para las economías locales en el caso de los países americanos. El aumento del porcentaje del producto interno bruto (PIB) generado por estos insumos monetarios cobra gran relevancia para países como Haití (33% del PIB en 2002), (Nicaragua (29%), Jamaica (23%) El Salvador (19%) y Ecuador en Sudamérica (7%), siendo valorados en forma positiva por la mayoría de los gobiernos de economías pequeñas (OIT, 2005).

En todas las etapas de la vida laboral, las necesidades de las personas se centran en torno a tres ejes principales –los empleos, los ingresos y la protección social–, y aunque pueden presentarse de forma simultánea, difieren entre mujeres y hombres, dependiendo del momento en que estén en el ciclo vital. Se cuenta con suficiente acopio de información al respecto, como se observa en diferentes estudios sobre género, trabajo y empleo realizados durante los últimos 30 años, período en el que la región americana se ha "globalizado".⁸

La globalización ha tenido algunos impactos positivos para las mujeres como, por ejemplo, el hecho que a nivel cultural las comunicaciones han desempeñado un papel fundamental en la difusión masiva del concepto de igualdad entre mujeres y hombres. Así, desde los años sesenta, las ideas feministas fueron influyendo no sólo a las mujeres individuales, sino también en las organizaciones internacionales que han llegado a incorporar la equidad de género como parte de sus políticas generales (*gender mainstreaming*). Al mismo tiempo, en el plano económico, el crecimiento general de la economía y los cambios que se observan en los procesos productivos han significado un mayor ingreso de mujeres a la fuerza de trabajo, elevando en forma sostenida sus tasas de participación laboral en América Latina alcanzando al 51% del empleo no agrícola en el año 2003 (Cuadro 6-A Anexo Estadístico OIT, 2005).

A pesar de que los hombres continúan siendo los principales proveedores de ingresos en las familias de la región, su contribución disminuyó en términos relativos durante los años noventa. A su vez, el aporte de las mujeres al ingreso

8. Por ejemplo, entre los recientes estudios podemos citar Abramo y Todaro (2002); CEPAL (2003); Díaz y Hola (2001); Valenzuela y Reinecke (2000).

familiar aumentó significativamente en el mismo período y en la actualidad representa un 32% (CEPAL, 2002a).

El surgimiento de nuevos empleos derivados de los cambios tecnológicos, el mayor intercambio comercial y la apertura de fronteras a la inversión externa han elevado la contratación de mujeres en los países. Pero estas nuevas ocupaciones no han significado un cambio sustantivo en las condiciones de pobreza ni en la calidad de vida de ellas y sus familias. En gran medida, esto se debe a que dichos empleos se han concentrado en la economía informal, en la industria maquiladora y/o se caracterizan por formas de contratación que ofrecen poca estabilidad en el trabajo, o implican que las personas desplazadas de sus empleos tradicionales deban reconvertirse para trabajar en nuevos sectores productivos (Kletzer, 2001), generando los consiguientes “*costos humanos de adaptación*”, un fenómeno que no ha podido ser resuelto por la institucionalidad laboral vigente en la mayoría de los países.

Un ejemplo de los costos de adaptación se encuentra al analizar los nuevos empleos para mujeres en los países de la región, por ejemplo, en la agricultura de exportación que se ha desarrollado en algunos países después de las transformaciones agrarias introducidas en los años sesenta y ochenta. La inserción masiva de mujeres a los procesos de agroexportación significó cambios económicos para las familias en la medida en que se agregó un ingreso estacional recurrente, pero también modificaciones culturales profundas, que han redundado en las relaciones familiares y en los tipos de familia, disminuyendo su tamaño, en tanto las mujeres paulatinamente han reducido sus tasas de fecundidad, bajando en forma considerable el número de hijos por mujer en las zonas rurales.⁹

Otro ejemplo se observa en el sector manufacturero, donde se han realizado numerosos estudios que centran su atención en las consecuencias que la integración regional provocó en el rubro de la confección y textil, generando un incremento de la maquila con altos niveles de inserción laboral femenina en países como Guatemala y México. Por otra parte, estudios realizados en Estados Unidos acerca de la pérdida de empleos y reconversión atribuibles a la integración regional en América del Norte, muestran que las mujeres representan el 45% de trabajadores desplazados en los sectores sensibles al crecimiento de las importaciones, como el textil y manufacturero, frente al 37% de hombres que han sido desplazados en los mismos sectores (Kletzer, 2001). Otras investigaciones han considerado la incorporación de las nuevas tecnologías y su impacto en el aumento del empleo femenino en el sector

9. Por ejemplo, en Chile, las cifras de fecundidad alcanzan un promedio de 2.6 hijos por mujer y en las zonas rurales alcanza a un 3.5, con un descenso considerable respecto de la década de los setenta, cuando las mujeres rurales tenían en promedio 5.4 hijos.

financiero, debido en gran parte al desarrollo del comercio electrónico y la economía financiera.

Se puede concluir que las mujeres –a pesar de la emergencia de políticas de igualdad de oportunidades y de equidad de género en la mayoría de los países– continúan siendo afectadas más negativamente que los hombres por las decisiones macroeconómicas o geopolíticas. El hecho de que la toma de decisiones de alto nivel continúe siendo patrimonio casi exclusivamente masculino (no obstante, el número creciente de mujeres en las áreas de relaciones internacionales y defensa) ocasiona que muchas de las mismas no consideren los efectos diferenciados que producen en las vidas cotidianas de mujeres y hombres en los países.

C. ASPECTOS LABORALES Y GÉNERO EN LOS ACUERDOS DE INTEGRACIÓN COMERCIAL Y REGIONAL EN LAS AMÉRICAS

Las crecientes dificultades para conservar el ritmo del crecimiento económico y un cierto ordenamiento pacífico en el ámbito global elevan cada vez más la necesidad de los países de agruparse y aumentar el intercambio pactado a nivel regional y subregional. Así, se han generado diferentes acuerdos bilaterales o multilaterales entre los países americanos. Aunque la mayoría de los acuerdos regionales vigentes tiene su origen en relaciones políticas y especialmente comerciales, es más frecuente el reconocimiento de que no pueden restringirse a estas materias y que es necesario incorporar componentes sociales y culturales para asegurar su continuidad.

En las Américas, como ya se mencionó, la integración económica desde sus inicios se desarrolló a nivel subregional, basada fundamentalmente en bloques geopolíticos claramente definidos: América del Norte, América Central, el Caribe, América Andina y el Cono Sur. Los países pertenecientes a cada una de estas subregiones se agruparon y desarrollaron iniciativas bilaterales o multilaterales con sus vecinos; pero, a medida que los procesos se tornaron más complejos, se empezaron a generar acuerdos que abarcan no sólo países de una misma subregión, sino también entre bloques o subregiones y/o entre países o grupos de países de economías pequeñas con países más industrializados.

Durante la década de los noventa, se desarrollaron numerosas estrategias multilaterales de desarrollo a partir de la culminación en 1994 de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la posterior incorporación de la mayoría de los países a la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto representa un compromiso con la promoción del libre comercio, el descenso de las tasas arancelarias e implica un mejoramiento en el acceso a los mercados mundiales.

También se están desarrollando pactos político-económicos multilaterales de nivel hemisférico, lo que se refleja en el proceso de Cumbres de las Américas y que busca no sólo lograr el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sino que, además, contempla una serie de medidas para el desarrollo de los países más pobres y la conservación de los regímenes democráticos. Esta defensa de la democracia y de los derechos humanos refleja el propósito por parte de los Estados y gobiernos de generar un cambio de mayor amplitud, como asegurar la paz y la justicia social necesarias para lograr una mayor igualdad y equidad entre los países y las personas, incluyendo la equidad de género. Este esquema fue aprobado en la Cumbre Presidencial en Miami (1994), y ratificado en la II Cumbre Presidencial celebrada en Santiago en 1998, consolidándose en la III Cumbre sostenida en Quebec en 2001. Si bien estas negociaciones no lograron alcanzar la meta establecida por los Jefes de Estado de que el año 2005 sería la fecha tope para las negociaciones, el proceso continúa bajo el mandato de que *“los responsables comerciales se reúnan en el curso del año 2006, para examinar las dificultades del proceso ALCA, a fin de superarlas y avanzar en las negociaciones, de acuerdo con el marco adoptado en Miami, en noviembre de 2003”* (OEA, 2005).

Entre los acuerdos alcanzados por los Jefes de Estado en la III Cumbre de las Américas de Quebec en 2001, destaca la interpretación de que el desarrollo no es ajeno a la lógica de los derechos, especialmente al cumplimiento de los derechos laborales fundamentales y explícitamente plantea: *“... (los ministerios del trabajo) ... Intercambiarán materiales informativos referentes a su legislación laboral, con el objetivo de contribuir a un mejor conocimiento mutuo de dicha legislación, así como a promover las normas laborales fundamentales reconocidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT): libertad de asociación; el derecho a organizarse y negociar colectivamente; la prohibición de trabajos forzados; la eliminación de toda forma de explotación infantil, y la no discriminación en el empleo”*.¹⁰

Existe entonces consenso respecto de que este proceso implica una integración entre desarrollo económico y social, junto con la incorporación de medidas y políticas en el ámbito laboral. Esto se resaltó en la Séptima Reunión de Ministros de Comercio del Hemisferio, celebrada en Quito en 2002, donde en su Declaración incorporan la Cláusula 9 relativa al compromiso regional con el cumplimiento de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT de 1998 en la región.

Lo anterior constituye una demostración de la voluntad política existente respecto a la intención de fortalecer las legislaciones laborales nacionales e iniciar acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de los empleos

10. Contenidos en la Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT, de 1998.

y del trabajo en la región, a pesar del fuerte impacto de las crisis, y es un aliciente para que estos compromisos se transformen en medidas concretas con consecuencias prácticas en la vida de las personas. Para las mujeres, el compromiso con el cumplimiento de la Declaración de la OIT podría significar cambios sustantivos en sus vidas laborales, en tanto contempla el principio de la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación y abarca dos convenios claves para la igualdad económica y la equidad de género: el Convenio 100, de 1951, sobre la igualdad de remuneraciones; y el Convenio 111, de 1958, sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y ocupación.

La Declaración y el Plan de Acción de Quebec contienen medidas específicas orientadas a la eliminación de la desigualdad y discriminación contra la mujer. Al respecto, la Declaración de Quebec plantea el compromiso de: *“(...) proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, incluyendo aquellos que son vulnerables, marginales, discapacitados, o que requieren protección especial. Estamos decididos a llevar a cabo la erradicación de todas las formas de discriminación, incluyendo el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras intolerancias asociadas que persisten en nuestras sociedades, así como la promoción de la igualdad de género y la realización de la participación total de todas las personas en el ámbito político, económico, social y cultural de nuestros países”*.

Desde una perspectiva de género, este pacto entre Jefes de Estado y, en particular, la consideración de la promoción y el respeto de medidas legislativas no discriminatorias en el ámbito del trabajo, constituyen una herramienta fundamental para la elaboración y aplicación de políticas que beneficien a las mujeres de áreas urbanas y rurales, de diferentes niveles de ingreso y estratos socioeconómicos, etnias o razas y religiones.

En la medida que la responsabilidad del cumplimiento de estos compromisos internacionales sea de los ministerios de trabajo, se puede sostener que, en el contexto de las negociaciones del ALCA, éstos tendrían que asumir un papel preponderante. Al mismo tiempo, la agenda laboral a nivel regional definida por la *Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (CIMT-OEA)* ha enfatizado la incorporación de una perspectiva de género en las políticas laborales para asegurar el cumplimiento de estos convenios internacionales, como se examinará más adelante.

Para que estos compromisos se hagan efectivos, es necesario no sólo el desarrollo de medidas en las instituciones laborales, sino que, además, se requiere de acciones intersectoriales que efectivamente permitan el acceso igualitario de mujeres y hombres a los beneficios del libre comercio y la integración regional. El intercambio de información, conocimiento y experiencias entre los países de la región, así como la generación de proyectos de asistencia técnica, pueden facilitar la implementación de programas gubernamentales que aseguren la equidad de género en el trabajo. Pero, al mismo tiempo, las oportunidades laborales están directamente interrelacionadas con la educación, la salud y el

desarrollo productivo de los países. Por tanto, es indispensable que los ministerios de otras carteras (no sólo sociales) avancen en la creación de políticas coordinadas e integradas en cada país. La eficiencia y la eficacia de las políticas laborales dependen cada vez más de los avances en la generación de políticas adecuadas en otras áreas de la vida social, de los presupuestos nacionales y de las políticas económicas.

A pesar de la heterogénea realidad económica que se observa entre los países americanos, todos están en mayor o menor grado involucrados en procesos de negociación tendientes a lograr una mayor apertura económica y a desarrollar acuerdos bilaterales o multilaterales entre países y subregiones. Estos intentos de integración eventualmente pueden retardarse por las condiciones económicas y políticas internacionales, como ocurrió en 2003 por el conflicto en Irak, pero han demostrado su persistencia y es probable que se mantengan en el tiempo. No se ha resuelto aún la interrelación entre el mantenimiento de acuerdos subregionales de integración y la generación de un acuerdo regional hemisférico (ALCA). El debate es candente y las posiciones entre los países americanos son muy diversas. Sin embargo, se podría sostener que, en cualquier caso, se debería mantener la voluntad política de respetar los derechos laborales fundamentales y seguir avanzando hacia el logro de una mayor justicia social con equidad de género.

Los acuerdos multilaterales más importantes en la región americana son: el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN, conocido como NAFTA por su sigla en inglés), el *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR), la *Comunidad Andina de Naciones* (CAN), la *Comunidad y Mercado Común del Caribe* (CARICOM) y el *Sistema de Integración Centroamericana* (SICA). En todos ellos se reconocen principios relativos a la no discriminación y la igualdad entre mujeres y hombres. Dependiendo del tamaño de las economías, el grado de avance en la implementación de medidas concretas varía, y se observan mayores o menores niveles de desarrollo teórico y práctico. Sin embargo, su consideración explícita constituye una base sólida sobre la cual se puede avanzar en el logro de la equidad de género en el hemisferio.

1. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Uno de los acuerdos multilaterales más importantes en la región es el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) de 1994, ratificado por Canadá, Estados Unidos y México. Este acuerdo comercial fue el primero que contempló aspectos laborales, al incluir el *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte* (ACLAN, y en su sigla en inglés, NAALC) o protocolo complementario sobre trabajo. Sus tres Estados Miembros se comprometen a proteger y promover el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, a avanzar en la integración comercial, a promover las empresas norteamericanas y a crear nuevas oportunidades de empleo.

En su artículo 1º, considera objetivos tales como: *a) mejorar las condiciones de trabajo y calidad de vida en los territorios de sus Estados Miembros; b) promover la cooperación para elevar e innovar en los niveles y calidad de la producción; c) el intercambio y producción de información relativa a las estadísticas laborales y leyes laborales nacionales; d) la promoción del cumplimiento de las normativas laborales nacionales y el monitoreo a la transparencia de la administración de la ley laboral.* Además, establece el compromiso de las partes para el cumplimiento de estos objetivos, entendiéndolo explícitamente que cada uno de los Estados asume la obligatoriedad de cumplir con las legislaciones nacionales sin que haya interferencia de las otras partes en los territorios nacionales.

El órgano institucional más importante del ACLAN es la Comisión para la Cooperación Laboral (CCL), integrada por un Consejo de Ministros y un Secretariado. La CCL recibe el apoyo de Oficinas Administrativas Nacionales (OAN) de cada uno de los Estados Miembros, que están vinculadas a las administraciones laborales de cada país, las que actúan como puntos focales. Se establece, a su vez, una serie de mecanismos para la presentación de denuncias por el incumplimiento de estos principios y para el establecimiento de Comités de Expertos y Paneles de Arbitraje, con la función de dirimir en caso de presentarse disputas laborales.

Además, en su artículo 11, establece que el Consejo de Ministros promoverá actividades de cooperación en áreas temáticas tales como: salud y seguridad ocupacional; trabajo infantil; trabajadores migrantes; desarrollo de los recursos humanos; estadísticas laborales; beneficios laborales; programas sociales para los trabajadores y sus familias; programas, metodologías y experiencias relativas a la productividad; relaciones laborales y negociación colectiva; compensación por accidentes y enfermedades ocupacionales; entre otras, y explícitamente en *asegurar la igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo.*

El ACLAN establece 11 principios orientadores: libertad de asociación y protección al derecho a organizarse; el derecho a la negociación colectiva; el derecho a huelga; la prohibición del trabajo forzoso; la protección laboral para niños y jóvenes; condiciones mínimas; *la eliminación de la discriminación en el empleo; igualdad de salarios entre hombres y mujeres;* prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; compensación en caso de accidentes y enfermedades ocupacionales, y la protección a los trabajadores migrantes.

Desde una perspectiva de género, dos son los principios que revisten mayor relevancia para las mujeres: la eliminación de la discriminación en el empleo y la igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres. Ambos se corresponden con los Convenios 100 y 111 de la OIT, que han sido ratificados por Canadá y México. Si bien Estados Unidos no ha ratificado estos convenios, asegura estos derechos mediante la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Empleo (EEOC) y, legalmente, a través de las siguientes herramientas legislativas: el Título VII de la Ley de los Derechos Civiles de 1964 (Title VII of the Civils Rights Act of 1964), Ley de Igual Salario de 1963 (Equal Pay Act of 1963) y la

Ley de Derechos de los Empleados Gubernamentales de 1991 (Government Employee Rights Act of 1991). Además, existe una regulación que prohíbe el acoso sexual en el trabajo.¹¹

En el contexto del ACLAN se han realizado numerosos estudios, entre ellos, “El empleo de las mujeres en América del Norte” en 1996, que hace un análisis comparado exhaustivo de la inserción laboral de las mujeres en los tres países miembros. Al mismo tiempo, se han realizado diversas actividades de cooperación, entre las que destacan talleres sobre igualdad (México, 1995), una Conferencia Trinacional sobre Mujeres y Trabajo (México, 1997) y otras relativas a la difusión de los derechos laborales de las mujeres y para las mujeres rurales (realizadas en Estados Unidos y México en 1999 y 2000, respectivamente).

Por otra parte, los tres países miembros cuentan con organismos especializados en asuntos de género. En Canadá, el organismo técnico es el Status of Women Canada (SWC), que se concentra en tres áreas principales: mejoramiento de la *autonomía económica y bienestar de las mujeres*; la eliminación de la violencia contra las mujeres y niños(as); y el avance en los derechos humanos de las mujeres. En 1995 adoptó un Plan Federal para la Igualdad de Género (Federal Plan for Gender Equality) y en el 2001 estableció una instancia para revisar la legislación sobre la equidad en las remuneraciones a nivel federal con miras a asegurar la equidad de salarios en el lugar de trabajo (Pay Equity Task Force).

A su vez, Estados Unidos cuenta con una instancia dependiente del Departamento de Trabajo (US-DOL), que se preocupa de todos los asuntos relacionados con las mujeres y el empleo: el Women’s Bureau of the U.S. Department of Labor. Este organismo está encargado de hacer seguimiento a los acuerdos internacionales suscritos por Estados Unidos en materias de mujeres y trabajo, incluyendo los compromisos ante las Naciones Unidas y a nivel regional.

Por su parte, México creó por ley el Instituto Nacional de las Mujeres (2001), con el objetivo de promover la no discriminación y la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros; el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres y una participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social en el país. Para ello cuenta, además, con un Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres.

2. El Mercado Común del Sur

Un segundo acuerdo de integración es el *Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, creado en 1991 a partir del Tratado de Asunción, y que está

11. Al respecto, ver Oxman (2001b) y Kay (2001).

integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, donde Bolivia y Chile participan en calidad de asociados, mientras Perú suscribió en 2003 un tratado de libre comercio con el bloque. El MERCOSUR promueve la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros. Para ello desarrolla un programa de liberalización comercial, un arancel externo común, busca la coordinación de políticas macroeconómicas y la adopción de acuerdos sectoriales, así como acuerdos en materias sociolaborales.

A pesar de los desajustes económicos sufridos por algunos de sus países miembros, la reducción de la demanda regional y la caída en los intercambios intrasubregionales, situación que ha llevado a que los plazos de cumplimiento de sus acuerdos hayan debido ser extendidos y sus prioridades readecuadas, el MERCOSUR ha mantenido su cohesión, con un fuerte liderazgo de Brasil desde 2002, generando respuestas comunes y medidas de apoyo mutuo frente a la crisis.

En el contexto del Tratado de Asunción de 1991 (Paraguay), se acuñó el lema de “*desarrollo económico con justicia social*”, que involucra compromisos con la consolidación de la democracia y la seguridad jurídica, así como con la reducción de la pobreza y la promoción de la igualdad social. En 1994, en Ouro Preto (Brasil) se consolidó una institucionalidad de carácter internacional para este acuerdo.

La institucionalidad creada por el MERCOSUR contempla la participación de los actores sociales en forma activa durante todo el proceso. Esto ha permitido el desarrollo de sus aspectos sociolaborales, lo que se expresa en la *Declaración Sociolaboral de 1998 del MERCOSUR*. Esta Declaración presenta una consistencia con los principios fundamentales de la Declaración de la OIT de 1998. En particular, respecto de materias de género cobran relevancia el artículo 1º, sobre la no discriminación, que señala el compromiso a “*garantizar el principio de no discriminación y a realizar acciones destinadas a eliminar las discriminaciones respecto de los grupos en situación de desventaja en el mercado de trabajo*”; el artículo 2º, sobre el tratamiento de las personas “*que cuenten con necesidades especiales*”, y el artículo 3º, sobre la promoción de la igualdad, el cual establece que “*los Estados parte se comprometen a garantizar, a través de la normativa y prácticas laborales, la igualdad de trata y oportunidades entre mujeres y hombres*” (Cohen, 2003).

Sin duda, el MERCOSUR constituye una de las experiencias más interesantes de integración regional en materia de derechos humanos. Los avances logrados mediante consensos legislativos en torno a la abolición del trabajo infantil, por ejemplo, son claves para avanzar en la justicia social. Legislaciones comunes en torno a temas tan relevantes como la explotación sexual infantil aportan herramientas concretas para tratar de romper, por ejemplo, con el tráfico de niños y niñas, su utilización en la pornografía y con el círculo generacional de la pobreza que se produce en el ámbito del comercio sexual.

A nivel institucional, la diversidad de actores enriquece el debate y las iniciativas para el cambio. Esta instancia cuenta con un órgano de carácter

consultivo de carácter tripartito, el *Foro Consultivo Económico Social*. Sin embargo, la rápida rotación definida para las autoridades del MERCOSUR (la presidencia se alterna cada seis meses) y la lentitud con que todavía operan la mayoría de las instituciones nacionales tornan dificultoso el avance sostenido en el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Además, se estableció el “*Foro de la Mujer*” del MERCOSUR y las *Comisiones Tripartitas de Igualdad de Oportunidades para la Mujer en el Trabajo del MERCOSUR*, con representantes de trabajadoras, empleadores y gobiernos (ministerios del trabajo y oficinas de la mujer), que buscan asegurar la equidad de género en materias sociales y laborales (Daeren, 2000a).

En Argentina, el órgano encargado de promover la equidad de género es el Consejo Nacional de la Mujer (CNM). Además, se cuenta con un Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres. Para el cumplimiento de las actividades laborales contempladas en el Plan, el CNM se coordina con el Ministerio de Trabajo, Promoción del Empleo y Seguridad Social. Las acciones se orientan a la promoción de “*la incorporación de la mujer al trabajo en igualdad de oportunidades y de trato con los varones; la participación de las mujeres en la producción, estimulando su capacidad emprendedora; difundir los derechos de las mujeres trabajadoras y estimular su ejercicio; generar instancias administrativas que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato de las mujeres en las relaciones laborales; promover la conciliación de la vida familiar y laboral; analizar y difundir la situación y el aporte de las mujeres trabajadoras y efectuar el monitoreo y la evaluación de las intervenciones planificadas*”.

Por otra parte, en Brasil, existen numerosas instancias gubernamentales y de los actores sociales que se preocupan de la eliminación de la discriminación laboral en general, incluyendo la de género. Se destaca como un hito para la eliminación de todas las formas de discriminación, bajo el actual gobierno del Presidente Luiz Inácio da Silva, la creación de la Secretaría Especial de Políticas para la Mujer (SEPM) y de la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPIR), ambas vinculadas directamente a la Presidencia de la República. Sus titulares, ambas mujeres, tienen estatus de ministras.

En Uruguay, las acciones de equidad de género se cristalizaron con la institucionalización de la *Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades y Trato en el Empleo* (Decreto N° 37/1997), cuyos objetivos son: *actuar como instancia asesora del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuestiones de género; contribuir al equilibrio del mercado de trabajo mediante estrategias que respondan al propósito de generar igualdad en el empleo; promover desde el sector gubernamental y conjuntamente con los actores sociales una política activa de igualdad de oportunidades en el empleo; implementar estrategias de difusión promoviendo la igualdad de oportunidades y de información sobre la legislación laboral*.

En Paraguay, el organismo encargado es la Secretaría de la Mujer, dependiente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y en Chile, el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Además de estas oficinas especializadas,

ambos países cuentan con Planes de Igualdad y Comisiones Tripartitas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres que contemplan políticas y acciones en materias laborales.

En Chile, por ejemplo, las políticas laborales tendientes a la equidad de género se han desarrollado en el contexto de un Convenio marco entre el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el SERNAM, y la promoción de la participación femenina en los procesos de diálogo social mediante la existencia de una Mesa sobre Mujer y Trabajo en el Consejo Nacional de Diálogo Social, además de Mesas Tripartitas para mejorar las condiciones laborales establecidas en sectores de alto empleo femenino, como son la crianza, limpieza y envasado de salmones en las regiones del sur, y en la agroindustria de exportación en el norte del país, y a través de la difusión entre trabajadoras temporeras del sector agroexportador en regiones (Oxman, 2001a).

Por último, cabe mencionar que en el MERCOSUR se han desarrollado iniciativas similares por parte de los actores sociales. Entre ellas se destaca la creación de la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur en el sector sindical; en el sector empleador se han formado diversas comisiones de mujeres empresarias a nivel nacional.

3. La Comunidad Andina de Naciones

Otro de los acuerdos de integración vigentes en la región es la *Comunidad Andina de Naciones (CAN)*. Se trata de una organización subregional conformada por los siguientes países miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y constituida por instituciones y órganos del *Sistema de Integración Andino*. Tiene sus orígenes en el Pacto Andino de 1969. Actualmente los objetivos fundamentales de la CAN son: *promover un desarrollo equilibrado y armónico con equidad entre sus países miembros, acelerar el crecimiento a través de la integración y la cooperación social y económica, fomentar la participación en los procesos de integración regional, desarrollar la formación gradual del Mercado Común Latinoamericano, y mejorar la calidad de vida de las personas sobre una base sostenida.*

En la CAN se observa un crecimiento de las exportaciones en los últimos años. Con excepción de Venezuela, los otros cuatro países andinos aumentaron sus ventas intracomunitarias. Asimismo, a partir de 2002, este grupo ha ido perfeccionando sus normas comunitarias, entre ellas la armonización de instrumentos y políticas económicas y una mayor facilitación al comercio, así como al transporte carretero (CEPAL, 2003).

Desde la perspectiva laboral, la CAN ha desarrollado un programa social, por medio del cual los Ministros del Trabajo de la Comunidad Andina han recibido un mandato para llevar a cabo acciones para coordinar las políticas en cinco áreas sociales y laborales: *promoción del empleo; capacitación y formación laboral; seguridad y salud ocupacional; protección social y la*

migración laboral. En el año 2000, se creó el Consejo Asesor de los Ministros del Trabajo en Lima, con vistas a analizar en profundidad las propuestas para poner en vigor los mandatos sobre los aspectos sociales y laborales. Los trabajadores tienen el Consejo Consultivo Laboral, cuya contraparte es el Consejo Consultivo Empresarial.

Una de las principales acciones emprendidas fue el intento de crear el Observatorio Laboral Andino, pero la falta de recursos ha impedido hasta ahora su concreción. Además, se han generado otros instrumentos en materias laborales tales como el Instrumento Andino de Migración Laboral y el Convenio Simón Rodríguez, suscrito recientemente por los Ministros del Trabajo. Este Convenio, en el artículo 2°, establece: “*a) proponer y debatir iniciativas en los temas vinculados al ámbito sociolaboral que signifiquen un aporte efectivo al desarrollo de la Agenda Social de la Subregión, contribuyendo con la actividad de los demás órganos del Sistema Andino de Integración; b) definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social, las migraciones laborales; así como otros temas que puedan determinar los Países Miembros, y c) proponer y diseñar acciones de cooperación y coordinación en la temática sociolaboral andina*”.

Otra herramienta relevante es el Instrumento Andino de Seguridad Social, que en su artículo 1° establece: “*(...) garantizar a los trabajadores andinos, así como a sus beneficiarios, la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión, y la eliminación de toda forma de discriminación*”. Este es el único instrumento laboral de la CAN que establece el principio de no discriminación, pero no se mencionan la temática de la mujer ni la equidad de género.

Por otra parte, las oficinas nacionales de la mujer en los países andinos desde su formación en la década de los noventa han sufrido numerosas transformaciones, dependiendo de los gobiernos de turno, cambiando de dependencia entre diferentes carteras ministeriales y/o modificando sus misiones y objetivos orientadores. Estos cambios recurrentes han significado un debilitamiento en sus objetivos iniciales y se ha tendido a confundir las materias de género con las de familia y/o la política social hacia los grupos vulnerables en su conjunto. Las crisis políticas en Bolivia, Colombia y Venezuela dificultan la capacidad de los respectivos gobiernos para sustentar políticas y, en especial, las tendientes a la equidad de género, que suelen pasar a segundo plano cuando se enfrentan problemas nacionales tales como la violencia interna.

A pesar de esto, en cada uno de los países andinos se han desarrollado numerosas iniciativas para el fomento del empleo de las mujeres y se ha promovido el fortalecimiento institucional para asegurar la equidad de género. Por ejemplo, en Perú se ha dictado una ley que faculta al Ministerio del Trabajo y Previsión Social para sancionar prácticas discriminatorias contra la mujer, y en Venezuela la participación de las mujeres en los sindicatos se ha establecido por ley. Sin embargo, la situación política y económica actual de casi todos los

países ha generado incertidumbre y el debilitamiento de las medidas proactivas para lograr la equidad de género.

Bolivia presenta dificultades en este sentido, pues si bien existe el Viceministerio de Género en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y la eliminación de la discriminación –incluyendo la discriminación por sexo– está contenida en el artículo 6° de la Constitución; en el artículo 3° de la Ley General del Trabajo se establece que el personal femenino no podrá exceder el 45% de la plantilla del establecimiento, salvo que, por el tipo de actividad, éste requiera contratar una mayor cantidad de mujeres. En el año 2000, esta ley fue materia de observación y se recomendó su derogación por parte de la OIT y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) en su informe sobre la aplicación del Convenio 111 en el país. En la actualidad, las acciones desarrolladas en ese país se concentran en la reducción de la pobreza y la erradicación de la violencia contra la mujer (Cortés y Toyama, s/f).

Por otra parte, en Colombia, la Dirección Nacional de Planeación en su texto sobre Macroeconomía, Género y Estado, establece que: *“La equidad interactúa imprescindiblemente en la reformulación de criterios de productividad y competitividad, especialmente en la evaluación de las asimetrías genéricas entre hombres y mujeres en el trabajo, ya que en la producción existen condiciones específicas de inequidad por razones de género”*, lo que refleja la preocupación gubernamental de intervenir para garantizar la disminución de las inequidades de género y lograr un mayor compromiso con el desarrollo regional.

Cobra relevancia para la CAN la creación de la Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas (COMUANDE), en el año 2000, con representantes de las Secretarías de la Mujer, los Departamentos de Asuntos Femeninos o Comisiones similares de las diferentes centrales sindicales de los países miembros. Su objetivo es *“generar un espacio de coordinación e intercambio entre las representantes de las trabajadoras andinas para incrementar y mejorar la participación de las mujeres en los sindicatos y en los ámbitos social y político en el contexto de la globalización”*. Entre sus iniciativas destaca la de participar activamente en los procesos de integración a través de su vinculación con el Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA).

4. La Comunidad y Mercado Común del Caribe

La *Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM)* abarca los siguientes países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. El proceso de integración experimentado por estos países refleja su capacidad para desarrollar una estrategia gradual, etapa por etapa, con vistas a convertirse en una zona franca de intercambio comercial.

Uno de sus logros más importantes es el reconocimiento de que las economías pequeñas sufren de vulnerabilidad endémica, y que la generación de respuestas coordinadas es fundamental para fortalecer las capacidades competitivas de las industrias locales y, al mismo tiempo, constituye una herramienta crucial para el desarrollo de políticas conjuntas a nivel social y económico. Esto ha significado, por ejemplo, que los países de la CARICOM reaccionaran en forma conjunta frente a los coletazos de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, cuando la fuente principal de ingresos para la mayoría de los mismos –el turismo– se vio fuertemente afectada. Otro ejemplo ha sido su posición frente al tránsito de materiales radiactivos por aguas territoriales caribeñas. Siendo economías pequeñas, su actuar conjunto les está permitiendo ir ocupando un lugar más importante en las decisiones hemisféricas.

En materias laborales, resaltan dos objetivos definidos por la CARICOM (1973). En su artículo 10 se establece la promoción del pleno empleo y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, y para dar seguimiento a este mandato se crea un Consejo de Ministros de Trabajo (Standing Committee of Labour Ministers). En 1995, los Ministros del Trabajo suscribieron la Declaración de Principios Laborales y Relaciones Industriales (Declaration of Labour and Industrial Relations Principles). Otro logro importante ha sido la adopción de lineamientos comunes para diseñar, adoptar e implementar un plan plurianual para desarrollar un Sistema de Información sobre el Mercado Laboral dentro la subregión del Caribe (Taylor, s/f).

En cuanto a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, así como en materias de igualdad de oportunidades para las mujeres, la Declaración de la CARICOM en su capítulo IV, artículos 12 al 14, explícitamente establece que sus Estados Miembros adoptarán medidas y políticas nacionales destinadas a promover la igualdad de oportunidades y de trato respecto a la ocupación y el empleo, con miras a eliminar la discriminación por raza, color, sexo, religión, opinión política, y por origen nacional y social. En todos los países la no discriminación está incorporada en las Constituciones Nacionales y una gran parte de ellos ha desarrollado legislaciones sobre igualdad de remuneraciones para hombres y mujeres, como ocurre, por ejemplo, en Antigua y Barbuda, Bahamas, Guyana y Jamaica. A pesar de esto, se observa una baja tasa de ratificación en la subregión de los Convenios 100 y 111 de la OIT.

En general, los gobiernos han incorporado el objetivo de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y el trabajo, y se está en proceso de introducir la perspectiva de género en las políticas públicas. Las economías del Caribe, al ser pequeñas, cuentan con escasos recursos fiscales, tal como sucede en otros países, lo que se demuestra, por ejemplo, en el tamaño de las administraciones laborales. Sin embargo, en el caso del CARICOM se han realizado importantes esfuerzos para suplir tales carencias.

5. La Secretaría General para el Sistema de Integración Centroamericana

Por último, la *Secretaría General para el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)* tiene su origen en el *Mercado Común Centroamericano* de 1951 y se fortaleció en 1960 cuando se firmó en Managua el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*, al que adhirieron El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el objetivo de establecer un mercado común y una unión aduanera. Posteriormente se incorporaron Costa Rica y Panamá. En años recientes, se sumó Belice y actualmente República Dominicana participa en calidad de observador.

Al igual que el resto de los acuerdos comerciales de integración regional que surgieron en los años sesenta, estas iniciativas entraron en crisis. Por otra parte, durante la década de los ochenta los conflictos armados –tanto internos (guerras de guerrillas) como externos (fronterizos)– significaron importantes pérdidas monetarias y dejaron en situación muy precaria a las economías de la mayoría de los países miembros.

En el decenio de los noventa, los países antes mencionados decidieron incorporarse en un nuevo proceso de integración política, económica, social, cultural y ecológica a través del actual SICA, con la firma del Protocolo de Tegucigalpa de 1992. Este grupo presenta un gran dinamismo en términos de sus intercambios económicos intrasubregionales. Los gobiernos de la subregión han demostrado un compromiso permanente por avanzar en forma conjunta hacia un desarrollo más avanzado, incluyendo su constitución como unión aduanera.

Los principales organismos institucionales desde el punto de vista laboral son el área de Trabajo y Previsión Social y el Subsistema de Integración Social de la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA).

El SICA en Managua (1994) acuñó el concepto de desarrollo sostenible, que se definió como: “*un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo que se sustentan en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras*”.

Asimismo, cuentan con el Tratado de Integración Social Centroamericana de 1995 que en su artículo 6º incorpora los siguientes principios: a) el respeto a la vida en todas sus manifestaciones y el reconocimiento del desarrollo social como un derecho universal; b) *el concepto de la persona humana, como centro y sujeto del desarrollo*, lo cual demanda una visión integral y articulada entre los diversos aspectos del mismo, de manera que se potencie el desarrollo social

sostenible; c) la consideración de la familia como núcleo esencial de la sociedad y eje de la política social; d) *la no discriminación* por razones de nacionalidad, raza, etnia, edad, enfermedad, discapacidad, religión, *sexo*, ideología, *estado civil o familiar* o cualquier otro tipo de exclusión social, y e) la promoción del acceso universal a la salud, la educación, la vivienda, la sana recreación, así como a una actividad económica digna y justamente remunerada. Es importante señalar que durante todo el proceso se ha incorporado a la sociedad civil a este debate (Godines, s/f).

Tiene, además, el Consejo de Ministros del Trabajo de Centroamérica y República Dominicana, que es el organismo encargado de hacer seguimiento a las acciones en el ámbito del desarrollo humano, y el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centroamérica (CC-SICA), integrado por los actores empresarial, laboral, académico y otros representativos de los sectores económicos, sociales y culturales del Istmo Centroamericano.

En este contexto, las materias relacionadas con la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, incluyendo la de género, han sido privilegiadas. Esto queda de manifiesto en Managua (1994) cuando se establece como compromiso: “*eliminar formas de discriminación de hecho o legal contra la mujer, para mejorar su posición social y elevar su calidad de vida*”.

Algunos países del SICA han desarrollado políticas o medidas específicas para asegurar la equidad de género, tanto al interior de los ministerios de trabajo como hacia los actores sociales. Costa Rica, por ejemplo, cuenta con una Ley de Igualdad de Oportunidades y de Promoción de la Igualdad.

El SICA, al asumir una serie de nuevos conceptos y, fundamentalmente, al adoptar un compromiso con la persona humana, puede ser considerado como uno de los acuerdos de integración regional de mayor potencial para avanzar en la promoción de la equidad de género. Sus nuevas concepciones implican la necesidad de desarrollar políticas nacionales integrales, lo que constituye un terreno fértil para incorporar la perspectiva de género en la totalidad del proceso. El logro de estos objetivos podría tardar, pero constituye un escenario interesante para la humanización de los acuerdos comerciales, siempre y cuando sus países miembros no vuelvan a entrar en conflictos armados tan devastadores como los de la década pasada.

6. Otros acuerdos bilaterales de integración comercial y cooperación

Existen también algunos acuerdos bilaterales de libre comercio que contemplan acuerdos complementarios de cooperación laboral. Uno de gran relevancia es el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile, ratificado en 1997, que es acompañado por el Acuerdo de Cooperación Laboral entre ambos países de 1998 y que ya ha cumplido tres años de vigencia desarrollando numerosas actividades. Otro es el *Acuerdo de Cooperación Laboral entre*

Canadá y Costa Rica, suscrito en 2001 en el contexto del Acuerdo Comercial entre los mismos países.

Más recientemente, el debate se ha centrado en los contenidos laborales del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Estados Unidos y Chile, firmado en junio de 2003 y que entró en vigor el 1 de enero de 2004. Este incorpora materias laborales en el texto principal y establece un mecanismo específico para la resolución de disputas laborales y una agenda de cooperación laboral anexa, pero que no considera en forma explícita las materias sobre la no discriminación.

Recientemente, ha culminado el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio de Centro América –CAFTA– entre Estados Unidos y los países de Centroamérica agrupados en SICA y República Dominicana.

Cabe destacar que está en proceso de negociación un acuerdo comercial entre la CAN y el MERCOSUR. En sus últimas reuniones han avanzado en la definición de algunas materias tales como: reglas de origen, plazos y ritmos de desgravación de los productos sensibles, productos agrícolas. Hasta el momento no ha se contemplado la incorporación de aspectos sociolaborales en estas negociaciones.

Los acuerdos de integración regional son instrumentos políticos que pueden tardar años en ponerse en práctica. Sin embargo, el hecho de que se haya consensuado la Declaración de la OIT de 1998 y que el principio de la eliminación de la discriminación esté presente en la mayoría de ellos significa que estos acuerdos internacionales constituyen una base firme para avanzar en materias de equidad de género en el ámbito sociolaboral.

La adopción de una perspectiva de género en las políticas laborales generales es vital para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el ámbito del trabajo a nivel nacional. Esto necesariamente implica prestar atención explícita a las diferencias existentes entre mujeres y hombres en toda sociedad, las que son consecuencia de la asignación de funciones y responsabilidades diferenciadas, y que generan necesidades específicas durante sus vidas laborales. El éxito del cumplimiento de las cláusulas laborales internacionales requiere también fortalecer la institucionalidad laboral de cada país.

D. MINISTERIOS DEL TRABAJO Y EQUIDAD DE GÉNERO EN LA REGIÓN

Así como es indispensable reconocer avances importantes en cuanto a la introducción de las materias laborales en los acuerdos de integración comercial y regional, se deben también admitir los logros alcanzados en la incorporación de la perspectiva de género en el nivel de la institucionalidad laboral en la región americana.

La *Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo de la Organización de Estados Americanos (CIMT-OEA)*, convoca a los Ministros del Trabajo y

representantes de las administraciones laborales de los 34 países constituyentes de la OEA, siendo éstos responsables de dar cumplimiento a los mandatos emanados de las Cumbres de Jefes de Estado en materias trabajo y empleo hemisféricos,¹² y, por tanto, de dar seguimiento al cumplimiento de la *Declaración sobre Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT de 1998*. Esta última plantea: la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil, y *la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación*.

En la medida en que los países presentan claras diferencias en sus posibilidades de desarrollar y aplicar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de estos mandatos, los Estados han desarrollado una serie de consensos que buscan asegurar algunos pisos mínimos de justicia laboral en la región y han recurrido a orientaciones, procedimientos y asistencia técnica de parte de la OIT para lograr sus objetivos.

La *XII CIMT-OEA* realizada en Canadá, y de la cual emana la *Declaración de Ottawa y su Plan de Acción de 2001*, considera aspectos relacionados con la globalización que afectan el empleo y el trabajo de mujeres y hombres en la región. En ese contexto, los Ministros del Trabajo acordaron adoptar medidas para mejorar las condiciones de trabajo de la población de los países de la región, con especial atención sobre quienes se desempeñan en el sector informal y en los que pertenecen a las minorías étnicas y religiosas, así como otras personas con experiencias y necesidades diferentes, incluyendo *mujeres*, jóvenes, trabajadores de la tercera edad, indígenas, trabajadores migrantes, personas con discapacidades físicas y mentales, y personas viviendo con VIH/ SIDA.

El compromiso con la equidad de género por parte de los Ministros del Trabajo de la región se plasma en el Plan de Acción de Ottawa, que establece: *“Estamos comprometidos a integrar una perspectiva de género en el desarrollo y aplicación de todas las políticas laborales, promover la conciliación entre la vida familiar y laboral, proteger los derechos de las mujeres trabajadoras y tomar acciones para eliminar las barreras estructurales y legales, así como las actitudes estereotipadas con respecto a la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo; a abordar los prejuicios de género en la contratación, en las condiciones de trabajo, la segregación y el acoso ocupacional y la discriminación en materia de beneficios de protección social; la salud y seguridad ocupacional de las mujeres; la desigualdad de oportunidades de progreso profesional y en materia salarial”*.

12. La Declaración de Quebec de 2001 convoca directamente a los Ministros del Trabajo al plantear: *“Instamos a que la Conferencia Interamericana de los Ministros del Trabajo continúe su consideración sobre los aspectos relacionados con la globalización que afectan al empleo y al trabajo”*.

Si bien existe el compromiso –a nivel intergubernamental de los países de la OEA y también en los acuerdos subregionales– de avanzar en la incorporación de medidas operativas para asegurar la equidad de género en materias laborales, es indispensable que los gobiernos se esfuercen por asegurar su cumplimiento. Esto significa realizar seguimiento y evaluar sus políticas laborales desde esta perspectiva, pues en muchos casos, al momento de asignar recursos presupuestarios dichos acuerdos de equidad de género no son considerados entre las prioridades nacionales, pudiendo quedar sin efecto en la práctica.

Asimismo, la XII CIMT-OEA estableció el compromiso de abordar a las agencias internacionales de cooperación técnica que funcionan en la región (OEA, BID, CEPAL, OIT, entre otras) para que inicien acciones tendientes a mejorar la coordinación interinstitucional y el desarrollo de actividades intersectoriales. Lo anterior, debido a la complejidad y diversidad de problemas que afectan a las personas de los países americanos, y que requieren de la generación de políticas sociales de carácter integral que no pueden ser resueltas, en la mayoría de los casos, en forma autónoma por las instituciones laborales internas. La coordinación interministerial al interior de los países requiere también de una coordinación interagencial, de modo de asegurar que los recursos de la cooperación técnica proveniente de las agencias internacionales sea un verdadero aporte al desarrollo en cada país.

Un ejemplo de cómo este compromiso se ha llevado a la práctica ha sido la mayor coordinación entre las instancias encargadas de los asuntos de género en las agencias internacionales y las instancias laborales. Por ejemplo, entre la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y la Unidad de Desarrollo Social y Educación, ambas de la OEA, que actúa como Secretaría Ejecutiva de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo. En diciembre de 2001, la CIM preparó una propuesta estratégica¹³ para facilitar la integración de una perspectiva de género en las políticas y actividades laborales, con el objeto de ser presentada a los Ministros del Trabajo. Esta propuesta contempla medidas específicas para asegurar la equidad de género a través de todas las fases del proceso: en la formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas laborales y programas ministeriales. Adicionalmente, contempla ámbitos prioritarios de intervención donde se debería incorporar la equidad de género: programas de capacitación; estrategias comunicacionales sobre derechos humanos laborales; desarrollo de estadísticas de género en los sectores formal e informal de la economía (esto es, compilación, análisis y difusión de datos desagregados por sexo, y la consideración de las concepciones genéricas que prevalecen en el mundo laboral para su interpretación).

La adopción de una perspectiva de género en las políticas laborales es vital para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo. Necesariamente esto implica prestar atención explícita a las diferencias

13. Para un análisis exhaustivo, véase OEA-CIM (2001).

existentes entre mujeres y hombres en toda sociedad, que son consecuencia de la asignación de roles, funciones, responsabilidades y poderes diferenciados, los que, a su vez, generan necesidades específicas según sexo. Además, la incorporación de la perspectiva de género constituye un aporte significativo a los procesos de modernización de la gestión de la administración laboral. Los ministerios de trabajo, en el contexto de la globalización económica, están obligados a perfeccionar sus procedimientos y metodologías como única forma de asegurar la eficiencia y eficacia de sus políticas. Esto es así, en tanto la focalización por sexo y el análisis de género mejora notablemente la distribución de los recursos escasos con los que cuenta la mayoría de estas instituciones laborales en la región americana. (Oxman, 2001b).

Últimamente ha cobrado mayor predominio la focalización con criterios de género de los programas de promoción para el trabajo, el apoyo a la microempresa y a los trabajadores por cuenta propia y de los programas de empleo de contingencia. Pareciera que todas estas medidas podrían caer en el vacío, si las economías nacionales no logran el crecimiento esperado y/o los conflictos políticos internos no se superan. Sin embargo, se ha demostrado que la inversión en programas focalizados hacia mujeres tiene un efecto directo en las familias, por cuanto existe evidencia de que los ingresos que perciben las mujeres, aunque sean pequeños, se dirigen a aumentar el consumo doméstico, mejorando así la calidad de vida de todo el grupo familiar.

Un compromiso que merece consideración especial es el de invertir en el desarrollo de los recursos humanos.¹⁴ El cumplimiento de este compromiso puede ser analizado desde una perspectiva de género. Esto es posible en la medida que en la mayoría de los países se desarrollan políticas de capacitación laboral que disponen de información desagregada por sexo y consideran las especificidades genéricas como, por ejemplo, programas dirigidos especialmente a mujeres jefas de hogar. Este tipo de políticas tiene efectos muy importantes en la equidad de género, en gran parte debido a que el acceso a mejores empleos y remuneraciones depende cada vez más de la calificación ocupacional y profesional de las personas. Para romper con la segmentación del mercado laboral, los programas de capacitación deberían tender a que las mujeres se capaciten en oficios no tradicionales y a la vez contar con servicios tales como cuidado infantil mientras se capacitan.

14. Por ejemplo, dentro de las políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se establece la “necesidad de responder al importante desafío provocado por los avances tecnológicos, incluyendo la tecnología de información y las comunicaciones: potenciando los recursos humanos y creando capital humano. Esto implica considerar el aprendizaje continuo durante toda la vida en la economía del conocimiento; por tanto, los gobiernos necesitarán implementar estrategias de capacitación y reconversión para mujeres y hombres, de modo de desarrollar sus capacidades humanas para adaptarse a la sociedad del conocimiento y crear bienestar en el contexto de la nueva economía” (Iglesias, 2000).

Los gobiernos, empleadores y trabajadores de los países americanos otorgan un alto valor a los programas de capacitación y en algunos casos, donde se ha incorporado la dimensión de género en dichos programas, cabe destacar la existencia de numerosos proyectos dirigidos a mujeres pobres que operan en el ámbito multilateral entre dos o más países americanos. Por ejemplo, el proyecto *Elaboración de Manuales de Búsqueda de Empleo para las Mujeres* ejecutado en Colombia, Chile y Uruguay, con el apoyo de CINTERFOR/OIT y el Centro de Formación de Turín de la OIT entre 1994-1995, que buscaba incentivar la incorporación de mujeres pobres a la fuerza de trabajo. Otro similar es el actual Programa FORMUJER, que se encuentra en desarrollo en Argentina, Bolivia y Costa Rica, gestionado por CINTERFOR y financiado por FOMIN/BID.¹⁵ Por otra parte, la Oficina Regional de la OIT lleva a cabo actualmente el Proyecto Regional *Incorporación de la Perspectiva de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina*, que abarca seis países. En general, estos proyectos y programas de carácter multilateral involucran no sólo a los ministerios de trabajo, sino también a las oficinas de la mujer de cada país y a distintas agencias internacionales. Su ejecución simultánea depende de las condiciones económicas y políticas en cada país; sin embargo, son ejemplos de cómo la integración regional también puede jugar a favor de las mujeres.

La elaboración de políticas laborales con perspectiva de género facilitaría responder a la necesidad de modernización y de adecuación de las instituciones laborales a la nueva organización del trabajo. El mejoramiento de la calidad de vida de las personas necesita la vinculación más armónica de las obligaciones familiares y laborales de hombres y mujeres en cada país. Una aproximación de esta naturaleza situaría a los ministerios del trabajo de la región en un lugar privilegiado, es decir, los actualizaría a la realidad de los mercados laborales y al mismo tiempo los convertiría en agentes activos de la profundización de los procesos democráticos que requieren los países de la región. En este sentido, sería posible ir incorporando nuevas temáticas, tales como la vinculación entre las distintas formas de violencia –social, doméstica y también en el trabajo, la que se expresa en problemas como el acoso sexual en el trabajo y el acoso laboral– que experimentan tanto hombres como mujeres.

Por otra parte, esta perspectiva incide en las acciones orientadas a los actores sociales, puesto que implica tomar medidas tales como la realización de diagnósticos especializados que contemplen las diferencias por sexo, edad, territorio y otros factores socioeconómicos. A partir de estos diagnósticos, es posible la formulación de programas que contemplen la diversificación de los modelos de intervención, incluyendo metodologías que faciliten a los actores sociales involucrarse directamente, haciendo posible el diálogo social tripartito, donde converjan los gobiernos, empresarios, trabajadores sindicalizados y, según

15. Véase el capítulo IX de este libro.

el caso, las ONGs de mujeres. El diálogo social tripartito es una herramienta democratizadora de las relaciones laborales y su eficacia y eficiencia, que dependen de la participación de las tres partes –trabajadores, empleadores y gobiernos–, se enriquece considerablemente cuando mujeres y hombres participan en forma igualitaria. Si bien han aumentado los niveles de participación de trabajadoras y empleadoras en los procesos de diálogo social y éstos son cada vez más frecuentes, aún falta un largo camino por recorrer.

La OIT desarrolla una serie de actividades para apoyar la participación de las mujeres en los sindicatos, así como la incorporación de los temas de género a sus estrategias de acción. Entre ellas se destacan los *Mapas de Género* elaborados en tres países de la región andina (Colombia, Perú y Venezuela); y el Proyecto Regional sobre *Negociación Colectiva y Equidad de Género* en ocho países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Paraguay, Uruguay y Venezuela).

Los gobiernos han tomado medidas concretas para estimular el diálogo social en torno a la promoción de la igualdad de oportunidades. En Costa Rica, por ejemplo, la participación de mujeres en el diálogo social está protegida por una Ley del Instituto Nacional de Mujeres; en El Salvador, las mujeres tienen representación en el Consejo Nacional Superior y en la maquila; en Uruguay existen las Mesas de Trabajo sobre Mujer y Empleo; en Venezuela, la participación de mujeres es un requisito para las organizaciones sindicales, y en México se imparten cursos de capacitación sobre tripartismo y participación en las instancias de diálogo. Cabe destacar la experiencia de las Comisiones Tripartitas de Igualdad de Oportunidades en el Trabajo para las Mujeres en los países del MERCOSUR y la Mesa Mujer y Trabajo del Consejo Nacional de Diálogo Social en Chile y las mesas sectoriales de trabajo que operan en distintas regiones del país (por ejemplo, en los sectores de la agroindustria de exportación en La Serena y salmonero en Puerto Montt).

E. NEUTRALIDAD DE GÉNERO Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Históricamente y hasta el presente, las reflexiones en torno al comercio internacional y la integración regional han sido un coto casi exclusivo de analistas económicos, dando, por lo general, una visión macro, alejada de los fenómenos de la vida cotidiana. Sin embargo, durante los últimos años, se observa la emergencia de nuevas tendencias en este campo como, por ejemplo, la de considerar las materias sociales y laborales en los acuerdos comerciales y, más recientemente, la inclusión de una perspectiva de género en el examen de los impactos de la globalización económica y de la integración regional.

Tales cambios en las políticas laborales a nivel regional se deben fundamentalmente a la creciente inserción de las mujeres en la fuerza de trabajo y a la decisión política de las organizaciones de mujeres de asegurar su participación igualitaria en ese ámbito. Ciertamente, el movimiento de mujeres,

incluyendo todas sus manifestaciones, hasta las institucionales, ha permitido ir avanzando en estas materias. Sin duda, será el aporte de las propias mujeres al conocimiento y reflexión lo que permitirá avanzar en la inclusión de los contenidos sobre no discriminación y equidad de género en los acuerdos de integración regional y en las declaraciones internacionales.

La mayoría de los países americanos ha ratificado los Convenios de la OIT relativos a la no discriminación y, por tanto, éstos han adquirido el compromiso de incorporar tales principios y derechos a sus legislaciones nacionales. Sin embargo, se requiere de mujeres activas, que desde sus organizaciones demanden permanentemente estos derechos y, al mismo tiempo, que una vez adquiridos sean capaces de ejercerlos. Las legislaciones, como se ha señalado en numerosas ocasiones, son letra muerta, si los derechos no se cumplen. Los gobiernos tienen la obligación no sólo de legislar, sino también de informar y asegurar el cumplimiento de esos derechos, y las mujeres de ejercerlos en forma directa, es decir, de organizarse para exigir que éstos se cumplan.

Frente a las enormes carencias de empleo en los países y a los importantes desafíos que presentan las administraciones laborales en América Latina y el Caribe, es válido preguntarse: ¿cuáles son los beneficios en las vidas reales de mujeres y hombres asediados por las necesidades cotidianas que acarrea la incorporación de los aspectos laborales en los acuerdos de integración comercial y regional? La única respuesta optimista a esta pregunta es dar cuenta de que la integración regional y subregional es un proceso extenso y más prolongada aún es la promoción de la equidad de género. No se debe olvidar que ha pasado casi medio siglo para que las reivindicaciones de las mujeres en el plano laboral hayan llegado a integrar las agendas laborales nacionales. Es posible prever que, a pesar de la incorporación de algunos principios de equidad de género en los acuerdos de integración comercial y regional, pasarán años hasta lograr el cumplimiento efectivo de éstos en todos los países de la región.

Se trata de asegurar que los “déficit de equidad” de género que todavía persisten en los países latinoamericanos queden al descubierto y, al mismo tiempo, proponer medidas concretas para que las mujeres alcancen algunos de los beneficios de la globalización y la integración comercial y regional y no continúen siendo largamente postergadas. Se debe profundizar el análisis en torno a los posibles efectos de la integración hemisférica en las economías y sociedades nacionales, así como en la vida de las personas y estos análisis deben contemplar las diferencias por sexo.

Por otra parte, una revisión histórica de las relaciones laborales sugiere que muchas veces las concepciones laborales tradicionales, expresadas en las legislaciones y políticas, se convierten en discriminatorias contra las mujeres, aun por omisión, y que no han dado respuesta a la disyuntiva que presenta la reproducción social, intensificando la división sexual del trabajo más que aminorándola. Se podría señalar entonces que la nueva organización del trabajo y los modos productivos generados por la globalización, los cuales han aumentado la participación de mujeres en los mercados del trabajo, serían una

buena oportunidad para introducir modificaciones a esas legislaciones y políticas, en aquellos aspectos que han acentuado la segmentación del mercado o mantenido intacta la discriminación por sexo. La flexibilidad en el trabajo, por ejemplo, puede ser una alternativa positiva para las mujeres, en la medida que les permita conciliar sus roles productivo y reproductivo, y siempre que vaya acompañada de medidas adecuadas de protección social.

Los esfuerzos que se emprendan serán más efectivos, si existe la voluntad política de más de un país para trabajar en conjunto en torno a los desafíos de lograr una mejor distribución de las oportunidades, riquezas y poder entre los sexos. En este sentido, las iniciativas de integración regional pueden ejercer un impacto positivo y constituirse en un aporte importante al bienestar de toda la población, en especial de las mujeres.

Adicionalmente, sería necesario interrogarse sobre si la presencia de mujeres en los mercados de trabajo, y en particular en las negociaciones sociales para asegurar la igualdad de trato y la no discriminación en el empleo, aportan o no al desarrollo de cada país, así como preguntarse sobre la naturaleza del desarrollo que se busca. ¿Hasta qué punto las mujeres son partícipes en la toma de decisiones respecto del tipo de desarrollo que necesita la región americana? En el contexto crítico de la región, las mujeres enfrentan más desafíos que soluciones. Por ejemplo: ¿cómo incidir en que las decisiones regionales tengan efectos positivos en sus vidas cotidianas? Incluso sería conveniente cuestionarse sobre el aporte que realizarán las mujeres a los procesos de integración que están ocurriendo en las Américas. En definitiva, ¿contribuye la perspectiva de género a asegurar una mayor democracia, equidad y paz en la región?

Si bien estos asuntos han estado presentes en el debate con anterioridad, las nuevas condiciones generadas por la globalización y la inminente discusión sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) obligan a su replanteamiento.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la importancia de los acuerdos de integración regional radica en que no sólo se consideran herramientas eficaces para asegurar el crecimiento económico a través del aumento del intercambio comercial, sino que también se están constituyendo como elementos esenciales para asegurar derechos básicos homologables para las y los trabajadores. Esto puede tener mayor relieve aún, si los acuerdos se conciben como pactos para asegurar la paz entre los países.

Para las mujeres es tan importante que se considere la perspectiva de género en los acuerdos comerciales y de integración regional como lo fue antes su incorporación en los asuntos laborales. Dicho proceso tardó casi tres décadas, aunque es esperable que, dadas las actuales condiciones y considerando las oportunidades que brinda la globalización, el proceso de incorporación de la perspectiva de género a los acuerdos comerciales y de integración regional demore bastante menos tiempo. Sin embargo, esta reflexión obliga a considerar la cohesión social como uno de los elementos fundamentales de la integración comercial, y esto aún no constituye consenso en la mayoría de los países.

En muchos casos, los intereses comerciales son privilegiados por sobre los intereses sociales. Estos argumentos suelen quedar ocultos por omisión, pero también por la creencia de que los beneficios de la integración comercial serán iguales para todos. Las inequidades de género históricas indican que es importante situar la necesidad de construir la equidad sobre el tapete y, por tanto, de validar y reforzar las escasas herramientas existentes. Algunas de ellas fueron expuestas en este texto.

Avanzar en la eliminación de la exclusión social y de género es uno de los principales desafíos pendientes de los Tratados de Libre Comercio y de los Acuerdos de Integración Regional. Para asegurar el éxito de la integración es necesario que las personas se sientan interpretadas por estos procesos y reconozcan que forman parte de los mismos, lo que implica que las autoridades gubernamentales recojan en forma efectiva sus demandas y preocupaciones. De otra manera, es posible que la ciudadanía rechace estos procesos, como se observó en las manifestaciones civiles recientes realizadas en contra del ALCA en algunos países de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L.; Todaro, R. 2002 *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, OIT).
- Abramo, L.; Valenzuela, M. E. 2001 *América Latina: Brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90*, serie Documentos de Trabajo N° 143 (Lima, OIT).
- Arriagada, I. 1997 *Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina*, serie Mujer y Desarrollo (Santiago, CEPAL).
- CEPAL, 2003 *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- _____ 2002a *Panorama social de América Latina, 2001-2002* (Santiago, CEPAL).
- _____ 2002b *Globalización y desarrollo. XXIX Período de Sesiones* (Brasilia, CEPAL), 6 al 10 de mayo.
- Ciudad, A. 2001 *Las normas laborales y el proceso de integración de las Américas* (Lima, OIT).
- Cohen, N. 2003 *Informe sobre MERCOSUR*. Consultoría OIT para el Proyecto Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el Contexto de la XII CIMT-OEA (Lima, OIT).
- Cortés, J. C.; Toyama, J. (s/f) *Informe sobre CAN*. Consultoría OIT para el Proyecto Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el Contexto de la XII CIMT-OEA (Lima, OIT).
- Daeren, L. 2000a *Las comisiones tripartitas para la igualdad de oportunidades en el empleo (Mercosur y Chile)*, serie Documentos de Trabajo N° 131 (Santiago, OIT).
- _____ 2000b *Institucionalización del enfoque de género en las políticas económicas y laborales en América Latina y el Caribe: Diagnóstico regional* (Santiago, CEPAL).
- Díaz, X.; Hola, E. 2001 *Trabajo, flexibilidad y género: Tensiones de un proceso* (Santiago, CEM, Tangram Ediciones).
- Díaz, X.; Yáñez, S. 1998 *La proliferación del sistema de subcontrataciones en la industria del vestuario en Chile como fuente de la precarización del trabajo femenino*, serie Documentos de Trabajo (Santiago, CEM).
- Espinosa, M.; Morris, P. 2001 *Hacia una agenda sindical de género en el MERCOSUR* (Santiago, FES), sin publicar.

- Godines, A. (s/f) *Informe sobre SICA*. Consultoría OIT para el Proyecto Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el Contexto de la XII CIMT-OEA (Lima, OIT).
- Iglesias, E. 2000 *From digital divide to digital opportunity in Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C., BID).
- INE, 2001 *Mujeres chilenas. Estadísticas para el nuevo siglo* (Santiago, INE).
- Kay, T. 2001 *Informe sobre NAFTA*. Consultoría OIT para el Proyecto Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el Contexto de la XII CIMT-OEA (Lima, OIT).
- Klein, W. 2000 *El MERCOSUR. Empresarios y sindicatos frente a los desafíos del proceso de integración* (Caracas, Editorial Nueva Sociedad).
- Kletzer, L. 2001 *Job loss from imports: Measuring the costs* (Washington, D.C., Institute for International Economics).
- Martínez, D. 1998 *The labor agenda in globalization: Economic efficiency with social progress*, XI CIMT (Viña del Mar, OIT).
- OEA, 2005 *Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática*. IV Cumbre de las Américas. Declaración de Mar del Plata (Mar del Plata, OEA), noviembre.
- OEA/CIM, 2001 *Incorporación de la perspectiva de género en las políticas laborales regionales. Avances y propuestas* (Washington, D.C., OEA/CIM).
- OEA, 2001a *III Summit of the Americas - Quebec 2001, Plan Of Action XII* (Washington, D.C., OEA).
- _____. 2001b *XII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo CIMT-OEA: Declaración y Plan de Acción de Ottawa* (Washington, D.C., OEA).
- OIT, 2005 *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe, 2005 (Avance primer semestre)* (Lima, OIT).
- _____. 2002 *Globalización y trabajo decente en las Américas*. Informe del Director General presentado en la XV Reunión Regional Americana (Lima, OIT).
- _____. 2001a *World employment report 2001* (Ginebra, OIT).
- _____. 2001b *Programa modular de capacitación sobre género, pobreza y empleo* (Lima, OIT).
- _____. 1999 *Panorama laboral de América Latina y el Caribe, 1999* (Lima, OIT).
- Taylor, O. 2003 *Informe sobre CARICOM*. Consultoría OIT para el Proyecto Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo en el Contexto de la XII CIMT-OEA (Lima, OIT).
- Oxman, V. 2002a *Género, trabajo e integración regional en las Américas*. Documento presentado en el Seminario Internacional “Nuevas Realidades y Perspectivas de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe en Gestión de Organizaciones” (Cali), www.wim.network.org
- _____. 2002b *Hacia la integración hemisférica: Agenda laboral*, serie Documentos de Trabajo 152 (Lima, OIT).
- _____. 2001a “Compromisos internacionales del Estado de Chile y derechos laborales de las mujeres”, en *Más derechos, menos desigualdades: Informe de derechos económicos sociales y culturales de las mujeres en Chile 2001* (Santiago, La Morada).
- _____. 2001b *Género y trabajo. Balance regional y desafíos*. Ponencia presentada a la reunión de CIM-OEA (Washington, D.C.) www.oas.org
- PNUD, 2000 *Desarrollo humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro* (Santiago, PNUD).
- _____. 2001 *Informe sobre desarrollo humano 2001* (Santiago, PNUD).
- Zimmerling, R. 1991 *Integration external effects on the State* (Fryeburg).
- Valenzuela, M. E.; Reinecke, G. (eds.) 2000 *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile* (Santiago, OIT).

Páginas WEB

ALCA	:	www.ftaa-alca.org
CAN	:	www.comunidadandina.org
CARICOM	:	www.caricom.org
CEPAL	:	www.cepal.org
INE	:	www.ine.cl
MERCOSUR	:	www.mercosur.org.uy
NAFTA	:	www.nafta-sec-alena.org
OEA	:	www.oas.org
OIT Lima	:	www.oit.org.pe
OPS	:	www.paho.org
PNUD	:	www.undp.org
Red de Mujeres Latinoamericanas y del Caribe en gestión de organizaciones	:	www.wim.network.org
SICA	:	www.sgsica.org

CAPÍTULO IX

Pensiones, género y (des)protección social: ¿Una agenda pendiente?¹

Fabio M. Bertranou

A. INTRODUCCIÓN

La reforma estructural a los sistemas de pensiones ha constituido uno de los cambios más profundos e importantes de las políticas sociales puestas en práctica en América Latina durante las décadas de los ochenta y noventa. Estas transformaciones han comenzado a analizarse en dimensiones más específicas que las tradicionales, las cuales generalmente abarcan aspectos económicos y financiero-actuariales. En lo que respecta especialmente a la protección social, el análisis de género ha sido escaso y en numerosos casos ha estado ausente de la discusión de políticas en los ámbitos gubernamentales, académicos y organismos internacionales, porque se ha asumido implícitamente que dichas reformas son neutrales, en cuanto a sus efectos diferenciados entre hombres y mujeres.

Distintos organismos y agencias internacionales han comenzado recientemente a tomar mayor protagonismo en el tema, en especial, la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).² La 89ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2001 abordó como uno de los principales temas de la agenda una discusión general sobre la seguridad social. Esta Conferencia analizó diversos aspectos relativos a los sistemas de seguridad social en el mundo moderno,

1. Este capítulo se basa principalmente en Bertranou y Arenas de Mesa (2003) y OIT (2002). Agradezco los valiosos comentarios de Laís Abramo, Wouter van Ginneken, Carmen Solorio y Verónica Oxman.

2. Otros organismos que han abordado la materia son la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2002) y el Banco Mundial (2002).

destacándose entre ellos el tema de la igualdad de género (OIT, 2002). En este sentido, la preocupación por la igualdad de género en protección social para la OIT es más amplia que simplemente la búsqueda de garantizar un trato igualitario para el hombre y la mujer en el sentido formal (véase anexo A, “Normas internacionales del trabajo e igualdad de género”). Esto significa que debe también existir un trato en relación con las funciones sociales de los géneros, considerando, asimismo, que se observan cambios relevantes que se han ido produciendo en el tiempo en numerosas dimensiones del ámbito laboral y familiar. De esta forma, la resolución y las conclusiones de dicha conferencia contemplan que la igualdad constituye uno de los principales terrenos para las investigaciones futuras en materia de seguridad social, haciendo hincapié en el género y en la discapacidad; y la cooperación técnica de la OIT con los gobiernos y los actores sociales debería incluir una amplia variedad de medidas, entre ellas la creación de instrumentos para eliminar la discriminación de hecho.

El cambio más significativo, y que tiene importantes implicancias para la estructura de la provisión de protección social, está relacionado con el nuevo papel de la mujer en el mercado laboral. Esta transformación también ha sido acompañada por modificaciones en la estructura del empleo, en las relaciones laborales y en el aporte del mundo del trabajo en las sociedades modernas. En particular, los sistemas de protección social para la vejez fueron en su mayoría contruidos durante el transcurso del siglo XX, especialmente al inicio del mismo, cuando las funciones familiares y laborales de hombres y mujeres respondían a patrones culturales significativamente distintos de los actuales. Además, en los tres o cuatro últimos decenios se ha producido un rápido aumento de la tasa de divorcios y rupturas de vínculos de pareja, que ocasionan profundas repercusiones en la seguridad de los ingresos en la vejez de las mujeres divorciadas y separadas, especialmente si estas no han contribuido personalmente a un programa de pensiones a través de su trabajo. Por ejemplo, si el anterior marido de una divorciada vuelve a contraer matrimonio, ella puede perder la totalidad o una parte de su derecho a recibir una pensión de superviviente.

En numerosos países, pero en especial en algunos de América Latina, los sistemas de pensiones lograron una madurez considerable. Por diversos motivos, particularmente de índole demográfica y económico-financiera, en el transcurso de los últimos años los sistemas fueron reformados. Estas transformaciones han incorporado tanto aspectos paramétricos (por ejemplo, el aumento de la edad de retiro) como estructurales (por ejemplo, la introducción de pilares administrados privadamente y organizados sobre la base de cotizaciones definidas y cuentas de ahorro previsional individual). Por lógica, toda reforma contiene aspectos que no son neutrales para una sociedad que se conforma de manera heterogénea, siendo probablemente el género la característica distintiva más relevante de dicha heterogeneidad.

El presente capítulo tiene por objeto sintetizar los aspectos más importantes de la dimensión de género, en el contexto del actual paradigma de reformas de la seguridad social en materia de protección contra los riesgos de vejez, invalidez

y sobrevivencia. Se pretende primero identificar, en forma resumida, los factores que justifican abordar esta dimensión en materia de protección social. Posteriormente, se analiza sobre la base de resultados de las encuestas de seguridad socioeconómica (encuestas PSS-ILO³), realizadas en el año 2001 en tres países de la región, las expectativas de la población en edad de trabajar en relación con su protección social durante la vejez. Los resultados de estas encuestas muestran importantes aristas que llevan a reflexionar sobre los principios que guían la actual organización de la provisión de seguridad social. Después se condensan elementos del desempeño de los sistemas de seguridad social reformados en tres países de la región en cuanto a la protección de los riesgos de vejez. En los casos de Argentina, Brasil y Chile se observan diversos resultados de las tasas de sustitución por sexo. Finalmente se examinan algunas implicancias generales en cuanto a la incorporación de esta dimensión en el debate de las políticas públicas, y de las reformas a los sistemas de protección social en pensiones y programas complementarios a estos. Con esto último se pretende evitar considerar la discusión de los programas de pensiones de naturaleza contributiva en forma aislada, y se busca integrarlos a una apreciación más comprensiva de los modelos posibles y financieramente viables de protección social.

B. ¿POR QUÉ PREOCUPARNOS DE LA IGUALDAD DE GÉNERO?

Un imperativo actual consiste en adecuar la seguridad social a la realidad del mercado laboral y de la organización familiar moderna. Aunque los cambios ocurridos en estas dos dimensiones varían entre los países, pueden identificarse notorias tendencias. Como la estructura actual de los sistemas de pensiones se basa fundamentalmente en regímenes de naturaleza contributiva, la experiencia laboral es la que en buena medida determina la cobertura y el nivel de las prestaciones a las que pueden acceder las personas. Adicionalmente, el tipo de régimen adoptado (beneficio definido o contribución definida con beneficio no definido)⁴ impone condiciones especiales de acuerdo al sexo del trabajador.

3. Las encuestas PPS (*Peoples' Security Survey*) sobre seguridad de las personas comenzaron a ser relevadas por la OIT en diversos países en el año 2000. Son encuestas de hogares realizadas bajo la forma de entrevistas individuales. La mayoría de las preguntas están dirigidas a adultos, y se relevan las respuestas de un adulto por hogar. El objetivo principal de estas encuestas es recoger directamente las declaraciones de las personas sobre su seguridad socioeconómica, aprendiendo de ellas mismas a fin de elaborar recomendaciones de política adecuadas en esta materia. Véase OIT (2002) <http://www.ilo.org/ses>.

4. Un régimen con beneficio definido significa que la prestación está regulada de forma legal, fijando generalmente un monto mínimo y máximo, y especificando la fórmula de cálculo. Un régimen de contribución definida con beneficio no definido significa que la prestación es determinada con lo acumulado en la cuenta individual del asegurado, lo cual dependerá a su vez principalmente de su salario, el monto y la densidad de su cotización, así como el rendimiento de la inversión de su fondo. En algunos regímenes de contribución definida se regula también un mínimo para la prestación.

Por tanto, existen dos dimensiones importantes con relación a la interacción entre las pensiones y el género: mercado laboral y tipo de régimen previsional. Estos dos ámbitos, y su interacción, originan efectos no neutrales que eventualmente pueden generar brechas y desigualdades en la cobertura y el nivel de las prestaciones. Tales desigualdades pueden justificarse en términos de la estructura adoptada por el sistema de pensiones, sin embargo, también pueden llegar a considerarse socialmente injustas (Bertranou, 2001).

En cuanto al mercado laboral, las diferentes tendencias que se observan entre hombres y mujeres en las tasas de participación, empleo, formalidad y nivel de remuneraciones están también relacionadas con los factores demográficos (incluyendo aspectos de la salud) y los incentivos que imponen las condiciones de adquisición de los beneficios previsionales: longevidad, viudez, incidencia de enfermedades crónicas y discapacidades, edades legales de retiro y la posible incompatibilidad entre el trabajo remunerado y la recepción de pensiones públicas. Es decir, se deben considerar múltiples relaciones que pueden explicar resultados diversos en cuanto a las necesidades de los trabajadores y sus familias, como también respecto de la efectividad misma de los sistemas de seguridad social.

1. Cálculo de las prestaciones y género

El paradigma que caracterizó las reformas de los sistemas de pensiones durante los años noventa consistió en promover el “multipilarismo”, introduciendo crecientemente principios cercanos a la lógica de los seguros privados, donde las prestaciones se adecuan a los riesgos individuales o familiares. Este principio es el que acompañó la introducción de los regímenes basados en cotizaciones definidas y en cuentas de ahorro individuales. Las prestaciones se determinan en relación con el riesgo de sobrevivida individual/familiar, identificado por el sexo del beneficiario y la composición familiar (cónyuge e hijos dependientes). En los regímenes de beneficio definido, tal como tradicionalmente estaban estructurados los sistemas público de reparto, las prestaciones dependen de una fórmula que establece una tasa de reemplazo del ingreso laboral sujeto a contribuciones previas al retiro (por ejemplo, el promedio de los últimos diez años). Esta prestación normalmente se ajusta también de acuerdo a los años de contribuciones realizados. En la fórmula no había parámetros que explícitamente consideraran la condición de género. Las diferencias en las prestaciones entre hombres y mujeres surgían por las distintas edades de retiro o simplemente por las diferencias experimentadas en la trayectoria individual ocurrida en el mercado laboral. Así, evidentemente, existía una importante redistribución implícita desde los hombres a las mujeres, puesto que, en general, estas últimas sobreviven a los primeros y se beneficiaban de tasas de reemplazo efectivas más altas debido a que, además, existían reglas de

prestaciones mínimas.⁵ Una forma de evaluación de este factor consistiría en comparar la estimación del valor presente de las cotizaciones realizadas con las prestaciones percibidas durante todo el ciclo de vida.

El cambio más notorio en los regímenes previsionales se refiere a la introducción de prestaciones basadas en el ahorro individual, que imponen una desacumulación de los mismos a través de una fórmula que utiliza explícitamente parámetros relacionados con el género. Las rentas vitalicias que se obtienen a partir de la edad de retiro están directamente relacionadas con la tabla de sobrevivencia por edad y sexo. Esta es una particularidad que introdujeron todas las reformas estructurales de pensiones realizadas en América Latina. Sin embargo, es importante considerar que las tablas de mortalidad por sexo han sido generalmente consideradas discriminatorias en países desarrollados como Estados Unidos y algunos de Europa.

Una característica sobresaliente en las nuevas legislaciones previsionales de América Latina es el establecimiento de “anualidades conjuntas”, donde las prestaciones se calculan no sólo sobre la base de la edad y el sexo del beneficiario directo, sino también de los dependientes. Es por esta razón que, en cierto sentido, se produce alguna redistribución hacia el interior de la familia, debido a que la posible discriminación contra la mujer, por su mayor expectativa de vida, es compensada por el menor beneficio que obtiene el hombre al contar con un cónyuge. De esta manera, las diferencias más notorias resultan con la comparación de las prestaciones que obtendrían un hombre y una mujer solteros con una trayectoria laboral similar. En el caso de los cónyuges, los efectos de las tablas por sexo tienden a compensarse por el requisito legal de considerar al cónyuge para el cálculo de la prestación (asumiendo que el varón es, generalmente, de mayor edad que su cónyuge mujer).

2. Cobertura del sistema de pensiones y género

Los motivos y preocupaciones expuestos en relación a la forma cómo se organiza la provisión de la protección durante la vejez quedan manifiestos en la tendencia que han ido adoptando variables relevantes, entre ellas la cobertura en los países que han reformado sus sistemas. Además, este asunto constituye por sí mismo un aspecto importante de abordar en cuanto a la igualdad de género. Un caso interesante es el de Chile debido a que no sólo estableció la reforma más radical en la región, sino también porque el desempeño económico posterior de la misma ha sido destacable y, por tanto, un adverso entorno

5. Las prestaciones mínimas implican que, independientemente del salario utilizado para realizar las cotizaciones y del monto realizado de las mismas, el sistema otorga un beneficio mínimo, asociado generalmente a un período de tiempo mínimo de cotización.

macroeconómico no ha afectado negativamente el desempeño general del sistema previsional.⁶

En cuanto a la cobertura es importante la observación de dos aspectos: la composición y evolución. Respecto al primero, en el caso de Chile se observa que los hombres presentan mayor cobertura de pensiones en los programas contributivos (ver cuadro 1). Para el año 2000, la cobertura de hombres alcanzó a un 70.9% mientras que para las mujeres, un 36.9%. Esto es atribuible a la mayor presencia previa de los varones en el mercado laboral. Sin embargo, esta brecha es compensada por la cobertura más alta de las mujeres en relación con los riesgos de sobrevivencia (22.5% contra 0.3%). Esta última brecha es particularmente superior en Chile a la de otros países, debido a que el hombre no tiene derecho a pensión de sobrevivencia, a menos que sea inválido. En relación a este último factor, puede señalarse que este tipo de legislación podría considerarse como discriminatorio para los hombres.

Cuadro 1 Cobertura del sistema de pensiones por sexo según tipo de pensión, 1990-2000
(población de 65 años o más)

Tipo de pensión/sexo		1992	1994	1996	1998	2000
Vejez ^{a/}	Hombres	73.7	76.9	75.3	71.4	70.9
	Mujeres	39.8	39.6	37.4	36.7	36.9
	Total	54.5	55.8	53.5	51.5	51.5
Sobrevivencia ^{a/}	Hombres	0.7	1.4	0.4	0.4	0.3
	Mujeres	21.6	21.6	25.0	24.1	22.5
	Total	12.6	12.8	14.6	14.0	12.9
PASIS (asistenciales)	Hombres	6.2	7.5	12.3	11.6	12.4
	Mujeres	10.0	11.5	16.3	15.0	16.5
	Total	8.3	9.8	14.6	13.5	14.7
Total	Hombres	80.6	85.8	88.0	83.4	83.5
	Mujeres	71.3	72.7	78.7	75.8	75.9
	Total	75.4	78.4	82.6	79.0	79.2

Fuente: Arenas de Mesa y Gana (2003) basado en Encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 1992-2000.

a/ Incluye prestaciones otorgadas por el sistema privado (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, y compañías de seguros), el Instituto de Normalización Previsional (INP) y otros regímenes públicos.

6. Todavía es materia de controversia si realmente existe algún grado de causalidad entre la reforma previsional y el desempeño macroeconómico, en particular por el impacto de la reforma en el ahorro, el desarrollo del mercado de capitales y la generación de nuevos instrumentos financieros. Pareciera que la causalidad en relación con los últimos es más difícil de rechazar que con relación al ahorro nacional, debido a los fuertes costos de transición que han implicado las reformas.

En cuanto a la evolución de la cobertura, es importante mencionar previamente que en Chile, al igual que en otros países, las reformas han tendido a fortalecer el carácter contributivo⁷ del sistema, estableciendo condiciones de adquisición más estrictas (por ejemplo, mayor tiempo de contribución para acceder a las prestaciones o garantías públicas) o relacionando más estrictamente las prestaciones al volumen de las contribuciones. De esta manera, si se observa la evolución de la cobertura para los adultos mayores (más de 65 años) entre 1992 y 2000, la cobertura del régimen contributivo ha caído, siendo esta reducción similar para hombres y mujeres. Por otro lado, la cobertura del régimen no contributivo (denominado PASIS o pensiones asistenciales) ha aumentado tanto para hombres como para mujeres, aunque la mayor proporción de beneficiarias de este tipo de prestaciones continúa siendo mujeres. De esta forma, la cobertura total ha aumentado, debido a que el incremento de las prestaciones no contributivas fue mayor que la reducción de las contributivas, lo que refleja una reducción de la brecha de cobertura entre hombres y mujeres adultos mayores (de 9.3 puntos porcentuales a 7.6). Por ende, cabe la reflexión respecto de cuál será la evolución futura de la cobertura y el peso del pilar contributivo *vis-à-vis* el no contributivo, como así también sobre el número de beneficiarios (por sexo) que accederá a la pensión mínima establecida para el componente contributivo.

C. ¿QUÉ EXPECTATIVAS TIENE LA POBLACIÓN RESPECTO A LA PROTECCIÓN SOCIAL DURANTE LA VEJEZ?

Al abordar los problemas de la protección social, se presta principalmente atención a los indicadores de cobertura y a la proyección de los mismos, junto al nivel posible de las prestaciones, sobre la base de distintos supuestos de comportamiento de variables del mercado laboral y la economía. De esta forma se evalúa cuál es la efectividad de los sistemas de seguridad social con relación al objetivo de protección financiera durante la vejez (materia que se analiza en la próxima sección). Escasamente se toma en cuenta la real percepción de los trabajadores y sus familias respecto a las expectativas del sistema. Debido a que, en general, los sistemas de pensiones se articulan sobre la base de una combinación de programas contributivos y no contributivos, las expectativas juegan un papel fundamental en las decisiones de los trabajadores con relación

7. La protección social puede organizarse a través de regímenes o programas de naturaleza “contributiva” y/o “no contributiva”. Los regímenes contributivos establecen condiciones de adquisición vinculadas con una historia de cotizaciones (pueden ser del empleador y/o del trabajador). Por otro lado, los regímenes no contributivos desvinculan el acceso a las prestaciones de las cotizaciones. Estos últimos pueden ser universales o focalizados y, generalmente, son financiados con recursos de rentas generales en lugar de recursos provenientes de cotizaciones salariales.

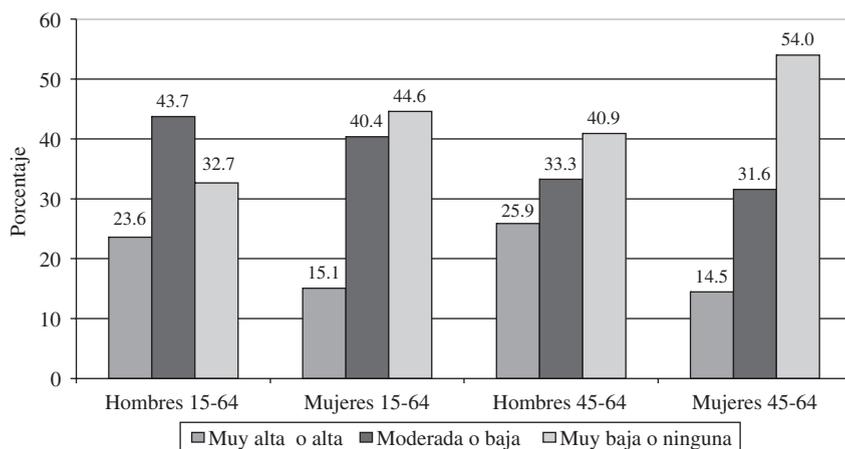
a la participación del sistema y establecimiento de cierta continuidad en las contribuciones.

La encuesta PSS, realizada por la OIT en 2001 en tres países de la región⁸ para evaluar la seguridad socioeconómica de las personas, brinda una excelente oportunidad para analizar las expectativas con relación al sistema de protección social, en particular respecto a los programas de pensiones. La encuesta reveló, entre numerosas variables, preguntas referidas a la expectativa de ingreso previsional y estándar de vida durante la vejez. Si bien existen numerosas dimensiones susceptibles de examinar en relación con estas preguntas, en particular, se destacan aquí las diferencias entre hombres y mujeres. Los resultados reafirman las dificultades que las mujeres parecen encontrar en el mercado laboral, las cuales se traducen en expectativas más bajas de cumplir los requisitos para contar con una pensión por derecho propio.

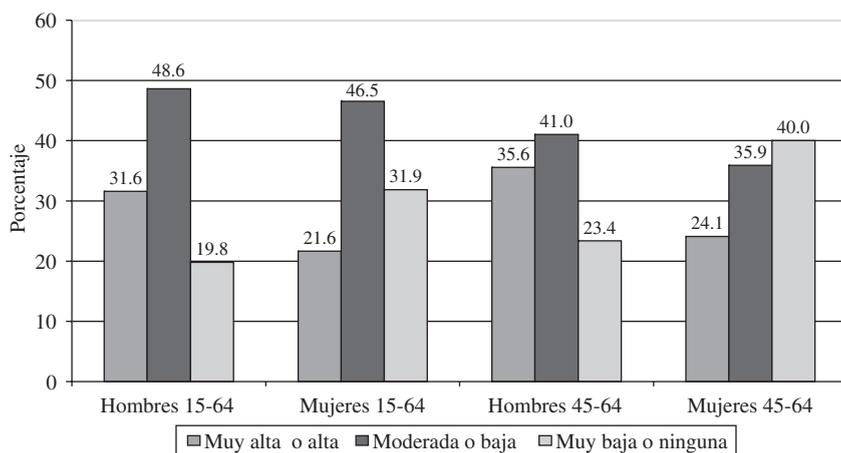
A partir de los resultados de estas encuestas, puede afirmarse que las mujeres son en promedio más pesimistas que los hombres con relación a sus expectativas de ingreso previsional. En Argentina, un 44.6% de las mujeres entre 15-64 años señaló que tenía una expectativa muy baja o ninguna en cuanto a la posibilidad de satisfacer los requisitos para lograr una pensión. Esto se compara con un nivel de pesimismo similar del 32.7% para los hombres. En Brasil y Chile las diferencias entre géneros son menos marcadas; sin embargo, las mujeres mantienen menos expectativas que los hombres: 31.8% contra 19.8% y 35.1% contra 23.1%, respectivamente (ver gráficos 1, 2 y 3). Estas diferencias se mantienen, incluso, cuando sólo se consideran las mujeres y hombres que se encontraban empleados al momento de la entrevista. Además, las expectativas empeoran y en algunos casos la brecha entre géneros aumenta a medida que las personas avanzan en el ciclo de vida. Es decir, cuando las personas se acercan a la edad de retiro, disminuyen las expectativas de lograr los requisitos para obtener una pensión. Esto podría explicarse, al menos en parte, por el hecho de que numerosas personas a esa edad abandonan o quedan marginadas del mercado laboral formal con protección de la seguridad social.

Un aspecto interesante adicional que proporcionan las encuestas PSS, que contrasta con los resultados anteriores, se refiere al resultado de una pregunta referida a las expectativas en relación con el estándar de vida durante la vejez. Si bien la mayoría de las mujeres responde que no espera contar con altas probabilidades de un ingreso previsional, las mismas efectivamente sostienen tener igual o mejor expectativa de estándar de vida que los hombres. El gráfico 4

8. Las encuestas PSS para Argentina, Brasil y Chile se realizaron en las principales áreas urbanas de estos países. Las mismas consistieron en muestras de acuerdo con proporciones poblacionales para personas entre 15 y 64 años. El principal objetivo del instrumento fue obtener información de aspectos relacionados con la seguridad de los ingresos: nivel, tendencia, regularidad y expectativas. También se revelaron aspectos que tienen que ver con otras dimensiones de la seguridad socioeconómica en el empleo, la representación, la capacitación y las condiciones de trabajo.

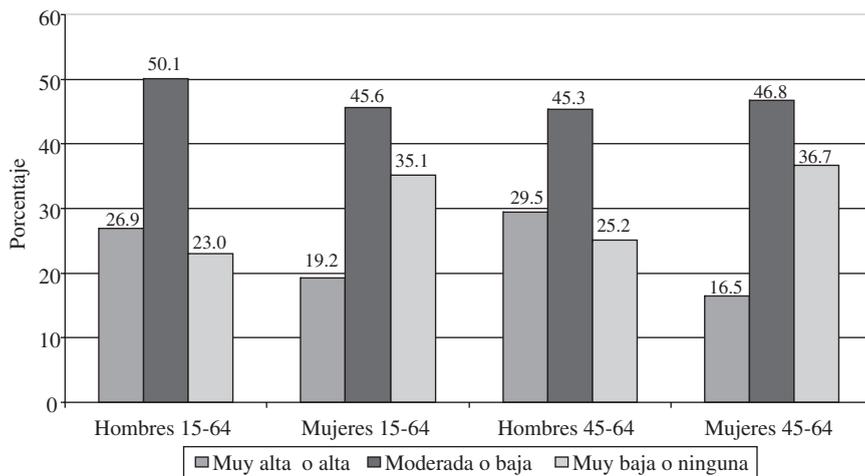
Gráfico 1 Argentina: Expectativa de ingreso previsional por género

Fuente: Encuesta SES-OIT (2001).

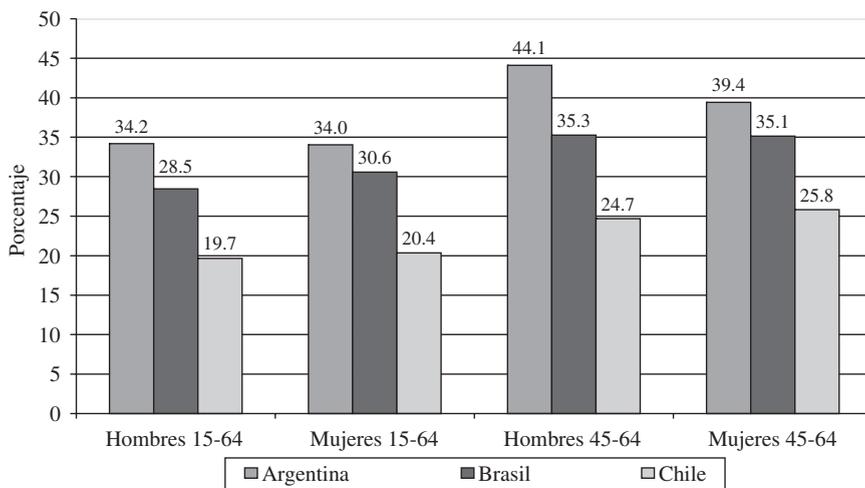
Gráfico 2 Brasil: Expectativa de ingreso previsional por género

Fuente: Encuesta SES-OIT (2001).

muestra el resultado de esta pregunta para los tres países considerados y da cuenta de la proporción de personas entrevistadas que respondió tener expectativas malas o muy malas con relación a su estándar de vida durante la vejez. En Argentina, la proporción de hombres y mujeres con expectativas negativas era similar (34%), si se considera la población entre 15-64 años; sin embargo, los hombres son más pesimistas, si se considera la población entre 45-64 años. En Brasil, los niveles de pesimismo son menores, pero no muestran

Gráfico 3 Chile: Expectativa de ingreso previsional por género

Fuente: Encuesta SES-OIT (2001).

Gráfico 4 Argentina, Brasil y Chile: Expectativa de estándar de vida “malo” o “muy malo” durante la vejez, por género
(porcentaje de la población total encuestada)

Fuente: Encuesta SES-OIT (2001).

diferencias entre géneros, al igual que Chile, donde, además, se observan índices en promedio aún menores.

En resumen, las mujeres son menos optimistas que los hombres en relación con las expectativas de tener un ingreso previsional cuando lleguen a la vejez. Estas diferencias se mantienen, incluso, para las mujeres que estaban ocupadas en el momento de la entrevista. Sin embargo, en cuanto a las expectativas referidas al estándar de vida durante la vejez, las diferencias son menos ostensibles y, por el contrario, las mujeres parecen ser igual o más optimistas que los hombres. Este paradójico resultado podría explicarse por un par de motivos. Por un lado, puede deberse al hecho que la unidad básica de protección social es la familia y que seguramente se producen mecanismos de solidaridad hacia el interior de la misma. Estos mecanismos de redistribución en términos de la protección de ingresos ocurren mayoritariamente de hombres a mujeres. En segundo lugar, puede atribuirse a la ausencia de brechas en las expectativas que desfavorezcan a las mujeres, lo que sería resultante de la adopción de programas de protección que proporcionalmente favorecen más a este género, como, por ejemplo, las pensiones asistenciales.

D. REFORMA PREVISIONAL Y LOS NUEVOS SISTEMAS DE (DES)PROTECCIÓN SOCIAL

El propósito de esta sección es resumir algunos resultados del estudio subregional realizado por la OIT referido al impacto de las reformas de los sistemas de pensiones en términos de la dimensión de género para Argentina, Brasil y Chile (Bertranou y Arenas de Mesa, 2003). Estos tres países adoptaron diferentes criterios para la reforma de pensiones, estableciendo los dos primeros reformas estructurales de carácter sustitutivo y mixto respectivamente, mientras que el último realizó una reforma de carácter no estructural. A diferencia de Argentina y Chile, Brasil no introdujo un régimen de contribuciones definidas administrado privadamente y optó por reformar el sistema público.⁹

Una de las formas de evaluar el desempeño del sistema de pensiones y su capacidad para brindar una adecuada cobertura de los riesgos de vejez es considerar como indicador relevante la tasa de sustitución o de reemplazo de la prestación, es decir, la proporción del salario en actividad que sustituye o reemplaza el beneficio previsional. Como es lógico, este es un concepto aplicable a los esquemas de naturaleza contributiva. Sin embargo, existen otras dimensiones importantes que es necesario considerar, las cuales van más allá de los objetivos de este trabajo, debido a que la crisis de financiamiento de los

9. Los estudios de Arenas de Mesa y Gana (2003), Rofman y Grushka (2003) y Rocha da Silva y Schwarzer (2003) sintetizan las principales características de las reformas introducidas en los respectivos países.

sistemas ha requerido cubrir las erogaciones de los sistemas contributivos con rentas generales de los Estados. Es decir, por una parte, los sistemas basados en cotizaciones se han vuelto más contributivos en términos de requerir mayor número de años de contribución, sin embargo, requieren cada vez más mayores recursos que provienen desde el exterior del sistema, en general, a partir de impuestos directos que gravan las rentas y, particularmente, de aquellos indirectos aplicados al consumo. El caso que mejor caracteriza esta situación es el de Argentina, ya que, debido a diversos factores que incluyen, entre otros, a los costos de transición de la reforma estructural, cuenta con un régimen público que se financia en más de un 70% con impuestos. Es decir, una proporción menor se financia con cotizaciones, imponiendo de esta forma severos cuestionamientos sobre el impacto distributivo de dicha política, que naturalmente entregará efectos regresivos desde el punto de vista de la distribución del ingreso.

1. Chile: Sustitución total por un pilar de ahorro individual

Antes de la reforma previsional de 1981, las tasas de reemplazo del sistema público estaban en Chile definidas legalmente, y variaban de acuerdo con la edad de retiro y los años de contribución. No existían diferencias de género, es decir, tanto un hombre como una mujer tenían garantizados una tasa de sustitución del 80% si la densidad de contribuciones¹⁰ era de al menos un 80% y la edad de retiro era de 65 años para hombres y 60 años para mujeres. Además, las tasas de reemplazo no registraban variación si el hombre contaba como dependiente al cónyuge.

Con la reforma y la introducción del sistema de capitalización individual, puede sostenerse que emergieron nuevas diferencias de género. Diversos estudios han calculado tasas de reemplazo para distintos supuestos de comportamiento de las variables relevantes en la determinación del beneficio previsional: nivel y cantidad de cotizaciones, comisiones, edad de retiro, género, rentabilidad de los fondos, etc. El objeto de esta sección no es cuestionar la validez de dichos supuestos, sino tan sólo destacar las diferencias que emergen al considerar el nuevo sistema. Como es obvio, las mayores o menores brechas que se producen están influidas por cada supuesto adoptado, debido a que cada variable ejerce un impacto distinto sobre los distintos tipos de trabajadores representativos de la fuerza laboral que se puedan considerar.

A partir de las estimaciones de Arenas de Mesa y Gana (2003) del cuadro 2, puede afirmarse que las mujeres obtienen menores tasas de reemplazo que

10. La densidad de contribución se define como la proporción de años o períodos cotizados durante la historia laboral de un trabajador.

Cuadro 2 Chile: Estimaciones de tasa de reemplazo del sistema de capitalización individual (porcentajes)

Año	2001		
Densidad de contribución ^{a/}	80	80	60
Tasa de retorno ^{b/}	4	3	4
Hombre 65 (18) ^{c/}	74	50	53
Hombre 65 (18) - Mujer 60	58	40	44
Mujer 60 (18)	43	30	32
Mujer 65 (18)	62	43	46

Fuente: Arenas de Mesa y Gana (2003).

a/ Densidad de contribución: años cotizados/años potencialmente en la fuerza laboral.

b/ Tasa de retorno: rentabilidad de las inversiones del fondo de pensiones.

c/ Hombre 65 (18) significa trabajador que ingresa al mercado laboral a los 18 años y se retira a los 65 años de edad.

los hombres. Además, las mismas disminuyen a menores tasas de retorno de los fondos de pensiones y cuando, a la edad de retiro, existen familiares dependientes. Dado que la edad de retiro afecta tanto la cantidad de fondos acumulados como el período en el que se distribuirá la desacumulación de los ahorros, para las mujeres postergar la edad de retiro de 60 a 65 años representa una mejora en la tasa de sustitución del 32% al 46% (asumiendo una densidad de cotizaciones del 60% y una tasa de retorno para el fondo de pensiones del 4%). En suma, un hombre obtiene a los 65 años una mejor prestación (tasa de reemplazo) que una mujer a la misma edad. Sin embargo, debido al fenómeno de las anualidades conjuntas, la prestación del hombre será peor que la de esta última, si tuviera como dependiente una mujer cinco años menor que él.

De esta forma puede concluirse que las mujeres obtendrán pensiones menores que los hombres por motivos que radican, de una parte, en el mercado laboral y, de otra, en el régimen previsional adoptado. Sin embargo, la estructura familiar puede alterar este resultado. En particular es factible que las explicaciones más importantes se encuentren en el período de acumulación de ahorros previsionales: (i) menores ingresos salariales; (ii) menor cantidad de años de contribuciones; (iii) menor edad de retiro; (iv) menor crecimiento en el perfil de los salarios y por efectos desfavorables que afectan el período de desacumulación de ahorros; (v) mayor expectativa de vida (Arenas de Mesa y Gana, 2003). Lo anterior significa que existen factores capaces de influir sobre el volumen de ahorros acumulados, generalmente asociados a la naturaleza de la inserción en el mercado de trabajo y a la trayectoria laboral, mientras que otros afectan la forma y tiempo en que se pagan las prestaciones.

2. Argentina: Reforma mixta

Argentina reformó estructuralmente su sistema de pensiones en 1993, introduciendo a partir del siguiente año un sistema mixto donde básicamente existen dos pilares: uno de naturaleza pública y de beneficio definido, que otorga una pensión básica universal, y otro complementario que adopta, a elección del asegurado, una alternativa de beneficio definido –régimen de reparto– u otra de contribuciones definidas, administrado privadamente a partir de cuentas individuales que otorga una jubilación ordinaria: régimen de capitalización. El sistema también otorga una prestación compensatoria que consiste en un beneficio definido para aquellos trabajadores que realizaron contribuciones al sistema antes de la introducción del nuevo régimen en 1994.

El sistema antiguo presentaba dos tipos de diferenciaciones con relación a la dimensión de género: explícitas e implícitas. Entre las diferencias explícitas, se encontraba el derecho de los sobrevivientes de trabajadores fallecidos a recibir pensiones. De esta manera, mientras que las viudas de trabajadores tenían derecho en cualquier caso, los viudos sólo lo tenían, si se encontraban incapacitados para el trabajo y a cargo de la fallecida. En forma similar, la legislación preveía pensiones para los hijos, pero discriminando por género: mientras que los hijos varones tenían derecho en forma general hasta cumplir los 18 años, las mujeres menores de 18 años sólo lo percibían si eran solteras, en tanto, las mayores de esa edad también tenían derecho, si eran solteras, viudas o separadas y estaban a cargo del causante. Otra diferenciación explícita se refiere a la edad jubilatoria, ya que las mujeres se podían retirar de la actividad cinco años antes que los varones, a la edad de 55 años (Rofman y Grushka, 2003).

En cuanto a las diferencias implícitas en el antiguo sistema, las mismas se vinculaban a la existencia de un beneficio mínimo. La fórmula de cálculo de la prestación era uniforme (el beneficio era equivalente al 70% del promedio de los mejores tres años entre los últimos diez de actividad para quienes se jubilasen a la edad mínima, aumentando al 82% para los que postergasen el retiro cinco años o más). Sin embargo, el cálculo de estas prestaciones en un contexto inflacionario resultaba, de hecho, en que muchos trabajadores recibían la prestación mínima. En ese caso, y debido a que, en general, las mujeres presentaban una historia de ingresos inferior a la de los hombres, el efecto era que, en muchos casos, la tasa efectiva de sustitución de las mujeres resultaba superior a la de los hombres (Rofman y Grushka, 2003).

En el nuevo sistema, los requisitos para acceder a los beneficios públicos (pensión básica universal, prestación adicional por permanencia y prestación compensatoria) consisten en 30 años de contribuciones y una edad mínima de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres. Es decir, se mantuvieron requisitos explícitos diferenciados para acceder a los beneficios. En cuanto a la prestación que otorga el régimen de capitalización en su componente de ahorro individual, las características son similares a las encontradas en el caso de Chile. Por tanto, dado que se combinan pilares con prestaciones de distinta naturaleza,

la evaluación de los efectos distributivos y cómo esta afecta en forma diferenciada a hombres y mujeres es más compleja. Para las prestaciones públicas se mantuvo la diferenciación explícita en la edad de retiro, beneficiando de esta manera a las mujeres. Sin embargo, el aumento de los años requeridos de cotización hizo más dificultoso el cumplimiento de dicho objetivo a los 60 años. Otro mecanismo, pero que fue modificado, se refiere a los derechos que genera la muerte del beneficiario. En este sentido se igualaron los derechos, permitiéndose pensiones por fallecimiento para ambos géneros y eliminándose el tratamiento especial a hijas no casadas.

Con la finalidad de evaluar los mecanismos implícitos, Rofman y Grushka (2003) empíricamente estimaron las tasas de reemplazo que generarían el conjunto de las prestaciones representativas para trabajadores y trabajadoras. En cuanto a las prestaciones derivadas del esquema de capitalización, se observan dos factores que afectan en forma diferenciada a los géneros: por un lado, al igual que en Chile, las diferencias en la expectativa de vida y, por otro, el impacto de las comisiones fijas por concepto de administración que cobran las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) en la capacidad de ahorro previsional, debido a que afectan más severamente a los trabajadores con bajos ingresos en donde las mujeres están proporcionalmente más representadas.¹¹

Los resultados de las estimaciones empíricas de las tasas de reemplazo señalan que, cuando el sistema esté maduro (esto es, para quienes se retiren a partir del año 2040), las mujeres percibirán, en general, tasas de sustitución algo más altas que las de los varones dentro de la opción de reparto para el segundo pilar, gracias al efecto indirecto de la prestación básica universal y a la neutralidad de la prestación adicional por permanencia. En cambio, dentro del régimen de capitalización, el efecto se revierte, debido a que la ventaja obtenida en la pensión básica universal es más que compensada por la diferencia en la jubilación ordinaria (renta vitalicia).

Al igual que en el caso de Chile, la gran cantidad de variables que influyen en las tasas de sustitución torna muy compleja la evaluación de las mismas y su comparación entre distintos grupos poblacionales. Un caso representativo sería evaluar el sistema después de la transición, es decir, para aquellos trabajadores que no recibirán la prestación compensatoria y que estarían retirándose en el año 2040 bajo las condiciones actuales del sistema. En el cuadro 3 se observan los resultados para el régimen de capitalización, suponiendo que los trabajadores ingresan en el mercado laboral a los 20 años y después se mantienen activos hasta la edad de retiro, aunque con una densidad de contribuciones del 80%. Es decir, se coloca el supuesto de que quienes se retiran a los 60 años tienen 40 años en el mercado laboral, aunque sólo 32 años de aportes, y quienes lo hacen a los 65 años tendrán 45 años en el mercado y 36 años de aportes. De esta manera, la tasa de sustitución de los hombres casados es del 63% en el régimen

11. Las comisiones fijas fueron eliminadas en Argentina a partir del año 2002.

de capitalización y del 53% en el de reparto. Por otro lado, para las mujeres solteras de 60 años, las tasas son del 60% en capitalización y del 66% en reparto.

Como se mencionó con anterioridad, el régimen de capitalización incluye dos aspectos particulares en la forma como se determinan las prestaciones. Para las rentas vitalicias se incorpora el género de los asegurados y la existencia de familiares dependientes (derechohabientes). Al reducir los beneficios de quienes se espera sobrevivan más tiempo (las mujeres) o generen pensiones por fallecimiento (los casados y/o con hijos menores), se generó una clara desventaja para estos grupos poblacionales. El cuadro 4 presenta el beneficio mensual que un trabajador de 65 años puede adquirir con un fondo acumulado de \$ 100 000, según su estado marital¹² y sexo.

Cuadro 3 Argentina: Tasa de sustitución según origen para jubilados del año 2040, según características sociodemográficas (porcentajes)

Caso	Tasa de sustitución según prestación de origen			Tasa de sustitución total	
	Prestación básica universal	Prestación adicional por permanencia	Jubilación ordinaria	Reparto	Capitalización
Mujeres 60 años	29	37	31	66	60
Mujeres 65 años	29	31	46	60	75
Hombres 65 años	22	31	71	53	93
Hombres 65 años casados	22	31	41	53	63

Fuente: Rofman y Grushka (2003).

Nota. Se parte de los siguientes supuestos: crecimiento de los salarios del 2% anual hasta los 50 años, densidad de contribuciones del 80% distribuida uniformemente desde los 20 años y rentabilidad de los fondos del 4% anual.

Cuadro 4 Argentina: Renta vitalicia que se obtiene con un fondo de \$ 100.000, según características sociodemográficas

Sexo	Estado marital	
	Casado	Soltero
Hombres	\$ 552.43	\$ 724.73
Mujeres	\$ 583.58	\$ 621.77

Fuente: Rofman y Grushka (2003) basado en tabla GAM71.

12. En este caso se parte del supuesto que en los matrimonios el hombre tiene cinco años más que la mujer.

Un aspecto a destacar nuevamente en el caso de Argentina es el importante período de contribución requerido para obtener una prestación pública, que fue elevado de 20 a 30 años. Esta restricción afecta en forma diferenciada a hombres y mujeres, debido a que, en el caso de estas últimas, su densidad de aportes es probablemente inferior a la de los hombres, limitando de esta manera la posibilidad de acceder a la cobertura de estas prestaciones.

3. Brasil: Reforma no estructural

Si bien la reforma previsional de 1998/1999 del régimen general en Brasil reforzó la relación contributiva, como base de funcionamiento del sistema, la misma se diferencia de otras reformas realizadas en la región, debido a que su naturaleza es de carácter no estructural. Es decir, no se incorporó al sector privado en la administración de las contribuciones previsionales obligatorias ni tampoco se implementaron esquemas de contribuciones definidas con cuentas de capitalización individual.¹³

El sistema reformado continúa siendo de reparto, pero el cálculo de los beneficios fue modificado para adecuar el sistema a la evolución demográfica y a la historia de contribuciones de cada trabajador. Para la *prestación por edad*, antes de la reforma se calculaba utilizando el salario de los tres años de aporte antes del retiro para hombres (65 años) y mujeres (60 años). La reforma estableció que el cálculo se realice teniendo en cuenta el 80% de los mejores salarios imponibles desde el ingreso a la fuerza laboral. La otra reforma comprendió la *prestación por tiempo de contribución* (sustituye a la *prestación por tiempo de servicio*), para la que los hombres deben comprobar al menos 35 años de contribución, mientras que las mujeres, 30 años. De esta forma, se introdujo el denominado “*Fator previdenciário*” que es aplicado para el cálculo de la jubilación, adecuando la prestación al momento en que se recibe la misma (es decir, a la expectativa de vida del asegurado). Con el objeto de evitar introducir desigualdades por género, para el caso de las mujeres se introdujeron algunos mecanismos específicos. Así, el “*Fator previdenciário*”, se calcula utilizando tablas de mortalidad “unisex” y se mantuvo el derecho de las mujeres para recibir la prestación con 30 años de cotización, es decir, cinco años menos que los requeridos para los hombres. En este caso, existe un reconocimiento explícito de que las mujeres tienen mayores dificultades para acreditar años de contribución al sistema.

Una forma de evaluar el impacto de la reforma, al igual que en los casos de Chile y Argentina, consiste en estimar probables trayectorias de contribución

13. Es importante destacar que, al momento de la reforma, Brasil contaba ya desde hace numerosos años con un sistema de previsión privado complementario, voluntario y organizado en forma autónoma del sistema de previsión pública. Este sistema se denomina “*Regime de Previdência Privada*”.

por sexo y estimar las prestaciones por edad y por tiempo de contribución, de acuerdo con las reglas vigente antes y después de la reforma que introduce el “*Fator previdenciário*” (Ley 9.876/99). De acuerdo a Rocha da Silva y Schwarzer (2003), los resultados más importantes para evaluar se refieren a los que corresponden a la jubilación por tiempo de contribución. Las estimaciones resultantes de la comparación antes y después de la reforma para la jubilación por edad y por sexo no entregan diferencias importantes, debido a que aumentarían tanto para hombres como para mujeres en proporciones similares, es decir, para ambos géneros mejoraría la tasa de sustitución sin ampliarse las brechas.

Las comparaciones de las tasas de sustitución para las prestaciones por tiempo de contribución se consideraron teniendo en cuenta la “bonificación” por cinco años de contribución que requiere la mujer para utilizar el mismo “*Fator previdenciário*”. En el cuadro 5 se observan las relaciones entre las tasas de reemplazo en mujeres y hombres; se aprecia que hay una mejora importante para todos los casos, con excepción de aquel en que tanto el hombre como la mujer se retiran a los 60 años con igual cantidad de años de contribución (el hombre 35 años y la mujer 30 años, pero esta con una “bonificación” de cinco años). Esto implica que, después de la reforma, debería esperarse un acercamiento de las tasas de sustitución entre los sexos. Por ende, las mayores desigualdades seguirían produciéndose en el mercado laboral y no debido a la forma de cálculo de las pensiones.

E. POLÍTICAS PÚBLICAS Y AGENDA PENDIENTE EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL, PENSIONES Y GÉNERO

La protección social durante la vejez en América Latina, medida a través de las pensiones recibidas por vejez, es generalmente menor para las mujeres que para los hombres. Esto es el resultado de la característica eminentemente contributiva de los sistemas de seguridad social, en donde las trayectorias laborales se diferencian entre géneros. Las mujeres han tenido, y siguen manteniendo, menores tasas de participación y más bajos perfiles de ingresos y, por consiguiente, menores ahorros previsionales y derechos a prestaciones y garantías públicas.

Son ampliamente conocidos los factores que explican este peor desempeño en el mercado laboral: segregación ocupacional, mayores tasas y períodos de desempleo, mayor informalidad en el trabajo asalariado, interrupciones en la historia laboral para atender los períodos de maternidad, mayores responsabilidades en el cuidado de miembros familiares discapacitados y adultos mayores, etc. A pesar de esto, los sistemas de protección social han sido normalmente adecuados para otorgar una provisión de seguridad de ingresos que compensen los efectos generados por los regímenes estrictamente contributivos. Las garantías de pensión mínima, las condiciones más ventajosas

Cuadro 5 Brasil: Comparación de los efectos de la reforma de la previsión social sobre los valores de la prestación por tiempo de contribución (jubilación) por sexo para población promedio (porcentajes)

Casos comparados		Comparación de tasas de sustitución (mujeres/hombres)	
		Antes de la reforma	Después de la reforma
H 55a 30c ^{a/}	M 55a 25c+5	86.9	96.3
H 55a 35c	M 55a 30c+5	83.2	94.9
H 60a 30c	M 60a 25c+5	94.2	97.4
H 60a 35c	M 60a 30c+5	102.9	99.0

Fuente: Rocha da Silva y Schwarzer (2003).

a/ H 55a 30c significa Hombre que se retira a los 55 años con 30 años de cotizaciones.

de adquisición de los derechos (menores edades de retiro y años requeridos de contribución), las prestaciones no contributivas y/o asistenciales, son los principales ejemplos de programas que favorecen particularmente a los trabajadores y familias de menores ingresos laborales, en donde las mujeres están proporcionalmente más representadas que los hombres.

Otra fuente generadora de brechas en la cobertura de la protección social durante la vejez se refiere a la introducción de nuevas formas de cálculo de los beneficios previsionales en los sistemas reformados de pensiones. La incorporación de regímenes de contribución definida en cuentas individuales, conjuntamente con el cálculo de las prestaciones sobre la base de tablas de mortalidad por sexo, conducen a que se abra una brecha entre hombres y mujeres que socialmente puede considerarse injusta. Dos trabajadores con el mismo perfil laboral, que se retiran a la misma edad, pero diferenciados por su sexo, tendrán prestaciones distintas justificadas sólo en esta última variable: si el trabajador es mujer será desfavorecida con relación al hombre por su mayor expectativa de vida y, por tanto, un período de desacumulación de los ahorros mayor. Sin embargo, estas brechas son atenuadas, debido a que las prestaciones de los regímenes privados (rentas vitalicias) corresponden a “anualidades conjuntas”, es decir, se incorpora en el cálculo de la misma la expectativa de vida del cónyuge o de los hijos dependientes. De esta forma, los efectos en los matrimonios tienden a compensarse, mientras que son más evidentes en el caso de trabajadores y trabajadoras solteros y sin hijos dependientes a cargo.

Este artículo analizó comparativamente la situación de los géneros en tres importantes reformas de la región (Chile, Argentina y Brasil). En cada uno de los casos se estimaron las tasas de reemplazo de los sistemas reformados y las brechas resultantes de la introducción de nuevas formas de cálculo de las prestaciones. Un aspecto importante de resaltar, y que excede los objetivos de

este trabajo, se refiere a que dentro de los géneros también existe una enorme heterogeneidad que debiera ser considerada. De esta forma, las políticas de “acción afirmativa” dirigidas a las mujeres (por ejemplo, utilización de tablas unisex o garantías de pensión mínima) o a los hombres (por ejemplo, acceso al derecho de pensión por viudez) deben ser consideradas complementarias a otras políticas de protección social, en un contexto que contemple acciones que privilegien el bienestar de los sectores marginados de la misma.

Las estimaciones realizadas y la evaluación del perfil de protección social provisto por los sistemas en los tres países considerados son, en parte, corroborados por las encuestas de seguridad socioeconómica PSS realizadas por la OIT en 2001. Las mujeres tienen peores expectativas en cuanto a la posible percepción de una pensión por derecho propio durante la vejez. Sin embargo, para las expectativas en cuanto al estándar de vida durante la vejez, no existen mayores diferencias por género. Podría especularse que esto es resultado del hecho que la unidad básica de protección social es la familia y que existen importantes redistribuciones hacia el interior de la misma, en particular, de hombres a mujeres. Es importante destacar, no obstante, que esta forma de redistribución “informal” puede no resultar eficiente y, fundamentalmente, efectiva. La ausencia de brechas en las expectativas que desfavorezcan a las mujeres, además, es el resultado de la adopción de programas de protección que proporcionalmente favorecen más a este género. De esta manera, la política social y los programas de protección social deben contemplar en forma permanente esta dimensión no sólo con el objeto de extender la seguridad social a todos, sino para que ésta sea practicada en forma igualitaria entre los géneros.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas de Mesa, A.; Gana, P. 2003 “Protección social, pensiones y género en Chile”, en F. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Arenas de Mesa, A.; Montecinos, V. 1999 “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects of the Chilean reform”, en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N° 3 (Albuquerque, University of New Mexico), otoño.
- Banco Mundial, 2002 *The gender impact of pension reform: A cross-country analysis* (Washington, D.C., Banco Mundial).
- Bertranou, F. 2001 “Pension reform and gender gaps in Latin America: What are the policy options?”, en *World Development*, Vol. 29, N° 5 (Oxford, Pergamon Press Ltd.).
- Bertranou, F.; Arenas de Mesa, A. (eds.) 2003 *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Bertranou, F.; Solorio, C.; Van Ginneken, W. (eds.) 2002 *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (Santiago, OIT).
- CEPAL, 2002 *Proyecto Impacto de Género de la Reforma de Pensiones en América Latina* (Santiago, CEPAL).
- OIT, 2002 *Seguridad social. Un nuevo consenso* (Ginebra, OIT).
- Rocha da Silva, E.; Schwarzer, H. 2003 “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Brasil”, en F. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).

- Rofman, R.; Grushka, C. 2003 “Protección social, jubilaciones, pensiones y género en Argentina”, en F. Bertranou y A. Arenas de Mesa (eds.) *Protección social, pensiones y género en Argentina, Brasil y Chile* (Santiago, OIT).
- Van Ginneken, W. 1999 “Pensions for women in the informal economy: Options for developing countries”, en *Workshop on social protection for women in the informal Economy* (Ginebra, OIT), 6-7 de diciembre.

ANEXO A

NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO E IGUALDAD DE GÉNERO

En los primeros años de existencia de la OIT, las normas relacionadas con las mujeres estaban dirigidas principalmente a proteger a las trabajadoras en términos de seguridad y salud, condiciones de trabajo y requisitos especiales relacionados con su función reproductora. Con el tiempo, se ha producido un cambio en relación con las normas pertinentes a las mujeres, pasando desde los convenios de protección a aquellos convenios destinados a ofrecer a mujeres y hombres los mismos derechos y oportunidades.

La adopción del Convenio 100 sobre Igualdad de Remuneración, 1951, del Convenio 111 sobre la Discriminación (en el Empleo y la Ocupación), 1958, y del Convenio 156 sobre Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981, marcó un giro en las actitudes tradicionales relativas a la función de la mujer, y supuso el reconocimiento de que las responsabilidades familiares incumben no sólo a las trabajadoras, sino también a la familia y a la sociedad.

A mediados del decenio de los setenta surgió un nuevo concepto más ambicioso en pro de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los terrenos. Este concepto se expresó a través de los debates y textos que surgieron de la 60ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1975. Desde entonces, la protección de las trabajadoras se ha basado en el principio de que debe protegerse a las mujeres de los riesgos inherentes a su empleo y profesión, en las mismas condiciones que los hombres y de acuerdo con las mismas normas que se aplican a estos. Las medidas de protección especiales que siguen estando permitidas son las que tratan de proteger la función reproductora de la mujer.

La mayoría de los instrumentos de la OIT en materia de seguridad social no contienen disposición alguna que prohíba la discriminación en función del sexo, ya que se adoptaron en una época en que prevalecía la opinión (que a menudo no concordaba con la realidad incluso de entonces) de que los hombres eran el sostén de la familia y que las mujeres permanecían normalmente en el hogar cuidando de la familia. Dos convenios sobre seguridad social prohíben, no obstante, la discriminación. Uno de ellos es el Convenio 103 sobre la Protección de la Maternidad (revisado), 1952, que estipula que toda contribución deberá ser pagada con respecto al número total de hombres y mujeres empleados por las empresas interesadas, sin distinción de sexo. El otro es el Convenio 168 sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo, 1988, que exige la igualdad de trato a todas las personas protegidas, sin distinción alguna por motivos –entre otros– de sexo, al tiempo que permite a los Estados Miembros que adopten medidas especiales destinadas a satisfacer las necesidades

específicas de categorías de personas que encuentran problemas particulares en el mercado de trabajo.

Otros convenios de la OIT no relacionados específicamente con la seguridad social prohíben expresamente la discriminación por motivos de sexo, en especial, los Convenios 100, 111 y 156 antes mencionados. Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, el Convenio 156 prescribe que deberán adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para tener en cuenta las necesidades de los trabajadores con responsabilidades familiares en lo que concierne a la seguridad social. El Convenio 111 sobre la Discriminación (en el Empleo y la Ocupación), 1958, recomienda que todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las medidas relativas a la seguridad social.

La protección de la función reproductora de la mujer está íntimamente ligada a la promoción de la igualdad de género. Las prestaciones del seguro de maternidad constituyen una pieza determinante para permitir a las mujeres y a sus familias mantener su nivel de vida cuando la madre no puede trabajar. A través de su historia, la OIT se ha esforzado por garantizar que las trabajadoras disfruten de este derecho, desde la adopción en 1919 del Convenio 3 sobre la Protección de la Maternidad, y en 2000 del Convenio 183 sobre la Protección de la Maternidad y la Recomendación 191.

Tomado de OIT (2002) "Seguridad social: Un nuevo consenso".

CAPÍTULO X

Igualdad de género y movimiento sindical

Eduardo Rodríguez

“La historia de la mujer trabajadora ha sido siempre una historia difícil de rescatar, pues sus acciones se pierden entre las protestas de la multitud sin nombre”.

MARÍA DEL CARMEN FEJOO¹

A. LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL MOVIMIENTO SINDICAL

Desde sus orígenes el movimiento sindical ha reivindicado la igualdad y la protección social de todos los trabajadores sin distinción de ningún tipo, como parte de su visión y lucha por una sociedad democrática, participativa y con justicia social. No obstante lo anterior, como las condiciones culturales, sociales, económicas y políticas que forman parte del contexto en que se desarrollan los sindicatos también influyen en éstos, la problemática de la desigualdad también se encuentra presente al interior del movimiento sindical y su eliminación constituye una lucha en la que están involucrados los afiliados hombres y mujeres.²

En la trayectoria de avances de las sociedades hacia la igualdad de oportunidades de género pueden identificarse diferentes etapas e hitos, en los

1. Historiadora argentina citada en CIOSL/ORIT, 1989.

2. El lema de la VIII Conferencia Mundial de la Mujer de la CIOSL, celebrada del 18 al 21 de febrero del 2003, en Melbourne (Australia) y utilizado en una campaña que están desarrollando, es una expresión gráfica de esta lucha: “Los sindicatos para las mujeres; las mujeres para los sindicatos”.

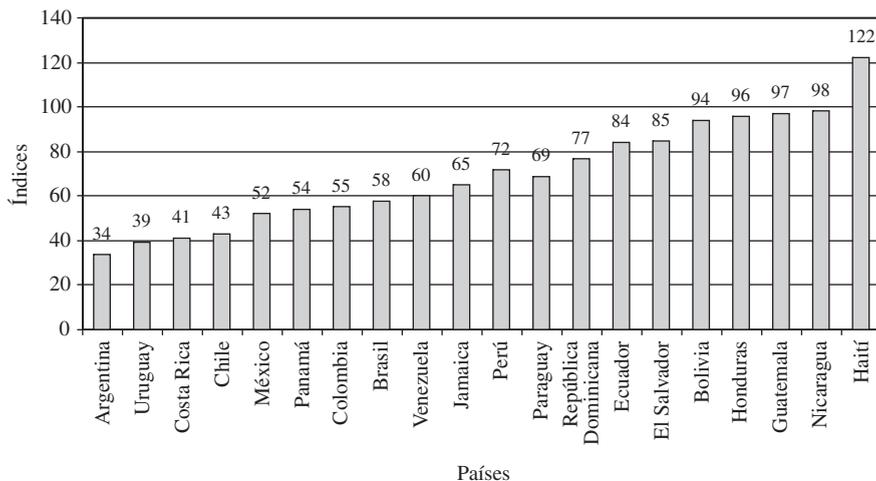
cuales el movimiento sindical ha contribuido a través de su actividad sociolaboral y política. En particular, el sindicalismo ha aportado a estos avances en el plano jurídico, en materia del reconocimiento y de las garantías formales a la libertad e independencia personal de las mujeres en las relaciones familiares, sociales, laborales y económicas. En la dimensión política institucional, se observa en la actualidad un mayor reconocimiento de las libertades y derechos civiles y políticos; sin embargo, continúa siendo necesario el establecimiento de cuotas mínimas de participación política institucional. En el plano sociolaboral, se han derribado algunas barreras para la libre incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo; se ha reducido, pero no eliminado, la desigualdad entre las remuneraciones de hombres y mujeres. No obstante todos estos progresos, queda mucho por hacer en la construcción de una sociedad más igualitaria para hombres y mujeres.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha elaborado desde hace algunos años un indicador del Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG), que permite contar con un parámetro de la situación prevaleciente en cuanto a la igualdad de hombres y mujeres en 146 países. Este indicador registra las disparidades existentes entre ambos sexos en cuanto a la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y tasa bruta combinada de matrícula primaria, secundaria y terciaria) y sus ingresos. Según el PNUD (2003), en los países de las Américas se observan fuertes brechas en el desarrollo de género, las que influyen en la dinámica sindical, por ser parte de su entorno (gráfico 1).

Asimismo, el PNUD recopila una serie de informaciones que permiten observar los niveles de participación política de las mujeres. Entre estas, por ejemplo, el porcentaje de escaños parlamentarios ocupados por las mujeres en diferentes países. En el gráfico 2 se presenta esta información para los mismos países del continente americano considerados en el gráfico 1. Como puede observarse al comparar la información de ambos gráficos, no siempre hay una relación directa entre el índice de desarrollo de género y el número de parlamentarias, lo que refleja la complejidad y heterogeneidad en la región de la igualdad de género. Asimismo, más adelante se examina que tampoco existe una correlación lineal entre la participación política de las mujeres en los parlamentos y la que estas tienen en las estructuras sindicales.³ Es importante también señalar que los niveles de participación no siempre son sostenidos.

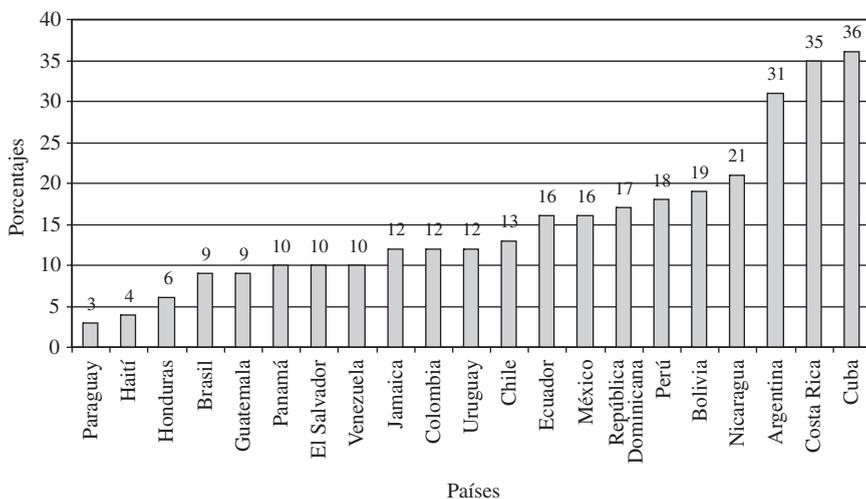
Si bien existen antecedentes históricos remotos en los avances para la conquista de la igualdad de género en el ámbito sindical, es desde hace cerca de 30 años que se observa una discusión sistemática y la toma de decisiones pertinentes, en una constante progresión dentro de las organizaciones sindicales.

3. Lo mismo sucede si se toma en consideración la participación de las mujeres en las estructuras de los gobiernos. Para ver estos datos, el *Informe sobre desarrollo humano* del año que sea de su interés.

Gráfico 1 Las Américas y el Caribe: Índice de desarrollo de género (IDG)^{a/}

Fuente: PNUD (2003).

a/ Los datos que se presentan corresponden a la clasificación de los países según su ubicación respecto del índice de desarrollo relativo al género. El número más cercano a 1 es el país con mayor desarrollo relativo. El índice oscila entre los países indicados entre 0.839 y 0.462 que corresponde respectivamente a Argentina y Haití, de esta forma cuanto menor es el índice, las condiciones que prevalecen son de mayor igualdad.

Gráfico 2 Países de las Américas: Mujeres parlamentarias (porcentaje de escaños ocupados)

Fuente: PNUD (2003).

Sin embargo, a pesar de que la situación ha mejorado, todavía está muy lejos el logro de un nivel aceptable en este propósito.

Como es obvio, los avances y déficits son heterogéneos en la región, debido a que los países presentan niveles de desarrollo histórico diferentes, al igual que las organizaciones sindicales.

Dentro de este marco social heterogéneo, la perspectiva sindical de la desigualdad ha evolucionado desde una visión sexista a otra de género, desde un enfoque proteccionista de la mujer a otro basado en la necesidad de promover la igualdad de oportunidades para el desarrollo integral de las personas, y desde una perspectiva fundamentalmente externa a otra interna de la organización, contemplando así la dimensión de la participación y empoderamiento de la mujer, tanto en la sociedad como al interior de la organización sindical. En esta evolución, las organizaciones de mujeres de la sociedad civil y su participación en los debates nacionales e internacionales han hecho sinergias con los esfuerzos propios del movimiento sindical. Esta evolución ha sido y es, en especial, una conquista de las propias mujeres, porque en las organizaciones sindicales también han existido prácticas de discriminación, segregación y subordinación.

El enfoque que prevalece en un número creciente de organizaciones sindicales es el de la promoción de la igualdad de género, que se ha desarrollado en el debate nacional e internacional fundamentalmente a partir de la década de los ochenta.

El enfoque de igualdad de género está basado en:

- El reconocimiento de que la igualdad entre el hombre y la mujer no significa desconocer la existencia universal de las diferencias genéticas y sexuales que existen entre las personas.
- El reconocimiento de que se deben superar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres por razones culturales, religiosas, sociales, políticas, jurídicas, entre otras que han sido asignadas a las personas a lo largo de la historia, imponiendo a hombres y mujeres distintas funciones, responsabilidades, oportunidades, valoraciones y estatus. Por tanto, estas desigualdades son creadas y no naturales o biológicas, aprendidas y están fuertemente ligadas a los déficits democráticos y de justicia social.

Este enfoque tiene como interés central la idea de que la desigualdad entre las personas es una construcción social basada en las asignaciones de cometidos, responsabilidades y perspectivas específicas a hombres y mujeres, que impiden la igualdad de oportunidades y de trato. Por tanto, se destaca la necesidad de que las mujeres se organicen ellas mismas y de que participen en instituciones y organizaciones junto con los hombres, para conseguir que cambien las estructuras sociales, económicas y políticas, así como también las sindicales (OIT, 1998).

Desde esta perspectiva, se considera que la conquista de la igualdad de género requiere de la voluntad política y del concurso y acuerdos entre hombres y mujeres para erradicar las condiciones que generan las desigualdades. En

este sentido, la CIOSL/ORIT afirma que la cuestión de la mujer debe entenderse en un contexto global, en condiciones de dignidad y justicia para que, en pie de igualdad con el hombre, realicen juntos la lucha de los trabajadores por su liberación social, económica y política. Tratar su problemática aislándola del conjunto, sería debilitar su potencial de lucha. Decidir por ella sería incurrir en un paternalismo injusto, que mantendría un nivel de dependencia.⁴

Las organizaciones sindicales –todavía no todas– han ido avanzando en la conciencia de asumir como una prioridad política de sus agendas la igualdad de género, en la sociedad, en las relaciones laborales y en el seno mismo de las relaciones intra e intersindicales.

La CIOSL, en un artículo titulado *Derribando las barreras que impiden la igualdad*,⁵ indica que en el movimiento sindical “trabajamos para hacer realidad nuestra visión: una sociedad igualitaria en paz consigo misma, en donde el poder, la riqueza y los recursos del planeta sean distribuidos equitativamente entre todos (...) Vemos un mundo libre de prejuicios y estereotipos; en donde las diferencias de sexo, raza, religión y color enriquecen la vida de las personas, en lugar de dividir las; donde el nacimiento de niñas se acoge con la misma alegría que el de varones; donde las mujeres y los hombres disfrutan de los mismos derechos y oportunidades en el hogar, en la escuela, en el trabajo y en la sociedad (...) Nos hemos comprometido a cambiar el mundo a través de la igualdad, ¡convirtiendo en realidad la visión sindical!”

De forma coherente con la anterior afirmación, en el movimiento sindical se han ido adoptando políticas, programas, campañas y decisiones en cuanto a su estructura y funcionamiento por parte de las máximas instancias de gobierno sindical, para alcanzar la igualdad de género. A la descripción de estos esfuerzos se dedica este capítulo, que consta de seis secciones, incluida esta introducción. En el siguiente apartado se analizan los problemas de género que se observan en el terreno sindical. Posteriormente, en la tercera sección, se describen las prácticas, avances y problemas que se registran en la participación sindical de las mujeres. En la cuarta sección se examinan las relaciones entre género y liderazgo sindical. En el quinto apartado se refieren los beneficios que representa la sindicalización. El capítulo concluye resaltando la importancia de la participación de la mujer en el plano del sindicalismo y formulando propuestas para continuar los avances en esta materia.

4. Resolución “La mujer trabajadora y sindicalizada”, adoptada por el XII Congreso de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores CIOSL/ORIT, celebrado en Caracas (Venezuela) en abril de 1989.

5. Publicado en el marco de la conmemoración del 50° aniversario del CIOSL. El párrafo transcrito fue a su vez tomado de otro documento elaborado por la propia Confederación, titulado *Cambiando el mundo a través de la igualdad*, de 1994.

B. GÉNERO Y SINDICALIZACIÓN

La sindicalización de las mujeres parte de hecho desde una situación de desigualdad,⁶ dado que su participación en el mercado de trabajo (Ruiz, 2003)⁷ en todos los países de la región es inferior a la de los hombres, no obstante los avances que se han observado en los últimos 30 años.

Aun cuando la tendencia a la sindicalización de las mujeres ha sido creciente en los últimos 20 años, debido fundamentalmente a su mayor participación en el empleo, existen diversas razones por las cuales el porcentaje de presencia femenina en los sindicatos continúa siendo bajo, entre ellas las siguientes:

1. Problemas asociados al tipo de actividad económica

La tasa de sindicalización en los países de la región no es homogénea entre los sectores productivos y de servicios;⁸ esta situación contribuye a determinar el grado de organización que tienen las mujeres. Por ejemplo, en el sector de la educación la sindicalización alcanza tasas considerables, lo que contrasta con los sectores de la construcción, minería, maquila e informal,⁹ entre otros, donde la sindicalización es baja.

Otro factor que ha impedido una mayor sindicalización femenina es el prejuicio sociocultural respecto de cuáles son las supuestas “actividades propias de las mujeres”, pues, con esta forma de discriminación, su participación es reducida en actividades consideradas “masculinas”, como la industria automotriz, metalúrgica, el transporte (terrestre, ferroviario y marítimo) y otras en donde las tasas de sindicalización son por lo general superiores a los promedios nacionales.

6. En junio de 2003, la OIT presentó a la Conferencia Internacional del Trabajo el Informe Global de Seguimiento a la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, denominado *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe del Director General*, donde se expresan con amplitud las diferentes manifestaciones de discriminación que se observan en diferentes ámbitos, y en particular las que deben enfrentar las mujeres (OIT, 2003). Este informe puede consultarse en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/decl/publ/reports/report4.htm>

7. En este estudio se indica que la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo es del 56% en Brasil y Colombia, 55% en Perú, 44% en Chile y 43% en México, mientras en todos esos países la de los hombres es superior al 77%.

8. Un ejemplo concreto ocurre en Brasil, donde, conforme a los datos del DIEESE (2001), la sindicalización de las mujeres en 1999 presentaba los siguientes porcentajes de afiliación por sectores: agrícola (32.1%), industria de transformación (23.3%), industria de la construcción (7.3%), otras actividades industriales (12%), comercio de mercaderías (37.6%), prestación de servicios (32.7%), servicios auxiliares de la actividad económica (29.9%), transporte y comunicación (9.5%), social (73.1%), administración pública (35.7%) y otras actividades (43.1%).

9. Según OIT (2002), se indica que, en 2001, el 49.7% del total de la fuerza de trabajo femenina no agrícola estaba ocupado en el sector informal de la economía.

El cuadro 1 presenta información estadística de un grupo de 18 países de la región, donde se corrobora la aseveración anterior. Por ejemplo, en países con una gran actividad minera, como Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, la participación laboral de las mujeres en este sector es cuantitativamente irrelevante.

Esta concepción ha venido cambiando debido a la conjunción de múltiples esfuerzos, entre los cuales han tenido una participación significativa los trabajos desarrollados desde el ámbito multilateral, en particular, las Naciones Unidas (ONU) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). La ONU decretó en 1975 el Decenio de la Igualdad de la Mujer y realizó en 1995 y 2000 las conferencias internacionales de Beijing y Nueva York, que definieron programas de acción y propuestas de canalización de la asistencia técnica y financiera a los países; también se destaca el trabajo desarrollado por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer del Consejo Económico y Social, entre otros organismos.

A su vez, la OIT ha contribuido y sigue contribuyendo a la igualdad de género, a través de la adopción, la promoción y la ratificación y el cumplimiento por parte de los países miembros de los Convenios Internacionales del Trabajo, entre los que destacan los números: 100 (Convenio sobre Igualdad de Remuneración, 1951); 111 (Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958); 149 (Convenio sobre el Personal de Enfermería, 1977); 156 (Convenio sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares, 1981); 171 (Convenio sobre el Trabajo Nocturno, 1990); 177 (Convenio sobre el Trabajo a Domicilio, 1996), y 183 (Convenio sobre la Protección de la Maternidad, 2000). Junto con estos esfuerzos, se encuentran los relativos a la formación, investigación, documentación y otras formas de asistencia técnica y canalización de la cooperación internacional.¹⁰

2. Problemas asociados al tipo de relación laboral

La mayor sindicalización está concentrada en aquellas personas que gozan de una relación de trabajo más estable y formal, pero es frecuente que las mujeres estén desarrollando trabajos de carácter temporal, subcontratado, flexibilizado, a domicilio y doméstico, enfrentando así mayores desafíos para el ejercicio de su derecho a la sindicalización.

La mayor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ha coincidido con las reformas impuestas a la legislación laboral en la región y, con ello, muchas mujeres laboran bajo las formas “atípicas de contratación”. Estos problemas se presentan aún después de vencer las prácticas de discriminación a que están sometidas las mujeres para acceder al empleo.

10. Más información en: www.ilo.org/public/english/employment/gems/ y en www.ilo.org/public/spanish/bureau/gender/newsite2002/standard/index.htm

Cuadro 1 América Latina (18 países): Estructura de la población urbana femenina, por sector de actividad económica, 2001
(porcentaje del total de la población ocupada femenina)

Países	Sector de actividad económica									
	Agricultura	Minería	Manufactura	Energía, gas y agua	Construcción	Comercio	Transportes	Servicios financieros	Servicios	No especificados
Argentina	0.7	0.1	8.7	0.2	0.3	18.7	2.1	8.4	60.5	0.2
Bolivia	3.8	0.2	15.3	0.1	0.9	44.5	1.3	3.6	30.0	0.2
Brasil	5.1	0.1	13.3	0.2	0.5	17.7	1.5	6.9	54.6	0.1
Chile	3.6	0.2	11.0	0.2	1.0	24.8	2.8	8.6	47.4	0.3
Colombia	1.6	0.5	16.6	0.2	0.5	29.5	2.1	6.8	42.1	0.1
Costa Rica	0.7	...	14.4	1.1	0.4	27.7	2.1	10.2	43.1	0.3
Ecuador	4.5	0.2	12.8	0.1	1.1	38.0	2.0	4.0	37.3	0.0
El Salvador	0.8	...	21.7	0.0	0.4	41.2	1.7	5.0	29.1	0.0
Guatemala	3.4	...	21.6	0.1	0.3	37.6	0.9	4.5	31.6	0.0
Honduras	1.3	0.0	24.7	0.3	0.6	33.6	1.7	4.4	33.3	0.1
México	0.9	0.1	18.1	0.1	0.8	29.1	0.8	2.1	48.0	0.0
Nicaragua	2.0	0.1	15.6	0.6	0.3	39.5	0.9	0.6	40.4	0.0
Panamá	0.3	...	7.2	0.4	1.0	27.3	3.6	8.8	51.4	0.0
Paraguay	2.9	0.0	10.5	0.4	0.2	35.2	1.4	4.2	45.2	0.0
Perú	7.1	0.1	9.9	0.1	0.3	46.2	1.3	3.3	31.8	0.0
República Dominicana	0.6	0.1	15.0	0.3	0.7	30.4	2.2	7.7	43.0	0.0
Uruguay	1.3	0.0	11.1	0.7	0.4	19.8	2.1	9.1	55.5	0.0
Venezuela	1.9	0.2	10.3	0.3	0.8	34.8	1.5	4.7	45.2	0.3

Fuente: CEPAL (2004).

Nota: La población económicamente activa corresponde a la de 15 años y más; y los sectores de actividad se definen conforme a la Clasificación Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU). Los datos de Paraguay y Perú corresponden respectivamente a 2000 y 2001; para el caso de Argentina es de 30 conglomerados urbanos y los datos de Venezuela son de carácter nacional.

3. Problemas derivados del tipo de unidades productivas

Un porcentaje significativo de mujeres se desempeña en las microempresas y pequeñas empresas, las cuales representan en los países de América Latina y el Caribe más del 65% del total del aparato productivo en cada país. En este sector es donde la organización sindical es la menos desarrollada en todos los países de la región.

Esto es atribuible, principalmente, por una parte, al modelo de sindicalización por empresa y no por rama productiva que prevalece en los países latinoamericanos y del Caribe y, por otra, a que el número mínimo de personas establecido legalmente para constituir un sindicato de empresa suele ser superior a 20 y más trabajadores activos.

4. Problemas derivados de la sobrecarga de las responsabilidades familiares y el machismo

Conforme a una encuesta desarrollada por la CIOSL (2001), la segunda causa por la cual las mujeres entrevistadas manifestaban no estar sindicalizadas era porque: “No tengo tiempo debido a responsabilidades familiares”. La frecuencia de esta respuesta fue del 58.4%. Otra respuesta que cae dentro de este ámbito es la que indica la existencia de “Objeciones del cónyuge o de la familia”, con una incidencia del 27.3%. Según la muestra, que abarcó a 13 572 trabajadoras en el mundo, el 27.1% no estaba sindicalizada (3 667). En el caso de las Américas, sólo el 18% de las encuestadas estaba organizado sindicalmente.

También subsiste el criterio de que los sindicatos son “algo de hombres”, lo que constituye una imagen sociocultural que debería ser superada tanto en la concepción como en la práctica.

5. Problemas inherentes a las prácticas antisindicales

No obstante el reconocimiento jurídico que existe en los países de la región de la libertad sindical como un derecho humano,¹¹ persiste una gran brecha con respecto a su cumplimiento y aplicación. En las Américas, la principal causa de violación a la libertad sindical, expresada en la presentación de las quejas por violación a ese derecho fundamental ante la OIT es la discriminación

11. De los 35 Estados Miembros de la OIT en las Américas, al 30 de junio de 2003, sólo Brasil, El Salvador y Estados Unidos no han ratificado el Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y el Derecho de Sindicalización (1948), y Canadá, El Salvador, Estados Unidos y México no han ratificado el Convenio 98 sobre el Derecho de Sindicalización y de Negociación Colectiva. Véase <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/docs/declAM.htm>

antisindical¹² que, aunada a la progresiva pérdida de la estabilidad laboral y formas atípicas de contratación, generan un clima sociolaboral que obstruye el libre ejercicio del derecho a sindicalizarse.

Otro fenómeno es el de la represión a las personas sindicalizadas y a sus organizaciones, de forma tal que muchos consideran que es una actividad de alto riesgo ser sindicalista.¹³ Las causas de esta percepción probablemente se encuentran, por una parte, en la herencia de los regímenes dictatoriales y, por otra, en las fracturas existentes en el Estado de Derecho. Dos casos graves que persisten al día de hoy en América Latina son los de Colombia y Guatemala.

Incide adicionalmente en la persistencia de estas prácticas la impunidad laboral y las deficiencias que se observan en el acceso y administración de justicia en varios países, las cuales contribuyen al desaliento y a incrementar el riesgo personal y laboral por el ejercicio de la libertad sindical. Un campo ilustrativo de esto es Centroamérica, en el caso de la industria maquiladora y de la organización de los trabajadores en el sector privado de Costa Rica. Un dato ilustrativo de lo anterior es que el 22.9% de las personas físicas agraviadas (identificadas según su género) por violaciones a la libertad sindical, dadas a conocer a la OIT desde las Américas, son mujeres.

6. Problemas referidos al estatus migratorio

Durante el último cuarto de siglo los volúmenes de población inmigrante se han incrementado, tanto debido a las guerras y a los procesos dictatoriales como al crecimiento de la pobreza y de la falta de oportunidades para acceder a un empleo decente, que garanticen un ingreso capaz de satisfacer las necesidades fundamentales de la familia. Esa situación, a su vez, se relaciona con las condiciones generadas por la aplicación de las políticas de ajuste estructural de corte neoliberal, el volumen de los intereses de la deuda externa y la persistencia de un comercio internacional desigual e injusto.

El porcentaje de mujeres ha ido aumentando significativamente dentro de la población inmigrante. La falta de reconocimiento de su situación laboral les inhibe para organizarse sindicalmente, a pesar que experimentan una profunda necesidad de protección laboral y social no sólo por la naturaleza de los trabajos

12. En la base de datos elaborada por la Oficina de Actividades de los Trabajadores (ACTRAV), de la OIT, sobre las quejas por violación a la libertad sindical (www.oit.org.pe/qvilis) se indica que del total de las quejas presentadas y tratadas por el Comité de Libertad Sindical desde 1990 a marzo de 2004, el 35.2% de los agravios expresados fue por discriminación antisindical.

13. El 17.92% de los agravios expresados en las quejas presentadas por violación a la libertad sindical está relacionado con los ataques a la vida e integridad física de las trabajadoras y dirigentes sindicales. Véase www.oit.org.pe/qvilis

que desarrollan, sino también por los abusos y atropellos a que en muchos casos son sometidas.

Existen diversos datos que sugieren que una fracción importante de las mujeres que emigran se inserta en el servicio doméstico del país que la acoge, sector en el cual la sindicalización es ínfima.

7. Problemas referidos a la condición racial y étnica

Las minorías étnicas, los pueblos indígenas y tribales, las personas de “color” son víctimas habituales de la discriminación racial en el empleo y la ocupación. La imagen que se les atribuye de seres “inferiores” y “desagradables” hace pensar a los intolerantes e ignorantes que legitima la discriminación en contra de aquellos.¹⁴

De esta forma las mujeres negras e indígenas acumulan esta otra forma de discriminación, que las restringe más para entrar en el mercado de trabajo y tener una ocupación en la economía formal.

8. Problemas referidos a la insuficiente conciencia laboral

La falta de convicción sobre la importancia que reviste para las mujeres¹⁵ su organización sindical tiene diversas causas, entre las cuales se pueden destacar: su relativamente reciente incorporación masiva a las actividades productivas, en términos históricos; a la imagen del movimiento sindical que han generado los regímenes autoritarios implantados en el pasado reciente en los países de la región, así como numerosos medios masivos de comunicación; a la ausencia de oportunidades de educación laboral y, en consecuencia, del conocimiento de sus derechos, frente a la creciente promoción del individualismo y competencia entre las personas. Todos estos factores inhiben a las mujeres para constituir nuevas organizaciones sindicales o afiliarse a las ya existentes.

La tolerancia que existe hacia la explotación laboral está cimentada en el hecho de que muchas de las trabajadoras son jefas de sus hogares y, por tanto, tienen temor a la pérdida del ingreso familiar, considerando que en América Latina la protección al ingreso familiar por desempleo es insignificante. En todo caso, queda claro que no es con la falta de organización como podrán

14. En el Informe Global que con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT de 1998 presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo de 2003, bajo el título “La hora de la igualdad en el trabajo”, se hace un análisis de los problemas de discriminación con base en los principios de los Convenios 100 y 111 de la OIT.

15. Esta situación no es exclusiva de mujeres, aunque es más marcada en ellas y en los jóvenes.

Cuadro 2 Encuesta CIOSL: Causas de la no afiliación a sindicatos de las trabajadoras, 2001
(porcentajes)

Respuestas de las trabajadoras	Frecuencia
No entiendo de qué manera me puede ayudar el sindicato	71.7
Imagen negativa de los sindicatos	50.8
Falta de confianza en sí misma para afiliarse	20.6

Fuente: CIOSL (2001).

resolverse los problemas laborales y sociales de las mujeres, sino todo lo contrario.

En la citada encuesta a trabajadoras de la CIOSL (2001), estas entregan varias respuestas sobre las causas para no estar afiliadas a sindicatos, que se presentan en el cuadro 2.

9. Problemas por la falta de proselitismo o campañas de afiliación sindical

Las organizaciones sindicales no han realizado esfuerzos suficientes ni efectivos y perdurables para afiliar a las trabajadoras, en proporciones mayores. Prueba de esto es el hecho que las mujeres entrevistadas en la encuesta de la CIOSL antes referida (2001), más de la mitad (57.6%) responde que “nadie me habló del sindicato”.

Asimismo, algunas mujeres entienden que la estructura y funcionamiento actual de los sindicatos no da respuesta a sus necesidades. Frente a esta demanda el proselitismo de los sindicatos tendría que plantear cuáles son las políticas, programas y acciones específicas que desarrollarán para atender estas necesidades; pero, también, para plantear que a través de su organización y participación activa dentro de la asociación sindical es como pueden enfrentar de mejor manera los desafíos de la clase trabajadora con la especificidad de género correspondiente.

No obstante, es importante señalar que desde el movimiento sindical nacional e internacional, se han venido desarrollando campañas para emprender con mayor contundencia la organización de las mujeres trabajadoras. Un ejemplo representativo de estos esfuerzos es la campaña que actualmente tiene en marcha la CIOSL denominada “Los sindicatos para las mujeres, las mujeres para los sindicatos”,¹⁶

16. El texto completo de la campaña está en <http://www.icftu.org/pdf/u4wsum-es.pdf> En las Américas, la campaña es encabezada por la Organización Regional Interamericana de Trabajadores.

que busca aumentar significativamente los índices de afiliación femenina para duplicar su presencia en estas organizaciones.¹⁷

Más específicamente, los objetivos de la campaña son:

- incrementar sustancialmente el número de mujeres activistas sindicales y de mujeres al nivel de toma de decisión y en cargos directivos;
- terminar con las barreras que impiden a las mujeres afiliarse y/o permanecer en los sindicatos;
- abordar las necesidades y mejorar las condiciones de trabajo de las trabajadoras, y
- lograr la transformación de la cultura y estructuras sindicales a través de la igualdad y la diversidad.

La campaña está orientada hacia aquellas mujeres que trabajan en el sector informal de la economía, tienen relaciones laborales atípicas, son jóvenes, migrantes y/o pertenecen a minorías étnicas u otros grupos vulnerables, definidos en cada uno de los países en que actúa esta organización internacional.

Finalmente, es conveniente indicar que también hay otro tipo de deficiencias en las organizaciones sindicales, como la falta de una formación inicial a los nuevos afiliados y la ausencia de materiales introductorios de distribución entre las personas recientemente afiliadas.

Los nueve rubros de problemas descritos, relacionados con las condiciones sociopolíticas, laborales, individuales, culturales y sindicales mismas, en la práctica se combinan en forma distinta, dependiendo de la situación específica de cada país, aunque el resultado ha sido la baja tasa de sindicalización de las mujeres en la región.

Si la condición de mujer se conjuga, además, con su juventud, origen étnico y especialmente afroamericano, las posibilidades de sindicalización disminuyen todavía más según se observa, porque estas viven generalmente en las peores condiciones y escalas laborales.¹⁸

C. GÉNERO Y PARTICIPACIÓN SINDICAL

1. Género y democracia sindical

Los patrones socioculturales de discriminación de la mujer también han penetrado en la vida cotidiana de las organizaciones sindicales, aun cuando no siempre con las mismas manifestaciones en términos de magnitud y forma, dada la naturaleza de las relaciones inter e intrasindicales.

17. Otro ejemplo reciente de ello es la campaña de sindicalización que la Confederación General de Trabajadores de Perú realiza en 2004, en el Departamento de Ica.

18. Un amplio informe de esta situación se encuentra en OIT (2003). También en el sitio <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/decl/publ/reports/report4.htm>

La desigualdad es una de las expresiones de la restricción a la libertad de las personas y también una forma de manifestación de la intolerancia social. Entre sus múltiples consecuencias, trae consigo la pérdida de valoración y reconocimiento de las mujeres. Al producir segregación y subordinación, la desigualdad no contribuye al desarrollo democrático, por más que se cumpla con los ritos electorales. La reivindicación de la igualdad de género es un presupuesto necesario para el fortalecimiento democrático de las organizaciones sindicales.

La participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida sindical, y en particular en las instancias de representación y decisión, constituye, a la vez que un reto, una gran oportunidad histórica para el desarrollo del sindicalismo desde sus bases en los centros de trabajo hasta sus infraestructuras mundiales.¹⁹

Al respecto, la CIOSL/ORIT expresa que “hoy las mujeres representan alrededor del 39% de los efectivos de la CIOSL, pero a menudo brillan por su ausencia en los cargos directivos. A pesar de la adopción de varias resoluciones, políticas y programas de acción positiva, la plena integración de las mujeres en todos los niveles de los sindicatos está lejos de ser una realidad, al igual que la inclusión sistemática de las perspectivas de género en las políticas y programas sindicales” (CIOSL/ORIT, 2001).

Este déficit democrático se traduce en términos de participación en las estructuras y en la toma de decisiones, así como también en la agenda de lucha prioritaria, en las estrategias, en los niveles y formas de representación y de participación sociolaboral y política de las organizaciones sindicales. La democracia no sólo se expresa en las formas y procedimientos, sino también en los contenidos y niveles de las propuestas, reivindicaciones y conquistas.

Por tanto, las propias organizaciones sindicales afirman que es necesario luchar enérgicamente por la paridad de género en todas las actividades y organismos de toma de decisiones. Los sindicatos necesitan a las mujeres, tanto como estas a los sindicatos. El desafío es cambiar la mentalidad discriminatoria en contra de las mujeres y que estas se convenzan de que su lugar está en las organizaciones de los trabajadores, así como en la creación de las condiciones que faciliten y propicien su participación.²⁰

19. El programa de acción de la Federación Internacional de Trabajadores de Textil, Vestido y Cuero (FITTV) plantea que no puede haber una auténtica democracia sindical sin una participación plena y equitativa de la mujer en todos los niveles del movimiento sindical. Véase www.itglwf.org

20. *Ibidem*.

2. La evolución en las prácticas

Para avanzar hacia una igualdad de condiciones para los géneros y cambiar las condiciones de discriminación contra las mujeres, se requiere de una acción coherente y del empeño de la voluntad política.

Algunos indicadores del acercamiento progresivo a la igualdad de género en las organizaciones sindicales son los cambios que se observan en:

– El lenguaje

Este es el medio esencial que permite reconocer y expresar la valoración de la mujer como persona y, por ende, que contribuye, a través de la comunicación, a la igualdad de género.

Cada vez se observa con más frecuencia y en un mayor número de organizaciones sindicales la presencia y asentamiento en el uso cotidiano de un lenguaje que expresa la igualdad de género, venciendo las resistencias y dificultades idiomáticas. Una muestra de ello se registra en los documentos que las organizaciones sindicales debaten en sus congresos.

Sin embargo, existe una lenta transición del lenguaje sexista y machista a uno más digno e igualitario en las organizaciones de base.

– La comunicación masiva

Dentro de la precariedad que se observa en los sindicatos, y en general en todo el ámbito sindical, con respecto a la producción y desarrollo de medios masivos de comunicación y de medios para el interior de las organizaciones, es evidente que existe cada vez más presencia de los asuntos de género, por un lado y, por otro, de materiales específicos sobre la promoción de la igualdad de género (revistas, desplegados, boletines, secciones dentro de las web sindicales,²¹ etc.).

– El trato a las mujeres

Como parte del fenómeno de la reproducción de los padrones socioculturales predominantes dentro de las organizaciones sindicales se han registrado en el pasado casos esporádicos de acoso sexual²² a las sindicalistas y las trabajadoras al servicio de los sindicatos.

21. Un ejemplo es: <http://www.cioslorit.org> y http://www.itf.org.uk/general/section_brochures/spanish/women.htm

22. En el programa de acción de la FITTVC se indica que esta debe “instar a los afiliados a tratar el problema del acoso sexual en el lugar de trabajo y dentro de los propios sindicatos, y distribuir información sobre la política y acción sindical destinadas a proteger a todos los trabajadores de esta forma de abuso”. Véase www.itglwf.org

Las prácticas de segregación por falta de reconocimiento y valoración de las mujeres como sindicalistas están dejando de ser una forma habitual de relación. Sin embargo, aún existen resabios y estos son más comunes en las organizaciones en las cuales el número de mujeres es más reducido.

En algunos foros de trabajadoras²³ se ha debatido en torno a los riesgos que corren las mujeres de adoptar estereotipos “machistas” como una forma de adaptación y participación a la vida sindical, al ser concebida esta como “cosa de hombres” y no haber desarrollado y consolidado aún una identidad propia, acorde a la igualdad de género.

– **Los horarios sindicales**

En algunas organizaciones sindicales existe mayor conciencia sobre la doble jornada de las mujeres (por las responsabilidades laborales y las domésticas), por lo que se observa que las actividades internas tienden a programarse considerando los días y horarios más propicios para que participen las mujeres.

En algunas actividades sindicales se llega a la creación de espacios y organización de actividades para los hijos menores de las trabajadoras. No obstante, estas prácticas son todavía muy incipientes y, sobre todo, se observan en aquellas organizaciones en las cuales hay mujeres que ya están participando en las estructuras de representación sindical, en donde la membresía femenina es alta y, en casos de actividades de formación sindical para mujeres y organizados por ellas.

– **Las oportunidades de formación**

Un número importante de organizaciones sindicales ha tomado la decisión de ampliar las oportunidades de formación sindical para las mujeres, lo que se ha conjugado con los esfuerzos de educación obrera realizados por la OIT, los programas de cooperación para el desarrollo y el trabajo mismo de las ONG vinculadas al movimiento sindical.²⁴

Además, es cada vez más frecuente que el número de mujeres en las actividades de formación sea de al menos un 30%. Este parámetro ha sido fijado generalmente por las propias organizaciones sindicales internacionales como un mínimo para garantizar un acceso más igualitario para las mujeres. Por otra parte, la creación de formadoras sindicales ha sido para muchas organizaciones sindicales una decisión estratégica y un espacio que las mujeres buscan ocupar, como parte de su participación sindical.

23. Por ejemplo, esto se ha denunciado en los Encuentros Nacionales de Mujeres Trabajadoras, celebrados en México en 1987 y 1993.

24. Entre ellas están el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD) de la Unión General de Trabajadores (UGT) de España, que en el presente tiene un Programa Regional denominado Mujer y Sindicatos (www.ugt.es/iscod), y la Fundación Paz y Solidaridad, de Comisiones Obreras de España (www.ccoo.es/pazysolidaridad).

Lo anterior también se expresa en la composición de las delegaciones sindicales que asisten a reuniones de formación internacional.

– **El debate sobre la desigualdad de género**

La problemática laboral, sociopolítica y sindical de la desigualdad de género ha logrado en algunos casos instalarse en las políticas, estrategias, programas y agendas sindicales, mientras que en otros es objeto de debates, movilizaciones y manifestaciones cada vez más frecuentes y con mayor profundidad.

Algunos de los casos más visibles son los programas de actividades referentes a las conmemoraciones anuales del 8 de marzo (“Día Internacional de la Mujer”) y del 25 de noviembre (“Día internacional Contra la Violencia Hacia la Mujer”). No deben olvidarse tampoco la participación y el impacto de la Marcha Mundial de Mujeres, un acontecimiento histórico y representativo de la acción conjunta de los sindicatos y la sociedad civil.

Todas estas manifestaciones están contribuyendo a la construcción de una nueva cultura en las relaciones intra e intersindicales.

Además, es importante resaltar que las mujeres han contribuido históricamente en la organización y desarrollo de las manifestaciones sindicales, como trabajadoras o como esposas de los trabajadores.²⁵

– **La igualdad de género como criterio transversal**

Este criterio ha comenzado a ser introducido en la práctica sindical y está más desarrollado en las organizaciones sindicales internacionales que en las nacionales y locales.

Corroboran lo anterior las directrices adoptadas por la Internacional de la Educación (Scarpato s/f), que con motivo de la elaboración y desarrollo de todas sus actividades de cooperación para el desarrollo ha establecido que los proyectos deben:

- favorecer la visibilidad de las mujeres en los sindicatos;
- contribuir a una formación sindical que les permita asumir nuevas responsabilidades;
- contribuir a modificar las relaciones de género en sentido positivo (por ejemplo, favoreciendo el diálogo y el trabajo sindical igualitario entre hombres y mujeres);
- partir desde el punto de vista de que las mujeres pueden gestionar los proyectos y manejar los fondos necesarios;
- aumentar la capacidad de las mujeres y de los sindicatos para defender los derechos humanos y sindicales;
- mejorar la capacidad de las dirigentes sindicales para que puedan hacer frente a los desafíos profesionales y sindicales vigentes;

25. En el sector de la minería esta participación de las mujeres es muy significativa y tiene profundas raíces históricas.

- incrementar la autoestima y la seguridad en sí mismas de las trabajadoras;
- abordar temas sensitivos, tales como la salud reproductiva, la educación sexual y el VIH/SIDA, e
- informar y guiar a las mujeres para que puedan construir nuevas relaciones de género más igualitarias y democráticas.

3. Los espacios de participación

a) La representación en las estructuras: un déficit democrático

Las organizaciones sindicales son entidades de naturaleza política, donde se presentan relaciones de poder. Por esta razón, entre otras, es importante el debate de la igualdad de género. Esta redefine los niveles democráticos de la organización sindical en su representación y participación, así como en su orientación y perspectiva.

Hasta ahora, son los hombres quienes han ostentado la hegemonía de los espacios políticos dentro de las organizaciones sindicales, desde los lugares de trabajo hasta las estructuras internacionales. Sin embargo, en las últimas décadas las mujeres han ganado mayores espacios y liderazgo.

A continuación, en el cuadro 3 se examina sucintamente la composición de algunas estructuras sindicales, para, por un lado, observar los avances y, por otro, los déficits que todavía subsisten y que conforman el actual desafío de la igualdad de género en este ámbito de la vida sindical.

El caso de la CIOSL/ORIT es el más significativo a nivel interamericano de empoderamiento de la mujer dentro de la estructura sindical, pues en el presente, el Secretariado, que es el órgano ejecutivo de carácter permanente, la Presidencia y la Secretaría de Política Sindical y Educación, están siendo ejercidos por mujeres, por decisión de su XV Congreso Continental, celebrado en abril del 2001.

Asimismo, ese Congreso Continental reformó los Estatutos para ampliar la participación de las mujeres como delegadas efectivas en los Congresos y conseguir que en las elecciones del próximo Consejo Ejecutivo sean al menos siete mujeres entre los 17 cargos existentes, tanto para el caso de titulares como de suplentes. Sin duda, la meta es ambiciosa, dada la composición actual de las representaciones de las organizaciones afiliadas. Para hacer frente a esa decisión, se adoptó también una resolución que su título es suficientemente ilustrativo “igualdad para la mujer ¡ya!”

En la agenda sindical prioritaria y plan estratégico de la CIOSL/ORIT, se han combinado las acciones específicas y una integración transversal de la perspectiva de igualdad de género.

En la CLAT, que es una regional de la Confederación Mundial de Trabajadores, se observa la siguiente participación de las mujeres en su estructura (ver cuadro 4).

**Cuadro 3 Organización Regional Interamericana de Trabajadores CIOSL/
ORIT: Participación de hombres y mujeres en la estructura sindical**

Instancia	Nº total	Hombres	Mujeres	Observaciones
Consejo Ejecutivo	33 ^{a/}	23	10	Titulares y primer suplente
Secretariado	5	3	2	
Comité Continental de la Mujer Trabajadora (COMUT)	20	0	20	Titulares y suplentes
Total de instancias 3^{b/}	58	26	32	
Subtotal porcentual sin COMUT	100	68.4	31.6	
Total porcentual general	100	44.8	55.2	

Fuente: Elaboración propia, con base en los datos del Congreso celebrado en abril del 2001. En noviembre de 2003 falleció el Secretario General, Luis Anderson, y el Secretariado funciona actualmente y hasta el próximo Congreso (abril del 2005) con sólo cuatro miembros, dos de ellos son mujeres.

a/ No se suma un dirigente por no estar identificado el género.

b/ No existen en los estatutos otras instancias constituidas y reconocidas, además del Congreso. No se hace el ajuste devenido del fallecimiento del líder de la organización Luis Anderson.

**Cuadro 4 Confederación Latinoamericana de Trabajadores (CLAT):
Participación de hombres y mujeres en la estructura sindical, 2002**

Instancia	Total	Hombres	Mujeres	Observaciones
Comité Ejecutivo	46	41	5	Titulares y suplentes
Buró (Órgano de dirección)	7	7	0	
2 Comisiones estatutarias	13	11	2	Idem.
2 Institutos latinoamericanos	7	5	2 ^{a/}	
4 Organismos subregionales	16	13	3	
3 Institutos subregionales	3	3	0	
5 Comisiones latinoamericanas	16 ^{b/}	7	9	7 son de la CLAMT
11 Federaciones Sindicales Latinoamericanas	162 ^{c/}	145	17	
Total: 29 instancias	270	232	38	
Subtotal porcentual sin CLAM	100	88.2	11.8	
Total porcentual general	100	85.9	14.1	

Fuente: Elaboración propia.

a/ Es una sola mujer la que participa en ILACDE y en UTAL.

b/ A este número no se suman seis miembros por no estar identificado su género.

c/ A este número no se suman tres miembros por no estar identificado su género.

CLAMT: Confederación Latinoamericana de Mujeres Trabajadoras.

Otras instancias de representación sindical, pero de carácter subregional en este caso, que actúan fundamentalmente frente a los procesos de integración económica de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), son las que se describen a continuación desde el punto de vista de la participación femenina (ver cuadro 5).

Como se puede deducir a partir de los datos presentados, la participación de las mujeres trabajadoras se concentra fundamentalmente en las instancias específicas que fueron creadas por presión de ellas, puesto que en los órganos principales no tenían una participación adecuada.

Un logro importante de la participación femenina, a través de la Coordinadora de Mujeres (CM), de la Coordinadora de Centrales Sindicales

Cuadro 5 Entes sindicales subregionales: Participación de hombres y mujeres en la estructura sindical, 2002

Organización	Instancia	Total	Hombres	Mujeres	Mujeres (porcentaje)	Observaciones
Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA)	CCLA	32	30	2	6.2	En 8 de 40 no se identificó el género
	COMUANDE ^{a/}	17	0	17	100	Instancia interna
Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS)	Plenario ^{b/}	10	9	1	10	Un representante de la CM
	Órganos técnicos	2	2	0	0	
	Coordinadora de Mujeres (CM)	9	0	9	100	

Fuente: Elaboración propia, con datos de 2002.

a/ Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas, creada en julio de 2000, por el Acuerdo 14/2000, aún no ha sido reformado el Reglamento Interno que rige la vida del CCLA. La parte central del Acuerdo indica el compromiso de: (1) promover la constitución de una "Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas" (COMUANDE), conformada por las representantes mujeres de las Secretarías de Mujer, Departamentos de Asuntos Femeninos o Comisiones similares, designada por las diferentes Centrales Sindicales que forman parte del Consejo Consultivo Laboral Andino; (2) aprobar para dicha Coordinadora el goce de autonomía para elegir a sus representantes y formular su programa de acción al interior de la región andina; debiendo responder exclusivamente ante el Consejo Consultivo Laboral Andino, a quien informará de sus actividades y propuestas de trabajo; (3) reconocer la participación, por derecho propio, de la representante de dicha Coordinadora en las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo Consultivo Laboral Andino. Exhortar a las Centrales Sindicales Andinas, que conforman el Consejo Consultivo Laboral Andino, a prestar su máximo apoyo para hacer realidad esta iniciativa, promoviendo la constitución de Capítulos Nacionales de dicha Coordinadora en cada uno de los países de la Subregión. Véase: www.ccla.org.pe/contenido/legislacion/acuerdo14_00.asp

b/ Este órgano generalmente está integrado por los presidentes, secretarios generales o de relaciones internacionales de las centrales que lo constituyen y que hasta ahora han sido hombres; en el cuerpo de asesores sí participan mujeres.

del Cono Sur (CSCS), fue la inclusión de la promoción de la igualdad de género y la condena a la discriminación de las mujeres en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, suscrita en diciembre de 1998.

En el cuadro 6 se presenta una muestra aleatoria de la participación de las mujeres en las estructuras sindicales de centrales nacionales de carácter ejecutivo.

Como se puede desprender de la lectura del cuadro 6, la participación de las mujeres en las estructuras de decisiones y representación es todavía limitada en muchos casos. El promedio simple de participación es del 18.8%; sin embargo, existen cinco casos en los cuales la participación no llega al 10% y sólo en dos es superior al 35%.

La CIOSL/ORIT desarrolló entre sus afiliadas una encuesta entre los meses de septiembre y noviembre del 2002,²⁶ que en lo referente a la participación porcentual de mujeres en la dirección arrojó un resultado de un promedio simple del 21.8%, con extremos que en su parte inferior son del 6% y que en la cota máxima llegan al 45%. El área andina aparece con el mayor déficit de participación de las mujeres.

En noviembre de 2002 ocurrió un hecho singular en Argentina, con la aprobación en el Congreso Nacional de una disposición legal que establece una cuota del 30% de mujeres en la representación de los sindicatos y en las negociaciones colectivas, o al menos la parte proporcional que le corresponda conforme a la afiliación de mujeres en las organizaciones. Esta experiencia, que se concretará en los próximos congresos sindicales, abre un nuevo sendero para fortalecer la participación de las mujeres en las organizaciones sindicales.

Un reciente estudio de la OIT (Sepúlveda, 2003) buscó conocer la magnitud de la sindicalización de las mujeres. Este indica que en Costa Rica llega al 25.5%, en Guatemala al 17%, en Honduras al 37.3%, en El Salvador al 30.7% y en Panamá al 24.1%.

b) Principales espacios de participación en las estructuras sindicales

Ante la mayor toma de conciencia sobre los problemas sociolaborales y sindicales de la mujer, los primeros espacios que se crearon dentro de las estructuras de las centrales sindicales fueron principalmente aquellos que estaban orientados a los “asuntos femeninos o femeniles”, y que posteriormente evolucionaron para referirse a la mujer trabajadora y, más recientemente, han sido enfocados como estructuras de promoción de la igualdad de género.

En algunos casos se crearon federaciones nacionales de carácter transversal para aglutinar la fuerza y representación de todas las mujeres sindicalizadas. Un ejemplo de este tipo ha sido la Federación de Organizaciones Femeniles de la Confederación de Trabajadores de México.

26. Estos y otros importantes datos pueden ser consultados en CIOSL/ORIT (2002).

Cuadro 6 América Latina (10 países): Participación de las mujeres en la dirección de las estructuras de centrales sindicales nacionales^{iv}

País	Organización	Instancia	Total	Hombres	Mujeres	Mujeres (porcentajes)	Observación
Argentina	Confederación General del Trabajo de la República de Argentina (CGT-RA)	Secretariado y vocales	24	23	1	4.2	
	Central de los Trabajadores Argentinos (CTA)	Comisión Ejecutiva	22	17	5	22.7	Cuota mínima estatutaria del 20% de mujeres.
	Central Única de Trabajadores (CUT)	Ejecutiva Nacional	32	20	12	37.5	En el congreso de 2003 la participación de mujeres subió al 40%
Brasil	Confederación General de los Trabajadores (CGT)	Dirección ejecutiva	54	42	12	22.2	
	Central Autónoma de los Trabajadores (CAT)	Comité Ejecutivo	17	13	4	23.5	Sólo titulares
	Confederación Brasileña de Trabajadores Cristianos (CBTC)	Comité Ejecutivo	12	5	7	58.3	Sólo titulares
Colombia	Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC)	Junta Directiva Nacional	85	73	12	14.1	
	Confederación General de Trabajadores Democráticos (CGTD)	Comité Ejecutivo	28	26	2	7.1	

(continúa en página siguiente)

País	Organización	Instancia	Total	Hombres	Mujeres	Mujeres (porcentajes)	Observación
Guatemala	Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG)	Comité Ejecutivo	16	13	3	23.1	
	Confederación de Trabajadores del Ecuador (CTE)	Comité Ejecutivo	29	25	4	16.0	No identificado 1
Ecuador	Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)	Comité Ejecutivo	17	14	3	17.6	
	Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC-CLAI)	Comité Ejecutivo	15	10	5	33.3	
	Confederación de Trabajadores de la República de Panamá (CTRP)	Comité Ejecutivo	22	20	2	9.1	
	Central General de Trabajadores de Panamá (CGTP)	Comité Ejecutivo	30	22	8	26.7	
	Convergencia Sindical (CS)	Comité Ejecutivo	28	19	9	23.7	
	Confederación Nacional de Unidad Sindical (CONUSI)	Comité Ejecutivo	30	26	4	13.3	
	Federación Nacional de Empleados Públicos (FENASEP)	Comité Ejecutivo	18	13	5	27.8	Sólo titulares
	Central Nacional de Trabajadores de Panamá (CNTP)	Comité Ejecutivo	32	21	11	34.3	

(continúa en página siguiente)

País	Organización	Instancia	Total	Hombres	Mujeres	Mujeres (porcentajes)	Observación
Panamá	Federación Sindical de Trabajadores de la República de Panamá (FSTREP)	Comité Ejecutivo	22	20	2	9.1	
	Confederación General de Trabajadores (CGT)	Comité Ejecutivo	21	17	4	19.0	
	Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT)	Comité Ejecutivo	24	21	3	12.5	
Perú	Confederación de Trabajadores del Perú (CTP)	Consejo Directivo Nacional	17	17	0	0.0	
	Central Autónoma de Trabajadores del Perú (CAITP)	Junta Directiva	21	15	6	28.6	
	Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)	Consejo Nacional	44	41	3	7.3	
República Dominicana	Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC)	Comité Ejecutivo	12	10	2	16.7	Sólo titulares
	Confederación General de Trabajadores (CGT)	Comité Ejecutivo	22	17	5	22.7	
Venezuela	Confederación General de Trabajadores de Venezuela (CTV)	Comité Ejecutivo Nacional	34	31	3	8.8	Titulares y suplentes
10	27	27	728	591	137	18.8	

Fuente: Elaboración propia, con información de 2002.

a/ La información de las centrales corresponde a los directorios de las directivas vigentes. La selección de las mismas se hizo en forma aleatoria y, por tanto, no implica ningún criterio de representatividad nacional, pero sí muestra un estado de situación respecto de la participación de las mujeres.

En las dos últimas décadas se impulsó fuertemente la creación de Secretarías dentro de los Comités Ejecutivos Nacionales, para abordar los problemas de la mujer trabajadora y abrir también un espacio de representación, reconocimiento y diálogo dentro de los comités ejecutivos nacionales de las organizaciones sindicales.

A pesar de lo restringido de estos espacios, es evidente que todavía queda un número muy significativo de organizaciones sindicales que no han establecido estas instancias internas de participación para las trabajadoras.

En ese mismo período se desarrollaron también distintas iniciativas para crear Comisiones, Comités y Departamentos de la mujer trabajadora, como parte de las estructuras sindicales y, muchas veces, como una forma de canalizar su participación, mientras se alcanzan niveles superiores de representación. En otros casos, se han formado Casas de la Mujer como instancias para la formación, el debate, la ejecución de programas y proyectos, que brindan servicios sociales a las mujeres.

Se observa la existencia de reformas a los estatutos sindicales para establecer cuotas de participación de mujeres en los órganos de decisión y representación sindical,²⁷ así como para instituir también Comisiones o Comités de Mujeres, con el fin de que estos designen representantes ante el Comité o Consejo Ejecutivo de la organización sindical.

Los espacios de participación de las mujeres dentro de las organizaciones sindicales están centrados en áreas como: la administración (actas y finanzas), el bienestar social (juventud, niñez, mujer y seguridad social) y en comunicación. En otros campos, como el de la integración y relaciones internacionales, se observa una tendencia creciente. Por tanto, el fortalecimiento de su participación en las secretarías que tradicionalmente tienen más peso político y de representación queda como una asignatura pendiente para la promoción de la igualdad de género y de oportunidades.²⁸

La perspectiva que está prevaleciendo desde la década pasada es que la problemática de la igualdad de género sea incorporada de manera transversal, sin que ello constituya un obstáculo para que se mantenga un espacio específico para la organización de las mujeres, y más aún, el debate está situado en lograr que no se encasille la participación de las mujeres en las instancias más específicas y tradicionales como son las de finanzas, actas o asuntos sociales.

Se está viviendo una etapa caracterizada por un reconocimiento creciente de los problemas de igualdad de género no sólo en el ámbito sociolaboral y sociopolítico, sino también en el sindical, que está dando por resultado una

27. En el caso de Brasil, la CUT, que fue fundada en 1983, constituyó en 1986 la Comisión Nacional de la Mujer Trabajadora, la que emprendió una campaña de promoción de la participación sindical de la mujer, logrando en 1993 la aprobación de la cuota de mujeres representantes de un mínimo de 30% en las estructuras e instancias de decisión; esfuerzos similares realizaron también Fuerza Sindical y CGT.

28. Esta situación se observa también en aquellas organizaciones sindicales en las cuales las mujeres son la mayoría de las personas afiliadas.

transformación en el mapa político de la participación y representación sindical de todas las personas afiliadas. Sin duda ha contribuido y sigue contribuyendo a este cambio la adopción de políticas y programas de acción positiva.

4. La participación en otros espacios sindicales

Debido a la dinámica de las relaciones laborales existen otros espacios de participación, que pueden ser unitarios, es decir, puramente sindicales o mixtos, esto es, obrero-patronales. Un ejemplo del primer tipo de casos son las comisiones negociadoras, y del segundo, las comisiones mixtas, que se analizan a continuación.

a) *Las comisiones negociadoras*²⁹

Son todavía excepcionales aquellos casos en los cuales las mujeres participan de manera directa en la preparación de los pliegos de peticiones y que forman parte de la representación sindical en las negociaciones colectivas. Por tanto, uno de los resultados es que sólo en algunos casos se ha avanzado más allá de los espacios tradicionales relacionados con la protección de la maternidad, las licencias, los períodos de lactancia para los infantes, las garantías de estabilidad laboral para las mujeres y las guarderías infantiles.

No obstante, se observa que cada vez hay mayor presión de las mujeres para incidir y participar en ese ámbito fundamental para alcanzar la igualdad de oportunidades en las relaciones laborales.

En ciertos casos significativos se ha observado cómo la participación de las mujeres en los procesos de negociación colectiva ha contribuido a enriquecer los pliegos de peticiones, las estrategias y las conquistas laborales, teniendo como uno de los ejes de las demandas el reconocimiento y valoración de la doble jornada laboral de la mujer.³⁰

La Internacional de los Trabajadores del Transporte está desplegando importantes esfuerzos para incluir a las mujeres en todo del proceso de la negociación colectiva. Para tal efecto, ha diseñado un valioso manual de consulta,³¹ cuyo eje es la igualdad de género y que es, además, un instrumento muy útil para la formación sindical.

29. La Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe desarrolló, entre 2001 y 2002, una serie de estudios sobre la negociación colectiva y la igualdad de género en la región apoyados por ACTRAV y con la coordinación de la Especialista Regional en Género, Laís Abramo. Una síntesis de los principales hallazgos se presenta en OIT (2002), http://www.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/2002/te3_negociacion_colectiva.pdf Existen también estudios realizados por entidades sindicales como el Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) de Brasil; véase, por ejemplo, el estudio relativo a la equidad de género en la negociación colectiva en el sitio www.dieese.org.br/esp/es1out97.html

30. Lovera (1995) en su artículo narra la experiencia de lucha en ese sentido de las trabajadoras afiliadas al Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana.

31. http://www.itf.org.uk/general/section_brochures/spanish/women.htm

b) Las comisiones mixtas

En algunos centros de trabajo se han establecido comisiones mixtas, bien por acuerdo de las partes o sea motivados por disposiciones legales vigentes en el país respectivo. De esta forma existen comisiones para: capacitación y adiestramiento; seguridad e higiene; promoción y ascensos; incremento de la productividad; reparto de las utilidades o beneficios; deportes y otras actividades sociales, y para tratar los aspectos disciplinarios, etc.

Sin embargo, la participación de las mujeres en estas comisiones es todavía marginal y, por ende, inferior a la participación laboral que ellas tienen en los centros de trabajo, donde dichas instancias tienen jurisdicción.

5. La representación sindical en instancias tripartitas

La hegemonía de la participación de los hombres en las instancias institucionales de la administración pública del trabajo y de la seguridad social es un hecho irrefutable, como se puede observar en el cuadro 7.

La participación de las mujeres en estas entidades es de apenas el 7.4% y resalta el hecho que, en dos de los cinco casos descritos, su estatus es como suplente o alternativo, por lo que es muy severa la disparidad de género existente en la representación sociopolítica de las mujeres trabajadoras. Todos los campos indicados (salarios, formación profesional y seguridad social) son estratégicos para promover la igualdad de género. Sin embargo, la participación de la mujer en estas instancias es insignificante.

En algunos casos, la situación es particularmente inequitativa, como ocurre, por ejemplo, con los trabajadores al servicio del Estado en México: son mayoritariamente mujeres y no tienen ninguna participación en el órgano rector de la seguridad social que es el ISSSTE.

6. Nuevos espacios de participación sindical

Como reacción ante la fuerte atomización sindical que se observa en la mayor parte de los países de la región, existen importantes iniciativas de diálogo, interacción, coordinación y trabajo conjunto entre las mujeres sindicalizadas de diversas centrales.³² Es sin duda una muestra concreta de la solidaridad de género.

32. Experiencias como “Mujeres en Acción Sindical” en México; en Perú funcionan otras iniciativas, pero carecen de nombre específico, después de haberse agotado los trabajos interconfederales de la Coordinadora de Centrales y del Comité de Enlace, y actualmente desarrollan un Plan de Acción de las centrales sindicales para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el período 2002-2005 la CGTP, CUT, CATP y CTP. Otro ejemplo es el trabajo conjunto entre la CUT, FS y CGT Brasil, cuyo resultado fue el “Mapa de las cuestiones de género”.

Cuadro 7 América Latina (seis países): Participación de las mujeres en instituciones laborales tripartitas

País	Institución	Participación	Mujeres
Costa Rica	Instituto Nacional de Aprendizaje	Junta Directiva: sector trabajador 3	2
	Caja Costarricense de Seguro Social	Junta Directiva: 3 por los trabajadores	Ninguna
Perú	Consejo Nacional del Trabajo	7 titulares y 10 alternos	1 alterna
	Es Salud	Consejo Directivo: 3 representantes de los asegurados	Ninguna
México	Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT)	Consejo de Administración. Representación sindical: 5 titulares y 5 suplentes	Ninguna
	Comisión Nacional de Salarios Mínimos	13	Ninguna
	Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	Consejo Técnico: 4 propietarios 3 suplentes	1
El Salvador	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	Comisión de Vigilancia: 2 propietarios 2 suplentes	Ninguna
		Junta Directiva: 5 representantes de los trabajadores	Ninguna
		Consejo Directivo: sector laboral 3 titulares 2 suplentes	Ninguna
República Dominicana	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP)	Junta de Directores: sector laboral 3 titulares y 3 suplentes	1 suplente
Uruguay	Directorio del Banco de Previsión Social	Directorio: 2 representantes de los afiliados	Ninguna

Fuente: Elaboración propia, con datos de 2002.

a/ Sólo se registra la participación de los trabajadores.

b/ *Diario Oficial* de la Federación del 29 de diciembre de 2001, donde se publican los salarios mínimos vigentes a partir del 1 de enero del 2002.

En otros casos, cuando existen instancias de coordinación intersindical, las comisiones de mujeres, o cualquiera que sea su nombre, han mostrado un dinamismo importante.

También se ha observado en casos diferentes la creación o asociación con otras ONG, orientadas a la promoción de la igualdad de género no sólo en el ámbito sindical y laboral, sino en el político, económico, de la salud y sociocultural.

Asimismo, con el aprovechamiento de las nuevas tecnologías de la comunicación, se han desarrollado también diversas redes, para luchar por la igualdad de género en diferentes dimensiones.

D. GÉNERO Y LIDERAZGO SINDICAL

1. Pilares del liderazgo

La construcción del liderazgo sindical de las mujeres es un proceso permanente y dinámico, que obedece a las características socioculturales de cada organización, ubicación geográfica, evolución histórica y tipo de actividad económica en la que están insertas, entre otros factores.

– La visión

Las mujeres contribuyen a hacer resaltar los problemas laborales, sociales y sindicales tradicionalmente no considerados, debido a que suelen estar asentados sobre la reivindicación de la igualdad de género y de oportunidades; la acción afirmativa para alcanzar la igualdad; la protección social universal e integral; el reconocimiento y valoración de la doble jornada laboral; las dificultades de compatibilizar las responsabilidades laborales y sindicales con las familiares; así como, también, para resolver los problemas relativos a la segregación en la participación y toma de decisiones.

Es frecuente que las mujeres expresen al interior de las organizaciones sindicales el discurso de la democracia integral y participativa que el movimiento sindical tiene respecto de la sociedad y lo confronten con las prácticas sindicales internas. En ese mismo sentido, refieren las experiencias de otros actores sociales, lo que permite enriquecer la vida sindical (por ejemplo, la adopción de cuotas de participación mínima en partidos políticos o para la estructura superior de ciertos gobiernos).

Esta visión, al generar una perspectiva diferente y superior, gana el reconocimiento de todos y se construye en un nuevo proyecto colectivo, más solidario y democrático.

– La solidaridad

La comunicación, coordinación y cohesión entre las mujeres, en torno a sus problemas y expectativas comunes son uno de los pivotes sobre los cuales se desarrolla la solidaridad necesaria para generar, movilizar y empoderar el liderazgo de las trabajadoras dentro de las estructuras sindicales. La cooperación

y asistencia técnica internacional, sindical y multilateral ha contribuido sustancialmente a este proceso.

El liderazgo de las mujeres representa una fuerza política que se renueva y fortalece con el abanderamiento de las demandas y propuestas específicas y genéricas.

Existen otras formas de solidaridad que apuntalan la participación de las mujeres como, por ejemplo, que se compartan las responsabilidades familiares. En algunos casos, esas manifestaciones de apoyo son desarrolladas por compañeras de trabajo, lo que contribuye a la compatibilización de las cargas socioculturales con las que implica la militancia sindical.

– **La educación**

El mejoramiento de las oportunidades de formación de las mujeres, sea a través de las cuotas mínimas de participación en las actividades de formación, así como en aquellas que son específicas para la formación de las trabajadoras, ha contribuido de manera especial al desarrollo de sus capacidades, habilidades y actitudes frente al quehacer colectivo y de dirección de las organizaciones sindicales.³³

Existen varios programas en la región donde se desarrollan temas vinculados al desarrollo del liderazgo de las mujeres que han dado resultados positivos.³⁴ El trabajo educativo ha fortalecido la autoestima y el reconocimiento de las capacidades de las mujeres, y también ha contribuido al cambio en la percepción de sus cualidades, al reafirmar que la mujer sí puede, y que hay otros estilos de liderazgo.

Se observa otro aprendizaje colectivo a través del reconocimiento del éxito de la participación y gestión de las mujeres, lo que anima e impulsa a renovar las prácticas y estilos de representación, a la vez que los hace más democráticos.

– **La seguridad en sí misma**

El liderazgo de las mujeres está basado en el reconocimiento de los demás, en la seguridad que suelen tener ellas en sí mismas, especialmente las dirigentes, y en el fortalecimiento de su propia identidad.

33. Maribel Hernández, Secretaria de Asuntos Femeninos de COLPROSUMAH, una organización hondureña vinculada a la Internacional de la Educación, sostiene: “No es un trabajo fácil, pues la situación cultural hace que el trabajo de este tipo de secretarías no dé frutos a corto plazo. Hemos logrado proyectar la capacitación a diferentes compañeras en todo el país y avanzamos en una campaña de sensibilización sobre el papel de la mujer dentro de COLPROSUMAH, pues, a pesar de que un 85% somos mujeres, eso no se refleja en la promoción de cargos de dirección a nivel de la estructura, pues de 11 puestos sólo dos son ocupados por mujeres”. Véase IE, Carta Informativa, Año 2, N° 5, noviembre de 1999, San José, Costa Rica.

34. Una experiencia valiosa al respecto es la Escuela de Liderazgo Femenino de la CUT-Colombia.

Las mujeres avanzan cada vez más en asumir su propia representación en los sindicatos, donde ya no delegan en los hombres con la misma frecuencia que en el pasado, cuando primaban parámetros de mayor desigualdad de género; en la actualidad, las mujeres aprenden más rápido a elegir a otras mujeres. Ellas se expresan cada vez más con su propia voz y es más habitual que ejerzan la cuota de poder que tienen, sobre la base de la proporción de su afiliación dentro de las organizaciones sindicales.

– Los programas de acción positiva

La acción positiva está basada en el reconocimiento de la desigualdad de género existente y en el principio de que *el trato igual a desiguales no genera igualdad*, sino que ahonda las desigualdades existentes. La acción positiva no es más que un trato justo frente a la discriminación acumulada.

Los programas de acción positiva son el conjunto de medidas correctivas de los efectos discriminatorios del pasado, y constituyen una herramienta para promover la igualdad de género. Algunas de sus dimensiones son:

Sociolaboral: está referida al combate contra la discriminación en: el empleo, la estabilidad laboral, las remuneraciones y las prácticas que ponen techo al ascenso laboral femenino, entre otras. Está igualmente enfocada a terminar con la división sexista del trabajo y, por tanto, a remover el patrón sociocultural que establece actividades propias para las mujeres. Busca el reconocimiento de las responsabilidades familiares de hombres y mujeres, la mayor protección social de la maternidad y, en general, promueve condiciones de igualdad en las condiciones laborales en las prácticas y en las normativas.

Sociopolítica: en esta dimensión se busca la reforma de los marcos jurídicos e institucionales que impiden la igualdad de género, la adquisición de la plena ciudadanía y el acceso a los cargos públicos y de representación popular. Resabios de esta desigualdad son, por ejemplo, las restricciones que persisten en muchos países y afectan la posibilidad de las mujeres de adquirir, explotar y transmitir bienes, entre ellos el acceso a la tierra.³⁵

Sindical: como se ha señalado con anterioridad, esta dimensión desarrolla la política de acción positiva. Adicionalmente, permite la promoción orientada al empoderamiento sindical a través de la reforma estatutaria, para crear instancias especiales y para establecer cuotas de participación en las estructuras, así como para remover los obstáculos existentes.

35. El Banco Mundial dio a conocer con motivo del Día Internacional de la Mujer de 2003 que el país con mayor brecha de género en el acceso a la tierra en América Latina y el Caribe es México, en donde las mujeres sólo representan el 21% de los ejidatarios del país.

No obstante la pertinencia de la acción positiva, esta debe ser complementada con programas de formación conjunta de hombres y mujeres sobre igualdad de género, para desencadenar un proceso de reconocimiento de las necesidades comunes y específicas en los distintos ámbitos de la vida social y laboral. De esta forma podrá lograrse un mayor impacto en el cambio de los patrones de vinculación entre ambos sexos, y podrá contribuirse al liderazgo de las mujeres, y no sólo como dirigentes de mujeres.

E. LOS BENEFICIOS DE LA SINDICALIZACIÓN

La discriminación y sometimiento que conlleva la desigualdad de género para las mujeres no puede ni podrá superarse sin su organización y participación política. En este sentido, las organizaciones sindicales constituyen para las trabajadoras una opción válida en su lucha liberadora y para la construcción de una nueva sociedad, más igualitaria, democrática, participativa y con justicia social.

1. Voz y fuerza política

La participación sindical de las mujeres les permite tener mayor volumen de voz en la sociedad y fuerza política, al estar representadas y participar unitariamente en la defensa y reivindicación de los intereses específicos y genéricos de todos los trabajadores, así como de los mecanismos de lucha sindical universalmente reconocidos: la negociación colectiva y la huelga, para continuar con la lucha por la igualdad de género en las relaciones laborales. Es a través de la organización sindical que las trabajadoras pueden canalizar de manera más efectiva la solidaridad de todos los trabajadores y de la sociedad en su conjunto ante sus demandas de igualdad de género en las relaciones laborales y de la seguridad social.

2. Mejores remuneraciones y trato laboral

La participación sindical permite a la mujer recibir mejores salarios y un trato más adecuado. Existen evidencias empíricas³⁶ según las cuales las mujeres

36. Véase en *Fuerza Sindical, Revista Fuerza Mujer* (sin fecha) el artículo del Centro de Solidaridad de la AFL-CIO, titulado “Las mujeres trabajadoras en los E.U.A”, donde se indica que, según los resultados de una encuesta aplicada a 50 mil trabajadoras, en “Estados Unidos, las mujeres afiliadas a los sindicatos ganan casi 40% más que aquellas que no son afiliadas. La diferencia para las mujeres de color es aún mayor, 44%, y para las mujeres latinas 43% más”.

sindicalizadas ganan más que aquellas no sindicalizadas y que la desigualdad de remuneración con los hombres por trabajos iguales, cuando existe, es inferior. De esta forma, se da respuesta a una de las principales prioridades laborales de las mujeres.³⁷

La participación en los sindicatos es, además, una protección para las mujeres frente a otras formas de discriminación sociolaboral, derivadas de la raza, el origen étnico y de la nacionalidad.

3. Acceso a la formación y el liderazgo

Una ventaja adicional de su afiliación sindical son las mayores oportunidades de acceso a la formación sindical y sociopolítica, con perspectiva de género, bien porque sean específicas para mujeres, o porque en los planes, programas y actividades de educación tanto obrera como sindical se ha incorporado de manera transversal dicha perspectiva. La mayor visibilidad de las mujeres en las organizaciones sindicales es otro elemento positivo de su participación, pues han venido ganando terreno en el reconocimiento de la desigualdad y, con ello, en la promoción de la igualdad de género.

Otra forma de visibilidad es a través de la participación en el quehacer de las organizaciones sindicales y, en particular, en las instancias de representación.

4. Mejor protección social

Las organizaciones sindicales promueven una mayor protección social para todos los trabajadores, pero a sus afiliados les prestan servicios sociales tales como: representación jurídica; protección social y asistencia médica; recreación y turismo; beneficios que ayudan a reducir el peso de las responsabilidades familiares, entre otros muchos más. En varios países los trabajadores sindicalizados pueden tener mejores posibilidades de acceso a los servicios de protección del ingreso familiar (fondos y cajas de ahorro, programas de útiles escolares, transporte, etc.), así como también a programas de vivienda.

5. Trabajo decente

La afiliación y militancia de las mujeres en las organizaciones sindicales contribuye a la generación y defensa del trabajo decente, basado en la no discriminación de la mujer y en el respeto de los derechos fundamentales de todos los trabajadores.

37. CIOSL (2001), las latinoamericanas que fueron consultadas manifestaron que al organizarse sindicalmente buscarían salarios más altos (64.5% en Brasil; 59.4% en Perú).

F. CONCLUSIONES

La sindicalización de las mujeres sigue estando condicionada por los criterios socioculturales que marcan la desigualdad de género y por su ubicación laboral en actividades precarias e informales, donde las tasas de sindicalización son bajas, así como por su alta participación en actividades productivas, donde las prácticas antisindicales están arraigadas, como la industria maquiladora y zonas francas, microempresas y comercio, entre otras.

La incorporación de las mujeres en los sindicatos constituye un asunto vital en la política y estrategia del movimiento sindical, en todos sus niveles, local, sectorial, nacional, continental y mundial. No es un tema secundario o complementario, sino que es fundamental para su fortalecimiento democrático, representatividad y futuro como actor sociopolítico. Sin embargo, subsisten prácticas intra e intersindicales que son contrarias a la igualdad de género, que se expresan en el bajo nivel de participación de las mujeres en las comisiones y estructuras de representación.

No obstante lo anterior y como parte de la dinámica social, son cada vez más las mujeres que, organizándose a través de los sindicatos, consideran que pueden hacer escuchar su voz, ganar liderazgo y empoderarse dentro del movimiento sindical, para transformar las relaciones de inequidad de género que prevalecen en las relaciones laborales y, también, en el seno de las propias organizaciones de trabajadores. La mayor participación de las mujeres está contribuyendo fuertemente a la democratización de las relaciones inter e intrasindicales y a cerrar las brechas de la desigualdad de género en las relaciones laborales.

Como se ha puesto de relieve en este capítulo, la mayor inequidad de género se observa en la representación sociolaboral de las mujeres, es decir, en las instancias de carácter tripartito existentes en la región, como son las de formación profesional, vivienda y seguridad social.

Resulta conveniente construir indicadores de participación y empoderamiento sindical de las mujeres. Para esto sería positivo disponer de una base de datos de donde se encuentre información sobre, por ejemplo, la tasa de sindicalización desagregada por sectores de actividad económica; niveles de participación en las estructuras sindicales; de las políticas de igualdad de género en las organizaciones sindicales; de la composición de las comisiones mixtas, y de su participación en las instituciones sociolaborales tripartitas. Estos indicadores permitirían hacer una mejor focalización y articulación de los esfuerzos, para alcanzar en menor plazo la igualdad de género en el mundo del trabajo.

Los programas institucionales desplegados desde la OIT y las demás agencias del sistema de Naciones Unidas han contribuido al proceso de emancipación de las mujeres en el mundo del trabajo. Sin embargo, se requiere aumentar estos esfuerzos, sobre todo para transformar los criterios socioculturales existentes en el mundo del trabajo y en aquellas actividades

laborales que hoy son precarias, informales y excluyentes de la participación de la mujer.

La educación puede contribuir de manera importante a la superación de los factores socioculturales en que se sustenta la desigualdad de género en la sociedad y en las organizaciones sindicales. Dentro de estas sería conveniente que, a la vez que se mantienen programas de acción positiva, se emprendan procesos de formación conjuntos para hombres y mujeres, que contribuyan al cambio efectivo de actitudes y refuercen los principios y valores que son propios de la igualdad de género y de la democracia sindical.

Alcanzar la igualdad de género en las organizaciones sindicales contribuirá de manera significativa al trabajo decente al que aspiran las mujeres y los hombres del continente, porque de esta forma se logrará un mejoramiento en las condiciones de empleo, de trabajo y de representación sociolaboral y sociopolítica de las mujeres en la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- Bastidas Aliaga, M. 2001 *Participación laboral y sindical de las mujeres en el Perú durante los noventa* (Lima, OIT).
- CIOSL, 2001 *Pregúnteselo a una trabajadora*. Informe sobre la Encuesta Piloto CIOSL (Bruselas, CIOSL).
- _____. 1994 *Cambiando el mundo a través de la igualdad* (CIOSL).
- CIOSL/ORIT, 2001 *Documento base presentado al XV Congreso Continental* (Washington, D.C., CIOSL/ORIT).
- _____. 1989 *Mujeres, trabajo y sindicalismo: América Latina y el Caribe*, N^{os}. 1, 2, 3 y 4 (México D.F., CIOSL/ORIT).
- _____. 2002 *Mujer y trabajo: Diagnóstico sociolaboral y sindical de América Latina y el Caribe* (San José, CIOSL/ORIT).
- _____. 2003 *Revista mujer sindicalista hoy*, N^o 3 (San José, CIOSL/ORIT).
- Centro de Solidaridad AFL-CIO (sin fecha) “Las mujeres trabajadoras en los E.U.A”, en *Fuerza sindical, Revista Fuerza Mujer*, ejemplar temático, sin número, titulado *Mujer, sindicalismo y poder: El desafío de la implantación de las cuotas* (AFL-CIO).
- CEPAL, 2004 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2003* (Santiago, CEPAL).
- CGTP, CUT, CATP y CTP, 2002 *Plan de acción de las centrales sindicales del Perú para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2002-2005* (Lima, OIT/ETM para los Países Andinos/ACTRAV).
- DIEESE, 1999 *Mapa de las cuestiones de género. Perspectivas para la acción sindical ante las transformaciones en el mundo del trabajo* (São Paulo, DIEESE).
- _____. 1997 *Equidade de gênero nas negociações coletivas* (São Paulo, DIEESE), www.dieese.org.br/esp/es/Iout97.html.
- _____. 2001 *Anuario de los trabajadores 2000-2001* (São Paulo, DIEESE).
- _____. 2003 *Mulher negra: Dupla discriminação nos mercados de trabalho metropolitanos* (São Paulo, DIEESE).
- Fuerza Sindical (sin fecha) *Revista força mulher* (São Paulo, Fuerza Sindical).
- Internacional de la Educación, 1999 *Carta Informativa*, Año 2, N^o 5 (San José, Internacional de la Educación).
- Lovera, S. 1995 “La participación de la mujer trabajadora en la historia del sindicalismo”, en *Comisión nacional de la mujer y trabajadora: Una propuesta* (México, Fundación Friederich Ebert).

- OIT, 2003 *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión (Ginebra, OIT).
- _____ 2002 *Panorama laboral 2002. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT).
- _____ 2001 *Programa modular de capacitación e información sobre género, pobreza y empleo. Módulo 6: Acceso a trabajo decente* (Santiago, OIT).
- _____ 1998 *Los derechos de las trabajadoras. Conjunto didáctico modular. Módulo de introducción género e igualdad* (Turín, OIT).
- PNUD, 2003 *Informe sobre desarrollo humano* (Nueva York, PNUD).
- Ruiz, M. E. 2003 *Desafíos y oportunidades para la igualdad de género en América Latina y el Caribe* (Washington, Banco Mundial).
- Scarpato, M. (sin fecha) “La perspectiva de género”, en *Revista de la Internacional de la Educación* (Bruselas).
- Sepúlveda, J. M. (ed.) 2003 *Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores sociales del sistema de relaciones laborales* (San José, OIT).

