

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Regional Hacia la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas económico-laborales en América Latina. Proyecto CEPAL/GTZ
"Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y ministerios sectoriales"

Santiago de Chile, 12 y 13 de junio de 2001

Posibilidades y limitaciones en cuanto a la incorporación del enfoque de género en las políticas laborales.

Panel 1

Este texto ha sido preparado por Clara Jusidman, Economista Mexicana. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Cuando hablamos de la institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas laborales estamos seguramente pensando en su incorporación fundamentalmente, en las políticas y programas que operan los Ministerios del Trabajo de la región y de las instituciones comprendidas en el sector público laboral. Podrían abarcarse incluso, otras áreas del sector público fuertemente vinculadas al mundo del trabajo como son las relacionadas con la formación de las personas para el trabajo o las autoridades monetarias y presupuestarias que intervienen en la determinación de los niveles de remuneración de sectores importantes de los trabajadores formales. Sin embargo, ante la evolución de los mercados de trabajo en América Latina en los últimos treinta años, el impacto que tienen las determinaciones de esas áreas de gobierno se limita a una fracción reducida de la fuerza laboral de la región.

Aún las intervenciones del sector público laboral que pueden influir en el sector formal, están fuertemente limitadas por dos criterios dominantes: promover la competitividad internacional de los países de la región y preservar puestos de trabajo. Desde mi óptica esto ha debilitado más el papel de las áreas laborales de los gobiernos de la región, constriñéndolas en muchos casos, a un papel de mediación y/o concertación entre las organizaciones de trabajadores, por cierto, crecientemente frágiles, con las de empleadores o bien, como brazos ejecutores de determinaciones tomadas en las áreas económicas duras de los gobiernos.

Lo anterior limita el campo para incorporar perspectiva de género en las políticas laborales, a las políticas y programas de intermediación en los mercados de trabajo, formación profesional, certificación ocupacional y los programas emergentes y compensatorios de empleo, que corresponden a las áreas promocionales de los ministerios de trabajo, más que a las responsabilizadas de las relaciones laborales.

Con base en la hipótesis expresada, me permitiría a continuación tratar de sugerir las agencias, organizaciones y actores locales, nacionales e internacionales a los que habría que sensibilizar, involucrar, presionar, exigirles rendición de cuentas, o, en su caso, reconocer por sus avances, a fin de alcanzar mayor equidad de género en el ámbito económico-laboral urbano. Por otra parte, intentaría sugerir algunas políticas y acciones concretas que contribuirían a ir avanzando en la equidad de género en ese ámbito.

Un primer reconocimiento que es necesario hacer al abordar este tema se refiere a las tendencias que se observan en la región, en la estructura sectorial, ocupacional y por categoría del empleo urbano, tanto total como femenino. En el Panorama Laboral 2000 para América Latina y el Caribe, elaborado por la OIT se señala: “Las tendencias de mediano plazo indican que el aumento de la ocupación estuvo acompañado por cambios que afectaron tanto la composición sectorial como la calidad de la misma durante la década a través de los procesos de privatización, terciarización, infomalización y precarización del empleo.

En primer lugar, se acentúa el proceso de privatización considerando que 95 de cada 100 nuevos empleos en la Región fueron generados por el sector privado en la década. El segmento de empleo formal continuó contrayéndose. En particular, dentro del empleo formal el sector público disminuyó en 2.8 puntos porcentuales su participación en el total del sector formal y el empleo privado tuvo un aumento del mismo orden en el total. Las empresas medianas y grandes continúan siendo la fuente de ocupación formal más importante.

En segundo lugar, continúa el proceso de terciarización de la estructura del empleo. Por cada 100 nuevos empleos creados en la década, 83 correspondieron a los sectores de servicios. Los sectores generados de servicios (que comprende comercio, transporte, establecimientos financieros y servicios comunales y personales) experimentaron un crecimiento en la región, especialmente en las sub-ramas menos modernas, como los servicios comunales y personales. A fines de la década, este sub-sector es el más importante al nivel regional, empleando a uno de cada tres ocupados. Con una participación menor pero creciente; el comercio es el segundo en importancia, empleando a uno de cada cuatro ocupados.

En tercer lugar, se mantiene el proceso de informalización, el que se traduce en un deterioro en la calidad del empleo. Los datos muestran un incremento de la informalidad, la que pasa del 42.8% en 1990 al 46.4% del total de ocupados en 1999. Esto significa que 60 de cada 100 nuevos empleos generados en la década fueron en el sector informal. Al respecto, se destaca que uno de cada tres nuevos puestos de trabajo informales fueron ocupados por las microempresas, que corresponde al segmento más moderno del sector informal. El segmento más importante dentro del sector informal lo constituyen los trabajadores independientes quienes representan el 23.9% de los ocupados, a fines de los noventa, 1.7 puntos porcentuales más que en 1990. Le siguen las microempresas (15.8% de los ocupados), que aumentaron en 1.1 puntos porcentuales su participación; y el servicio doméstico, que representa el 6.7% de la fuerza laboral empleada. El crecimiento de la informalidad ha sido semejante entre hombres y mujeres, aunque ésta comprenda a la mitad de la ocupación femenina y el 43.9% de los ocupados hombres. Dicho comportamiento se dio también al nivel de los subsegmentos ocupacionales, pero con diferente intensidad. Mientras que en los hombres el mayor incremento se generó en el grupo de los trabajadores independientes (que pasó de 21.6% a 24.3%), en las mujeres, el servicio doméstico fue el de mayor aumento (de 13.8% pasó a 15.1%).

Finalmente, prosigue el proceso de precarización de los ocupados, dado que la mayor informalidad estuvo acompañada de una disminución en la protección social de los trabajadores asalariados. Dicha reducción se observa tanto en los asalariados formales como en los informales, así como en hombres y mujeres. Como resultado, 55 de cada 100 nuevos asalariados tienen protección social en la década”. (INFORMA, América Latina y el Caribe, Panorama Laboral, 2000, OIT).

Los párrafos anteriores reflejan de manera sintética, la evolución de los mercados de trabajo en la Región. Veamos su significado en el esfuerzo de institucionalización de la equidad de género procurando detectar los aspectos críticos en cada uno de los segmentos del empleo urbano.

El sector formal incluye el 53.6 % del empleo urbano total, 56.1% del empleo urbano de los hombres y 50 % del empleo urbano de mujeres en 1999. Su componente de empleo en el sector público se redujo al pasar del 15.5% del empleo urbano total en 1990 a 13.0% en 1999. Las políticas de reestructuración y reforma del Estado han quitado a la ocupación en el sector público el importante papel que jugó en la Región en la creación directa de empleos. Seguramente, las crisis fiscales de muchos de los gobiernos hacen que continúen los despidos, las jubilaciones tempranas, el aumento de contrataciones en condiciones precarias, la reducción en las remuneraciones reales y en las prestaciones laborales de los trabajadores de gobierno.

Desde la óptica de la equidad habría que intervenir de manera importante en cuatro aspectos del empleo en el sector público: primero, evitar que las políticas de reducción y precarización de ese empleo incidan de manera inequitativa entre hombres y mujeres, por ejemplo, un despido mayor proporcionalmente de trabajadores hombres o mujeres, la reducción de prestaciones laborales que apoyan las tareas de reproducción, pensiones o jubilaciones diferenciadas.

Segundo, mejorar las condiciones y el entorno laboral en las actividades del sector público con una fuerte presencia de mujeres como son los servicios educativos y de salud en los que se observan bajas remuneraciones, discriminación en el acceso a puestos de decisión tanto en las estructuras de gobierno como en las sindicales, deterioro en la salud mental de las prestadoras de servicios, carencia de servicios de apoyo a las tareas de reproducción, horarios incompatibles con la vida familiar para ambos sexos, entre otras situaciones.

Tercero, reconocer, visibilizar y combatir la presencia de acoso sexual que ocurre en estructuras muy jerarquizadas y autoritarias como son ciertos espacios de la función pública.

Cuarto, revisar las políticas de remuneración del sector público a fin de reducir y eliminar diferenciales injustificados entre trabajadores de diferente sexo.

Las tareas de sensibilización en equidad de género tendrían que estar dirigidas a las áreas responsables del manejo de recursos humanos de las instituciones de gobierno, a los sindicatos, así como a los directivos de las instituciones.

Ahora bien, en lo que se refiere al sector formal privado, convencionalmente constituido por empresas con 6 y más trabajadores de acuerdo al Informe Laboral citado y que en 1990 representaba el 41.7% del empleo urbano de América Latina y el Caribe y que en 1999 bajó a 40.6%, parecería conveniente abrirlo en varios subsegmentos.

El subsegmento de empresas de 6 a 49 trabajadores en muchos países de la región no concluye su ajuste a las nuevas condiciones de apertura económica, cambio tecnológico, políticas restrictivas de crédito y reducción del mercado interno. En la mayoría de los países es el subsegmento del sector formal con el mayor número de trabajadores. Es un espacio laboral donde las condiciones de supervivencia de muchas de las empresas difícilmente permitirán presionar con medidas restrictivas, la incorporación de una perspectiva de equidad de género. Tal vez por el lado de las políticas de fomento: crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, pudiera asegurarse equidad hacia empresas dirigidas por mujeres o que emplean a un número importante de mujeres en situaciones de mayor vulnerabilidad, como pudieran ser las mujeres solas jefas de familia. Igualmente, podría otorgarse un reconocimiento a empresas con un compromiso por la equidad de género.

Respecto del subsegmento de empresas formales pequeñas y medianas, las áreas de procuración del trabajo y de conciliación y arbitraje tendrían que prestar particular atención a salvaguardar los derechos de las trabajadoras en los casos de despido y recesión de contratos, para evitar discriminación.

El subsegmento de empresas de 50 y más trabajadores parecería ser el que está creciendo, aunque su tasa de creación de empleo es menor a su crecimiento. En general, se trata de empresas visibles que se apegan a la legislación laboral. Son por lo tanto, las que más han demandado la flexibilización de la legislación laboral, con el argumento de lograr mayor competitividad y elevar la productividad. Tal vez habría que separar en este subsegmento del sector formal a tres grupos: las empresas filiales de compañías transnacionales, las maquiladoras y las empresas nacionales.

Las filiales de compañías transnacionales procuran cumplir con las legislaciones locales y siguen los lineamientos de sus empresas matrices por cuanto a las políticas de recursos humanos. Con el propósito de influir en la equidad de género en su operación es necesario utilizar el cabildeo y la

presión hacia las gerencias que definen esas políticas en las casas matrices, asimismo garantizar que no utilizarán estándares dobles en sus filiales en los países de la Región.

El subsegmento de las maquiladoras no es homogéneo. Así como hay maquiladoras cuyas conductas en materia laboral imitan a las de los países desarrollados donde se origina el capital o se venden sus productos, existen otras en donde se observa una sobreexplotación de la mano de obra local, particularmente femenina y que desafortunadamente se instalan en los países y en las zonas más pobres, para evadir las restricciones en materia laboral que enfrentan en sus países de origen. En estos últimos casos la autoridad del trabajo local debería vigilar las condiciones en que se da el trabajo y exigir el cumplimiento de la legislación laboral, evitando la sobreexplotación, el abuso y el trato discriminatorio entre los sexos.

Sin embargo, con frecuencia la debilidad de esa autoridad laboral por insuficiencias de personal de inspección del trabajo o porque prefiere que existan esas oportunidades de trabajo a que no existan, hace necesaria la intervención de organizaciones de la sociedad civil para denunciar este tipo de situaciones, apoyar a los y las trabajadoras involucrados y presionar a los organismos internacionales para la expedición de normas internacionales que protejan a dichos trabajadores. También podrían establecerse convenios entre las organizaciones civiles locales y aquellas del país de origen de los capitales o de aquellos que compran los productos, para realizar un boicot de consumidores de los productos obtenidos bajo condiciones inhumanas de trabajo, entre las que se incluye la discriminación e incluso el abuso sexual. Las organizaciones por la defensa de los derechos humanos pudieran involucrarse en este tipo de acciones.

Una acción similar podría utilizarse para los casos de empresas de origen nacional que no respeten la legislación laboral y que por el contrario, reciben protección o corrompen a las autoridades laborales locales. Su maltrato a los trabajadores debería ser expuesto públicamente, incluyendo sus prácticas discriminatorias, convocando a un boicot del consumo de sus productos y servicios o sensibilizando a las empresas que demandan y utilizan esos productos o servicios. Sería por ejemplo el caso de las empresas de limpieza que son subcontratadas por otras grandes empresas o por instituciones del sector público. Estas empresas utilizan una gran cantidad de mano de obra femenina. Para incorporar equidad de género en su operación podrían incluirse cláusulas específicas en los contratos de compraventa de sus servicios. Es decir, a través de la demanda de las empresas mayores y del gobierno se ejercería presión sobre los establecimientos de menor tamaño que los proveen, para que incorporen equidad de género en su operación.

Una acción que pudiera alentar la incorporación de una cultura de género en las empresas del sector formal sería el establecimiento de un “reconocimiento a la equidad” que incluso fuera más allá del tema de género, para abarcar a otros grupos de población que sufren discriminación como son las personas con discapacidad, la población india, los jóvenes y la adulta mayor. Las empresas interesadas en obtener el reconocimiento, serían sometidas a un panel de revisión que verificaría sus políticas de reclutamiento, selección, contratación, capacitación, salarial, promoción, composición por grupos de su personal y sus niveles de mando, instalaciones físicas, condiciones de trabajo, etc. Incluso pudiera generarse una etiqueta reconocida internacionalmente que avalara el compromiso de las empresas productoras con la equidad de género o con condiciones de trabajo justas, donde además se asegure que no hay trabajo infantil, por ejemplo. Se realizarían campañas de sensibilización a los consumidores para que prefieran los productos que derivan de relaciones laborales justas y equitativas.

En la actualidad, las negociaciones para los acuerdos de libre comercio son un mecanismo útil para incorporar mejoras en las condiciones de trabajo y equidad de género en aquellos países participantes en donde subsisten fuertes desigualdades. Los organismos de la mujer deberían estar

atentos y participar en esas negociaciones. Con frecuencia éstas se acompañan de convenios en materia ambiental y laboral.

La situación más compleja se presenta en el sector informal, que incluye trabajadores independientes, servicios doméstico y microempresas. En 1999, 50% de la ocupación urbana femenina se observa en dicho sector y 44% de la masculina. Dentro ello, para ambos sexos, el 24% del empleo urbano son trabajadores independientes que seguramente ofrecen servicios a unidades domésticas y a empresas. Sería necesario profundizar sobre el tipo de ocupaciones que realizan hombres y mujeres como trabajadores independientes, estudiar si enfrentan en las mismas ocupaciones, situaciones inequitativas para de ahí, en su caso, conocer las causas de la resencia de inequidades y ver la posibilidad de modificarlas.

15.1% del empleo urbano femenino es en servicios domésticos y además esa proporción ha ido en aumento desde 1990. Con el incremento en la tasa de participación femenina en la Región y ante la limitación de inversiones del sector público en apoyo a las tareas de reproducción, es previsible que el servicio doméstico remunerado continúe en aumento. En la Región es una asignatura pendiente la dignificación de las actividades de servicio doméstico con mejores condiciones de trabajo, que incluyan remuneraciones y pensiones dignas, horarios y semana laboral definidos, seguridad social, respeto a la integridad, etc.

En parte se relaciona con la falta de reconocimiento al nivel de la cultura del importante aporte que el trabajo doméstico hace al bienestar humano y del esfuerzo físico y mental que demanda su ejecución. Todos lo que se realice para revalorizar el trabajo doméstico tendrán impacto positivo en las personas que se ocupan por pago en esas actividades. Algunas acciones en materia de política laboral que pudieran beneficiar a las personas ocupadas en servicios domésticos serían su incorporación a regímenes de seguridad social, seguros médicos, sistemas de pensiones, previsiones específicas en la legislación laboral sobre condiciones de trabajo, fijación de salarios mínimos, etc.

En las microempresas clasificadas en el sector informal con 5 trabajadores y menos, se ocupa el 15.8% del empleo urbano en 1999, 18.8% en el empleo de hombres y 11.4 % del empleo de mujeres. Las transformaciones observadas en el sector informal en la región en los últimos treinta años, indican que al interior de este grupo de microempresas hay una gran heterogeneidad.

Si bien una proporción de las mismas son empresas familiares de subsistencia como los pequeños talleres de reparación, pequeños comercios, servicios personales de aseo y limpieza, entre otros, paulatinamente se han acogido a la informalidad operaciones ilegales o subterráneas que buscan evitar el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación laboral o vender mercancías de origen ilegal producto del robo, el contrabando y la piratería.

Este subsegmento del sector informal es resultado a la vez que causa de la falta de un estado de derecho y de la corrupción que domina en muchos de los países de la región. En general, los gobiernos tienen una indefinición sobre cómo tratarlos, dado que ante la falta de suficiente generación de puestos de trabajo en los sectores formales, se les tolera como opciones de ingreso para un núcleo importante de familias.

Sin embargo, su presencia y crecimiento están generando distorsiones en varios campos: promueve una cultura de la ilegalidad, compite injustamente con los establecimientos formales, no contribuye al sostenimiento de los servicios públicos, destruye una cultura del trabajo, contribuye a la inseguridad, produce relaciones políticas altamente conflictivas y privatiza

espacios públicos, generando riesgos para el resto de la población. Atenta contra la cohesión social.

La tolerancia de actividades informales que encubren ilegalidad y abuso está creando en muchas ciudades de la región zonas totalmente caóticas e inseguras, que son enclaves de la delincuencia organizada.

¿Cómo incorporar la visión de equidad de género en estas actividades? Parecería ser una pregunta que debería postergarse ante la necesidad urgente de combatir las actividades mismas.

Finalmente, otras acciones concretas que pudieran ponerse en práctica dentro del campo de intervención de los Ministerios del Trabajo son:

- La creación de servicios de procuración en materia de la equidad de género, donde los trabajadores y trabajadoras puedan presentar denuncias sobre trato desigual en materia salarial, asensos, oportunidades de capacitación, acoso sexual;
- la promoción de cláusulas de equidad de género en la contratación colectiva;
- la incorporación de un mayor número de mujeres en los niveles de decisión de los sindicatos;
- la revisión de la legislación que obstaculice la equidad de género en el mundo del trabajo.

Posiblemente el reto mayor para el futuro si deseamos recuperar sociedades viables, seguras y justas, es desarrollar la institucionalidad que favorezca una relación amigable y positiva entre las esferas familiar y laboral de las personas.