

DESIGUALDADES DE GÉNERO EN LA FAMILIA Y EN EL MERCADO

Las desigualdades de ingreso y bienestar (desigualdades verticales) pueden ocultar diferencias significativas entre los grupos sociales. Una dimensión clave de esa desigualdad es el género: las mujeres tienden a estar en desventaja con relación a los hombres en la mayoría de las esferas, incluyendo el mercado laboral. Al igual que las desigualdades étnicas y raciales (analizadas en el capítulo 3), las desigualdades de género son complejas. Se reflejan en las estructuras políticas y económicas de un país (incluyendo su mercado laboral), lo que genera tipos específicos de explotación y privación material. Pero también reflejan la manera en que la sociedad se estructura en términos de valores culturales y normas sociales que están incluidas en un amplio espectro de instituciones tanto en la vida pública como privada. Las desigualdades en estas áreas pueden llevar a la mala representación y devaluación de las mujeres, sometiéndolas a la discriminación, la exclusión y la violencia.¹

En las últimas dos o tres décadas pasadas, hubo cambios significativos en el estatus social y económico de las mujeres que ayudaron a reducir las desigualdades de género. Dichos cambios en las vidas de las mujeres se asocian con las transformaciones sociales que acompañan al desarrollo económico. Pero no son solamente un subproducto del crecimiento económico. Los indicadores del bienestar en los estados indios, incluyendo índices de sexo de los niños,² revelan una relación problemática y compleja entre el crecimiento económico y la desigualdad de género. En los estados indios del norte donde ha habido un espectacular crecimiento de la agricultura, por ejemplo, hay indicadores que señalan que la equidad de género ha empeorado. De acuerdo con un número de estudios recientes, el desarrollo económico y la acumulación asociada de bienestar parecen haber disminuido las oportunidades en la vida de las niñas también en el estado sureño de Tamil Nadu, que ha sido históricamente más equitativo en materia de género.³ El índice de desequilibrio entre sexos también se han acentuado en China, donde la política de un hijo se ha combinado con fuertes preferencias por un niño para disminuir las oportunidades de supervivencia de las mujeres debido a los abortos selectivos por género y negativa a cuidados post natales.⁴ China y India son responsables de cerca del 80 por ciento de todas las “mujeres perdidas”⁵ en el mundo. El hecho de que estos dos países tengan también algunas de las mayores tasas de crecimiento económico en la última década subraya el argumento de que no hay garantía de que el crecimiento vaya a fortalecer la equidad de género. De hecho, algunos patrones de crecimiento y cambio estructural parten de la premisa o refuerzan las desigualdades de género.

¹ Fraser 1997.

² Los índices de sexo de los niños son el número de niñas y niños en el rango de edad de 0 a 4 años. La excesiva mortalidad de las niñas, reflejada en los índices de sexo, es influenciada por su exposición a un trato que amenaza sus vidas y por la cantidad y calidad de los recursos destinadas a ellas. Las niñas podrían recibir de manera rutinaria menor cantidad y calidad de alimentos y de cuidados médicos. Además en algunas situaciones podría producirse el aborto selectivo y deliberado de fetos femeninos o el infanticidio.

³ Nillesan y Harriss-White 2004; Jackson y Rao 2009.

⁴ Croll 200; Klasen y Wink 2003. La política de un solo hijo no es aplicada en las zonas rurales.

⁵ Sen 1990.

El crecimiento económico no necesariamente reduce las brechas de género en los ingresos ni fortalece la autonomía económica de las mujeres

Como se explica en el informe del UNRISD de 2005 *Equidad de género*,⁶ los resultados positivos de la década pasada –en términos de la asistencia de las niñas a la educación primaria y secundaria, la representación de las mujeres en la política, y la nueva legislación que prohíbe la violencia y la discriminación- deben ser calificados a la luz de las continuas desigualdades de género y de un ambiente económico menos favorable. La naturaleza ambigua de los logros de las mujeres es ilustrada de manera más dramática por lo que ha sido la feminización del trabajo. No sólo se ha incrementado el acceso de las mujeres a un trabajo remunerado en la mayoría de los países (con la excepción de Europa Oriental y Asia Central), sino que al mismo tiempo, se han deteriorado las condiciones de buena parte de ese trabajo. El crecimiento del trabajo informal en todo el mundo (véase el capítulo 1) ha permitido que los patrones disminuyan sus costos laborales y aparquen las obligaciones y leyes laborales de protección social. Para muchos trabajadores, tanto mujeres como hombres, el resultado ha sido un incremento en la precariedad de los trabajos y una mayor inseguridad en sus ingresos.

El empleo informal tiende a ser una gran fuente de empleo más para las mujeres que para los hombres en la mayoría de las regiones en desarrollo,⁷ y las mujeres se concentran en los segmentos más marginales y explotadores del trabajo informal. En algunos contextos, los ingresos son tan bajos que inclusive la existencia de salarios múltiples no es suficiente para empujar al hogar por encima de la línea de pobreza. Aun cuando las mujeres tienden a tener menores ingresos que los hombres, no siempre se les contabiliza entre los pobres porque el estatus de pobreza es medido a nivel de los hogares en base al ingreso agregado. Sin embargo, aun cuando las mujeres sean capaces de escapar de la pobreza material al aportar ingresos con otros miembros del hogar, especialmente las parejas masculinas, esto puede dejarlas en una situación de dependencia. Esto, a su vez, limita su voz en las relaciones domésticas y les cierra oportunidades de salida.⁸

La relación entre la pobreza y el género es compleja porque se ubica en la intersección de al menos tres grupos de instituciones: los mercados laborales, que reconocen y se estructuran de manera diferenciada en torno al trabajo de hombres y mujeres; los hogares, donde las decisiones son formuladas en torno a la asignación y distribución de los recursos, incluyendo el trabajo y los ingresos, y donde el trabajo mismo es (re) producido; y los Estados, que a través de cambios constantes de las regulaciones y roles de aprovisionamiento dan forma al amplio entorno político donde las otras dos instituciones operan. Como será evidenciado en este capítulo, las desigualdades de género en el mercado de trabajo son extraordinariamente persistentes y están profundamente arraigadas en las diversas vías de desarrollo.

Las desigualdades de género en los mercados laborales son extraordinariamente persistentes y profundamente arraigadas en las diversas vías del desarrollo

⁶ UNRISD 2005.

⁷ OIT 2002.

⁸ Hirschman 1970.

Mientras que los hogares y las familias pueden desempeñar un papel importante en la suma de recursos, y en el sostenimiento y protección de sus miembros, también enfrentan grandes limitaciones. Primero, donde la trayectoria del desarrollo es excluyente y concentrada y donde el aprovisionamiento público es insuficiente, las redes de solidaridad se agotan. Segundo, las relaciones desiguales de poder dentro de los hogares significan que los recursos de los hogares se distribuyen de manera desigual para enfrentar necesidades individuales y los costos del trabajo, fuera del mercado, desarrollado para mantener a los miembros del hogar no son asumidos de manera equitativa. En un mundo monetizado, quienes primordialmente realizan esos trabajos se encuentran en desventaja. El hecho de que este trabajo sea desempeñado de manera casi exclusiva por mujeres tiene repercusiones para su acceso al trabajo remunerado; tiende a penalizarlas y debilita su posición en términos de ingresos y de situación laboral.⁹ Por tanto, las prioridades políticas no incluyen sólo la necesidad de más y mejores oportunidades laborales para las mujeres –que es el enfoque de este capítulo- sino el aprovisionamiento de servicios sociales e infraestructura para facilitar la carga doméstica y de cuidados, una distribución más equitativa de dicho trabajo en el hogar, y el reconocimiento de ese trabajo en los sistemas de protección social (como se explica en el capítulo 7).

En esencia, el capítulo cuenta la historia de mujeres que trabajan más duro, pero en condiciones más pobres y con menores salarios y oportunidades más escasas para el progreso que los hombres. Las principales conclusiones son las siguientes.

- El crecimiento económico no necesariamente reduce la brecha de género en los ingresos ni fortalece la autonomía económica de las mujeres. De hecho, incluso en los países más ricos del mundo, los salarios de las mujeres y las condiciones de sus trabajos no han logrado mantenerse a la par que los de los hombres.
- En muchos países en desarrollo, la liberalización económica ha alimentado el incremento en el empleo informal, lo que ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres. Además, el potencial de ingreso de las mujeres a menudo se encuentra limitado por normas sociales y desequilibrios de poder con los hombres.
- Si bien las mejoras sostenidas tanto en la cantidad como en la calidad del trabajo remunerado son importantes para fortalecer la seguridad económica de las mujeres, éstas no son suficientes. La inversión en servicios sociales, infraestructura y protección social que pueden ayudar a reducir el trabajo de cuidados que es asumido por las mujeres también es importante, como lo son también las oportunidades sociales y legales que pueden fortalecer las opciones de las mujeres.

La primera sección de este capítulo explora cómo los mercados laborales, los Estados y los hogares afectan el ingreso de las mujeres en los países industrializados avanzados.

La segunda sección examina cómo las desigualdades de género se encuentran enraizadas o se reproducen en los mercados laborales. Basa su evidencia en una gama amplia de países en desarrollo divididos en tres grupos: de industrialización tardía de Asia Oriental; una gama más amplia de países con industrialización en ciernes;¹⁰ y economías agrícolas.

La tercera sección mira la manera en que las estructuras de los hogares configuran el riesgo de que las mujeres sean pobres.

⁹ Elson 1999.

¹⁰ Heintz 2009.

La cuarta sección se dirige a las políticas públicas y considera una gama de intervenciones que enfrentan la pobreza en el ingreso y la desigualdad de género. Aquí el informe subraya la importancia de la regulación y protección laborales, que han sido marginadas en la agenda de política social.

1. El trabajo y el ingreso de las mujeres en economías industrializadas avanzadas

Esta sección analiza cómo tres instituciones –los mercados laborales, los Estados y los hogares- influyen en los resultados económicos de las mujeres en una gama amplia de países de altos ingresos que han seguido el camino tradicional de desarrollo económico (moviéndose gradualmente de la agricultura a la manufactura, y luego a los servicios). Los países se clasifican en cinco grupos (anglófonos, continentales, orientales, norteamericanos y europeos del sur) en base a principios compartidos de compromiso con el bienestar social y resultados relativamente homogéneos.¹¹ La evidencia de los países de altos ingresos es útil para subrayar la diversidad de los patrones de género en el empleo y el papel de las políticas sociales en la reducción de la brecha de género en la pobreza.

La participación de las mujeres en el mercado laboral está creciendo, pero la brecha de género en los salarios y las condiciones de trabajo persisten

En los países industrializados más avanzados, la diferencia en la proporción entre la fuerza laboral masculina y femenina se ha reducido significativamente. Sin embargo, mientras los índices de participación de los hombres son elevados en general, hay variaciones significativas en la proporción de mujeres según las regiones. Los países nórdicos y anglófonos muestran los índices más altos de participación de las mujeres, seguidos de los países de la Europa continental. En la Europa del sur, son frecuentes diferencias de género de más de 20 puntos porcentuales. Por otra parte, en las economías de Europa Oriental que han sufrido la liberalización económica, la participación en el mercado laboral ha disminuido y el desempleo se ha disparado tanto para los hombres como para las mujeres. Esto ha reducido, y en algunos casos revertido aspectos previamente comunes en estas economías, como la notable presencia de las mujeres en el mercado laboral.

Significativas desigualdades de género persisten más allá de las simples tasas de participación económica. Por ejemplo, las mujeres se encuentran sobre-representadas en el empleo a tiempo parcial en comparación con los hombres en todos los países estudiados. Esto muestra continuidad en la división por género del trabajo, con los hombres todavía especializados en el empleo remunerado a tiempo completo y las mujeres desarrollando la mayor parte del trabajo sin remuneración y adaptando su comportamiento en el mercado laboral a la posibilidad de combinar ambos.¹² Además, persisten significativas brechas de género –provocadas por la segregación laboral y las penalizaciones salariales asociadas a los “trabajos

¹¹ Esping-Andersen 1999, 1990. Basado en Gornick y Jäntti (2008), esta sección se basa en evidencia de cinco países anglófonos (Australia, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos), siete países europeos continentales (Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza), tres países europeos orientales (Hungría, Polonia y Eslovenia), cuatro países del norte de Europa (Dinamarca, Noruega, Finlandia y Suecia) y tres países del sur de Europa (Grecia, Italia y España).

¹² Orloff 2002.

de mujeres” así como por la discriminación.¹³ Entre los países miembros de la OCDE, los salarios promedio de los hombres son más altos que los de las mujeres, incluyendo los empleos de tiempo completo. En 2004, la diferencia promedio era del 15 por ciento; rebasaba el 30 por ciento en Japón y la República de Corea, y el 20 por ciento en Canadá, Alemania, Suiza y Estados Unidos.¹⁴

Las transferencias del Estado ayudan a reducir la brecha de pobreza entre hombres y mujeres

Una gran cantidad de estudios establece que en muchos países desarrollados, las mujeres tienen más probabilidades de ser pobres que los hombres.¹⁵ Aunque las causas que subyacen al mayor riesgo de inseguridad económica de las mujeres son complejas y se solapan, una vinculación más débil al mercado laboral, en parte atribuido a la poca accesibilidad a los servicios de cuidado públicos y/o privados, es la principal responsable de ingresos más bajos y mayores tasas de pobreza relativa de las mujeres.

Sin embargo, esta no es toda la historia. Las diferencias significativas entre los países emergen en la medida en que las transferencias sociales (como las pensiones y los beneficios para los desempleados) mitigan los resultados de los mercados laborales entre las clases sociales. El efecto de reducción de la pobreza de dichas transferencias es más fuerte en el grupo de la socialdemócrata Europa del Norte que en los tipos de regímenes anglófono y de Europa del Sur (véase también la tabla 5. 1 en el capítulo 5). Las transferencias del Estado también disminuyen la brecha de género en la pobreza en general, pero las mujeres tienen más probabilidades de ser pobres que los hombres en la mayoría de los países. Los países de Europa del Norte y Oriental cuyos sistemas de transferencias parecen más progresistas (tanto en términos de clase social y género) representan la excepción a la regla.¹⁶

Debido a que la pobreza es medida a nivel de los hogares, se sabe poco acerca de la distribución del ingreso y del acceso de las mujeres al ingreso personal dentro de los hogares. El ingreso en su conjunto aportado por varios miembros del hogar es un medio importante para reducir las brechas de género en el mercado de rentas. Sin embargo, en esas situaciones, las mujeres se mantienen en gran medida dependientes económicamente de sus parejas y familias.

De nuevo, los patrones de dependencia son influidos sustancialmente por el régimen político dominante. Los países de Europa del Norte y del Sur representan dos escenarios opuestos, donde la dependencia de las mujeres respecto al sustento de los hombres es menor en el primer caso, y extremadamente alto en el segundo. De hecho, la aportación de ingresos dentro del hogar no parece desempeñar un papel importante en proveer a las mujeres pobres de ingresos en los países nórdicos, donde ese papel es asumido sobre todo por el sistema tributario y de transferencias del Estado.

Las transferencias del Estado reducen la brecha de género en la pobreza, pero las mujeres todavía tienen más probabilidades de ser pobres que los hombres.

¹³ OCDE 2008b.

¹⁴ OCDE 2005.

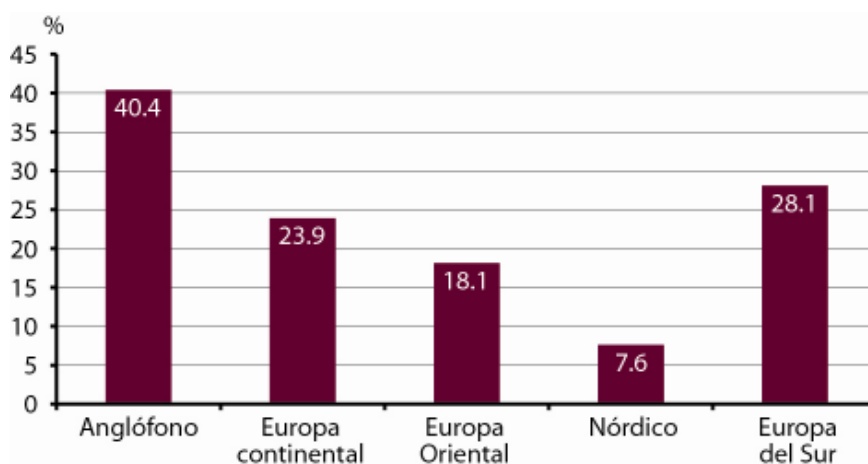
¹⁵ Wright 1993; Casper *et al.* 1994; Pressman 1995.

¹⁶ Gornick y Jäntti 2008.

Concentrar el ingreso en los hogares puede mitigar la pobreza de las mujeres pero crea dependencia

Las madres solteras que no pueden contar con el efecto mitigador de un ingreso de mercado de su pareja se mantienen económicamente vulnerables en muchos países. En la mayoría de los países para los que las tasas de pobreza de padres solteros son comparables, las madres solteras tienen mayor probabilidad de ser pobres que los padres solteros, y algunas veces de manera muy notable. Como se muestra en la figura 4. 1, los países nórdicos son los que obtienen mejores resultados en la reducción de la pobreza de madres solteras. Aquí, la combinación de altos niveles de empleo para las madres solteras, unos servicios públicos sólidos y las transferencias mantienen las tasas de pobreza muy bajas. En contraste, los países anglófonos presentan índices de pobreza muy altos. La experiencia de Estados Unidos sugiere que esto se debe a la concentración de las madres solteras en empleos pobremente remunerados y el bajo nivel de las transferencias públicas.¹⁷ Los países del sur de Europa también muestran tasas relativamente amplias, que reflejan un bajo apoyo del Estado para las madres solteras.

FIGURA 4. 1: Índice de pobreza entre madres solteras por grupo de países (regímenes)



Fuente: Gornick y Jäntti 2008.

La dinámica de empleo y pobreza en los países industrializados avanzados muestra que la transformación estructural de la economía puede tener implicaciones muy distintas para la equidad de género, dependiendo de la interrelación entre los mercados laborales, los Estados y los hogares. La siguiente sección explorará las implicaciones de estos aspectos para una gama de países en desarrollo y en transición.

2. Pobreza, trabajo y género en un contexto de desarrollo

Dada la preocupación de este informe por la pobreza, y las políticas económicas y sociales que constituyen rutas efectivas para salir de ella, este capítulo examina cómo el género, en su condición de estructura social afecta el acceso de las personas al ingreso cuando median un buen número de instituciones clave, incluyendo los mercados laborales.

¹⁷ Gornick 2004.

El empleo es normalmente definido como el trabajo en actividades que producen bienes y servicios que son valorados e incluidos en un sistema de cuentas nacionales –es decir, aquellas actividades económicas que oficialmente son contabilizadas como parte del PIB. Estos intercambios basados en el mercado pueden asumir formas muy distintas y no se limitan a situaciones donde los individuos intercambian su trabajo directamente por un salario o un sueldo. La definición de empleo y mercados laborales utilizada en este informe abraza todas estas formas de intercambio, aun cuando en la práctica no todas estén incluidas ni contabilizadas de manera consistente en los muestreos de la fuerza laboral ni en los cálculos del PIB.

El acceso al empleo por sí mismo no es una vía garantizada para salir de la pobreza de ingresos, como sugiere el concepto de trabajador pobre. Una gran proporción de individuos empleados en todo el mundo no ganan lo suficiente como para superar ellos mismos y sus dependientes el umbral de pobreza.¹⁸ La calidad del empleo importa, no sólo la cantidad de oportunidades. Como se vio en el capítulo 1, la diferencia de calidad entre el trabajo formal y regular y el informal (o no-estándar) representa una de las principales fracturas en la estructura del empleo hoy, particularmente en países en desarrollo pero crecientemente en países industrializados de altos ingresos. El concepto de empleo informal engloba las relaciones de empleo que no se rigen por regulaciones económicas formales y/o protecciones legales y sociales básicas.¹⁹

Las mujeres se ven afectadas desproporcionadamente por el aumento del empleo informal

Los resultados de los estudios revelan que el empleo informal se ha extendido a medida que las economías se han liberalizado, tanto las domésticas como las externas, especialmente en contextos de crisis económicas a las que las economías liberalizadas son propensas. Además, aunque a menudo se asume que el trabajo informal se relaciona con bajas tasas de crecimiento económico, la relación entre ambos es más complicada. Si bien existe una relación inversa entre trabajo informal y crecimiento económico (confirmando la naturaleza contra-cíclica del trabajo informal), el empleo informal ha crecido no sólo en contextos de bajo crecimiento económico sino también cuando los índices de crecimiento han sido modestos. Lo último sugiere que las manifestaciones informales del trabajo pagado no son solamente vestigios del retroceso o un subproducto del estancamiento económico. De hecho, en algunos contextos, el mero crecimiento de las redes de producción global posible gracias a una expansión de la IED ha generado procesos de producción informal. Las firmas multinacionales han buscado relaciones laborales de “bajo costo y ‘flexibles’ al nivel de la producción”,²⁰ donde las mujeres tienden a predominar.

Las mujeres a menudo se encuentran sobre-representadas en la mayoría de los segmentos más marginados y de bajos ingresos de la economía informal

Por tanto, el término empleo informal aglutina muy distintos tipos de trabajo, algunos más parecidos a estrategias de supervivencia de bajos ingresos a las que las personas recurren cuando la economía se estanca. Otros tipos de trabajo (por unidad producida, pago por una

¹⁸ Kapsos 2004.

¹⁹ OIT 2002.

²⁰ Heintz y Pollin 2003: 4.

cantidad específica de trabajo) están integradas y contribuyen a procesos de acumulación a escala nacional o global (como es el caso de los trabajadores subcontratados, por ejemplo). La investigación ha mostrado que los trabajadores en empleos informales ganan menos, tienen ingresos más volátiles, carecen de acceso a servicios públicos básicos y protección, y enfrentan riesgos más altos de pobreza en comparación con los trabajadores en empleos formales.²¹ Como se explicará más abajo, las mujeres a menudo están sobre-representadas en los segmentos más marginales y de bajos ingresos de la economía informal. Ante la ausencia de bases de datos globales, se solicitó una investigación especial para este informe a fin de desarrollar la base estadística para países seleccionados basándose en los datos de muestreos disponibles más recientes.²²

La economía informal se encuentra estratificada por género y otras identidades sociales

Las mujeres y los hombres, como se hizo notar para el caso de los países industrializados avanzados, tienden a agruparse en diferentes ocupaciones (a menudo referidas como segregación horizontal). Es más probable también que las mujeres tengan ocupaciones de salarios más bajos, pobres condiciones de trabajo y perspectivas limitadas para el progreso (segregación vertical). A pesar de algunas mejoras en los 90, los niveles de segregación de género en el mercado laboral se mantienen altos en todo el mundo.²³ Por tanto, a falta de una regulación estatal efectiva, los propios mercados laborales tienden a reproducir las desigualdades de género.

Una segmentación similar ocurre en la economía informal. La figura 4. 2 ilustra las características de género de la economía informal: los hombres tienden a estar sobre-representados en el segmento más alto de la economía informal (entre los empleadores informales); las mujeres tienden a estar sobre-representadas en el segmento más bajo (entre los trabajadores subcontratados); y la relativa proporción de las mujeres y los hombres en los segmentos intermedios tiende a variar por sectores y países.²⁴ La estratificación comparable basada en la casta, la etnicidad y la religión, no representada en la figura 4. 2, también marca a la economía informal.²⁵

²¹ Chen *et al.* 2005.

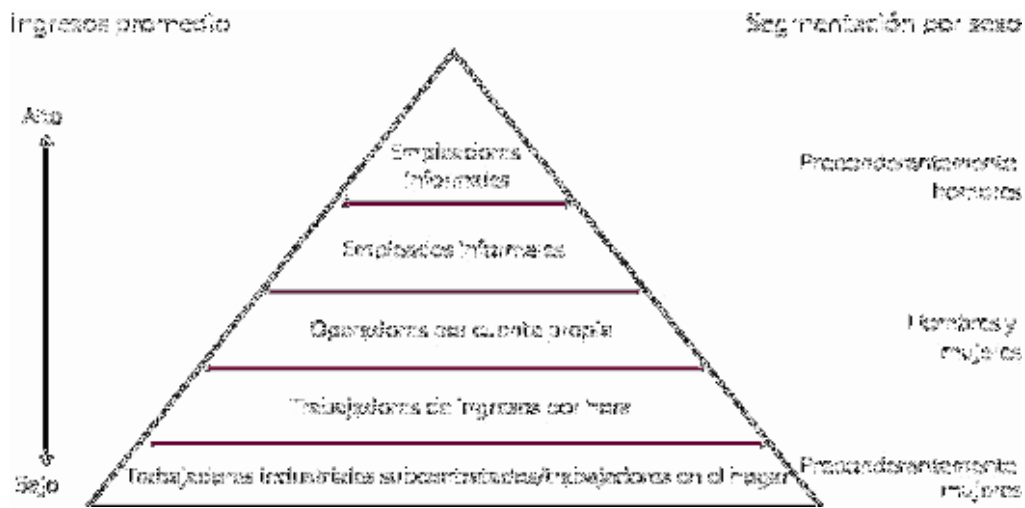
²² Heintz 2008.

²³ Anker *et al.* 2003.

²⁴ Chen 2009.

²⁵ Hariss-White 2003; Meagher 2007.

FIGURA 4. 2: Segmentación del empleo informal por salarios promedio y sexo



Fuente: Chen 2009

Contrario al sentido común, los declives económicos afectan a la economía informal de manera muy similar a como lo hacen con la economía formal

Los trabajadores en la economía informal se han visto particularmente afectados por la crisis económica global. Contrario a la creencia general de que la economía informal sirve como un colchón para los trabajadores formales que pierden sus empleos, los declives económicos afectan a la economía informal de manera muy similar a como lo hacen con la economía formal. Sin embargo, a diferencia de los trabajadores del sector formal los trabajadores informales no cuentan con un colchón que les apoye.²⁶ En India, por ejemplo, los trabajadores con ingresos informales en el pulido de diamantes ya han enfrentado despidos masivos, y los contratos de empleo se han vuelto todavía más precarios. De manera análoga las trabajadoras en el sector de la construcción han debido enfrentar una reducción de las jornadas diarias y los ingresos. Otros trabajadores, como los recolectores de basura que se emplean por su cuenta, están encontrando muy difícil la supervivencia a medida que la demanda disminuye y los precios caen.²⁷

Como se ha visto en capítulos previos, las vías de crecimiento difieren en su capacidad para generar empleo en cantidad y calidad suficiente. Esto, en cambio, influye en las perspectivas de las mujeres (y también de los hombres) de encontrar un empleo que cuente con buenos términos y condiciones. Con todo, las mujeres generalmente ocupan una posición más precaria en la fuerza de trabajo que los hombres. Cuatro factores conspiran para empujar a las mujeres a una posición económica desfavorable en términos de su acceso al ingreso derivado de un empleo remunerado.

- la brecha de género en la proporción de la fuerza laboral (los índices de participación de las mujeres se están incrementando, pero son consistentemente más bajos que los de los hombres);

²⁶ Horn 2009.
²⁷ Horn 2009.

- la segmentación del empleo (las mujeres ocupan desproporcionadamente más empleos de baja calidad, incluyendo el empleo informal, con bajos ingresos por su trabajo):
- la brecha de ingresos en función del género (en general las mujeres ganan menos de un monto dado y por un tipo de trabajo que los hombres, incluso dentro de la misma categoría de empleo); y
- menos horas de trabajo (debido a las concurrentes demandas de cuidados no remunerados y producción fuera del mercado).

Todos estos factores disminuyen el ingreso obtenido por las mujeres.

Las normas sociales y las relaciones de poder afectan al acceso de las mujeres al trabajo remunerado y al control sobre sus ingresos

Las normas sociales y las prácticas asociadas con instituciones de afines y familiares plantean mayores limitaciones a la capacidad de las mujeres para transformar su poder laboral en un salario decente, y para retener el control sobre el salario. Por ejemplo, los índices de actividad económica de las mujeres han sido históricamente bajos en las regiones de Medio Oriente y Norte de África (MONA), así como en partes del Sur de Asia, y siguen siendo bajas a pesar de algunos cambios.²⁸ La aceptación cultural del trabajo remunerado, especialmente cuando tiene lugar fuera de casa, las motivaciones (o presiones) que llevan a las mujeres a aceptar un trabajo, el tipo de trabajo que hacen, los efectos variables en el transcurso de sus vidas y el estatus de sus hogares, todos han sido factores importantes para delinear la experiencia de las mujeres en torno al trabajo remunerado.²⁹ Las evaluaciones de mujeres jóvenes solteras que se integran a la fuerza de trabajo remunerada tienden, en general, a ser positivas. Sin embargo, el cuadro que surge de la investigación a nivel micro es más ambiguo y contradictorio respecto a las mujeres casadas, quienes tienden a relatar la resistencia de sus maridos a los intentos por asegurar un empleo retribuido. Algunas veces su resistencia está vinculada a temores de desaprobación pública, ansiedad en torno a la fidelidad sexual de sus esposas, preocupaciones sobre la negativa a desarrollar tareas domésticas y el bienestar de los hijos, y la convicción de que el acceso a un ingreso independiente desestabilizará la autoridad masculina.³⁰

La responsabilidad de las mujeres para proporcionar trabajo de cuidados sin remuneración a menudo limita el tipo de empleo pagado que pueden desarrollar a trabajos de menores salarios y horarios más flexibles –factores que a menudo se traducen en ingresos más bajos y demandas de protección social más débiles. Sin embargo, la investigación etnográfica sugiere que las mujeres casadas a menudo hacen concesiones adicionales en su vida privada a cambio de permiso para poder ocupar en un empleo remunerado. Algunas veces esto supone entregar su salario al marido para conservar intacto el rol del hombre que mantiene a la familia. En otras ocasiones puede significar redefinir la maternidad para incluir la compra de productos de primera necesidad o la educación de los hijos. Puede también significar que los hombres reducen su contribución al presupuesto del hogar, mientras que las mujeres cubren el déficit resultante con su salario. A menudo implica que las mujeres asuman horarios más largos de trabajo sin remunerar para asegurar el cumplimiento de sus responsabilidades domésticas.³¹

²⁸ UNRISD 2005.

²⁹ Véase Kabeer (2007) para una revisión de los estudios de caso relevantes.

³⁰ Kabeer 2000, 2007.

³¹ Véanse las referencias en Kabeer (2007).

El resto de esta sección analiza cómo distintas vías de cambio estructural, junto con otras fuerzas, han dado forma a los mercados laborales en tres grupos de países o áreas. Se pone énfasis en las desigualdades de género que se han generado en términos de disponibilidad de empleo, informalidad, desempleo e ingresos.

La desigualdad de género en los mercados laborales persiste entre diversas trayectorias de desarrollo

Países de industrialización tardía en Asia: alimentando el crecimiento a través de los bajos salarios de las mujeres

República de Corea y Provincia China de Taiwán. Un aspecto destacado de las estrategias de desarrollo de estos países de industrialización tardía fue su capacidad para evitar el tipo de desigualdades verticales que marcaron la historia de la industrialización de países pioneros, como el Reino Unido. Pero como se verá en esta sección, los bajos niveles de desigualdad de clase en los países de industrialización tardía de Asia Oriental, fueron de la mano de significativas desigualdades de género en el mercado laboral durante el auge de su desarrollo, lo que se mantiene en la actualidad.

Los bajos niveles de desigualdad de clase en Asia Oriental han ido de la mano de significativas desigualdades de género en el mercado laboral

A pesar de las importantes diferencias en sus estructuras de mercado –grandes negocios en la República de Corea versus empresas pequeñas y medianas en la Provincia China de Taiwán– un componente clave de su estrategia de modernización fue dirigir la inversión a sectores estratégicos para ayudar a las industrias a adquirir la tecnología que necesitaban para actualizarse. Se ha argumentado que los bajos salarios de las mujeres, aproximadamente de la mitad que los de los hombres, fueron un estímulo para el crecimiento, puesto que mantuvieron bajos los costos de las exportaciones, financiando la adquisición de tecnología.³² Estas exportaciones de bajo costo fueron producidas fundamentalmente por mujeres, quienes padecieron la segregación laboral en las industrias de exportación (véase el cuadro 4. 1 para otros ejemplos).³³ Las mujeres jóvenes y solteras desempeñaron un papel clave en la fase temprana, intensiva en mano de obra de la industrialización entre principios de los 60 y 1973, con políticas de Estado que de manera deliberada promovieron esos empleos.³⁴ La dependencia del trabajo femenino barato también alimentó el conflicto social y la militancia sindical. Durante los 70 y principios de los 80, las trabajadoras en la República de Corea activamente buscaron mejorar los términos y condiciones de su trabajo a través de manifestaciones y protestas no violentas, a pesar de que las huelgas y otras formas de movilización social eran ilegales y a menudo se topaban con la violencia de la policía.

Los altos índices de crecimiento económico y la transformación estructural garantizaron casi el pleno empleo, índices salariales más elevados y algunas formas de bienestar corporativo (en el caso de la república de Corea) para un porcentaje significativo de trabajadores hombres. En contraste, las trabajadoras se mantuvieron en relativa desventaja a lo largo de ese período. Para ser ciertos, el número de mujeres económicamente activas creció de manera continua entre los 60 y los 70, y la participación de las mujeres en el empleo total también

³² Seguino, 2000a.

³³ Seguino (1997) acerca de la República de Corea, Cheng y Hsiung (1998) sobre la Provincia China de Taiwán.

³⁴ Greenhalgh 1965.

aumentó. La composición sectorial de la fuerza femenina de trabajo también cambió durante ese período, de la agricultura a la manufactura. De los años 80 en adelante, las estrategias postindustriales en la Provincia China de Taiwán y la República de Corea, pasaron de la manufactura de exportaciones intensivas en mano de obra a productos intensivos en capital – y también en términos del valor agregado³⁵ en un intento por “modernizar sus economías tecnológicamente”.³⁶

Cuando las industrias se actualizan tecnológicamente, siempre es la fuerza de trabajo femenina la que resulta desplazada. Así, aunque los regímenes encabezados por las exportaciones de los años 60 resultaron en una feminización del trabajo manufacturero en la Provincia China de Taiwán, la apertura simultánea a IED y a la movilidad del capital doméstico a partir de la década de los 80 se ha revertido en favor de una “desfeminización del trabajo”.³⁷ El desplazamiento de mujeres empleadas en el sector manufacturero no fue acompañado por una absorción significativa del trabajo femenino en otros sectores.³⁸ Un proceso similar de desfeminización se documentó en la República de Corea, donde la demanda de trabajo de las mujeres en el sector manufacturero se debilitó a principios de los 90, y donde la composición de la fuerza de trabajo en la industria electrónica cambió a favor de trabajadores del sexo masculino a medida que este sector cambió hacia productos de informática y comunicación más sofisticados.³⁹

¿Cómo están representados las mujeres y los hombres en términos de la seguridad en el empleo en estos dos tigres asiáticos? Después de tres décadas de desarrollo industrial y alto crecimiento, sólo alrededor del 36. 7 por ciento de las trabajadoras en la República de Corea contaban con empleos formales a tiempo completo en 1990 (en comparación con el 64. 5 de los trabajadores del sexo masculino), mientras que el 62. 4 tenía empleos temporales o trabajos por días (en comparación con el 35. 5 por ciento de los trabajadores del sexo masculino).⁴⁰ Por tanto, buena parte de las mujeres empleadas se enfrentaban a una considerable inseguridad e inestabilidad en términos de empleo y de ingreso. El cambio sectorial general en el empleo coreano de las manufacturas a los servicios ha ido acompañado de una mayor flexibilidad del mercado laboral, lo que ha derivado en un incremento de la utilización por parte de las empresas de trabajadores no regulares o no estandarizados (temporales o diarios), especialmente tras la crisis de Asia Oriental de 1997.⁴¹ En base a un método revisado de recopilación de la información, se estimaba que el empleo no estandarizado suponía el 24. 1 por ciento del empleo de los hombres, y el 40. 3 por ciento del empleo de las mujeres en 2005.⁴² Las horas semanales de trabajo son significativamente menores en el empleo no estandarizado, en comparación con el empleo de ingresos regulares y varias formas de auto-empleo. Los ingresos promedio por hora también son significativamente más bajos que los de los empleados regulares y remunerados. Estos factores plantean serias limitaciones al potencial de ingreso de las mujeres.

Por otra parte, el rápido aumento en los sueldos no elimina las brechas de género en este terreno. A pesar de aumento en las escalas salariales en el sector manufacturero de la

³⁵ Berik 2009.

³⁶ Seguino 2000b: 438.

³⁷ Seguino 2000b: 438; Berik 2009.

³⁸ Berik *et al.* 2004.

³⁹ UNDESA 1999.

⁴⁰ KNSO (Oficina Coreana de Estadísticas Nacionales), citado en Cho *et al.* 2004.

⁴¹ Grubb *et al.* 2007.

⁴² Por lo tanto las cifras para el empleo regular/temporal/diario para el período anterior a 2000 (citado anteriormente) no es compatible para el período post 2000.

República de Corea de 1980 a 1992, la brecha de género estaba lejos de cerrarse. El índice promedio de toda la industria (excluyendo la agricultura) de salarios de hombres y mujeres era de 42.9 por ciento en 1980 elevándose a 53.4 por ciento en 1990, indicando que las mujeres estaban ganando solamente la mitad que los hombres. Los datos para 2002 indican que este índice se elevó al 66 por ciento para la República de Corea y 70 por ciento para la Provincia China de Taiwán. Contrariamente a las expectativas neoclásicas, la creciente exposición a la competencia de las importaciones y el aumento de participación del comercio en el período 1980-1999 en ambos lugares, no ayudó a reducir la discriminación de las mujeres, como tampoco incrementó las oportunidades de empleo para trabajadoras más baratas.⁴³ Los empleadores taiwaneses transfirieron la producción a la China continental y al Sudeste Asiático, donde podían trabajadores más baratos, mientras que la mano de obra masculina local fue empleada en las nuevas industrias intensivas en tecnología. La discriminación en los ingresos creció a medida que el empleo de las mujeres declinó.⁴⁴

CUADRO 4. 1: Manufactura orientada a las exportaciones: ¿facilitando el acceso de las mujeres a los derechos sociales?

En un contexto de liberalización comercial, las mujeres han representado una parte importante de la fuerza de trabajo empleada en industrias manufactureras orientadas a las exportaciones en una amplia variedad de países en desarrollo. Sin embargo, este desarrollo ha diferido a menudo de la producción para la exportación en las economías de industrialización tardía de Asia Oriental, donde las manufacturas de exportación fueron promovidas al mismo tiempo que se protegían los mercados internos. La IED no sólo desempeñó un papel central en muchos de estos países en desarrollo, sino que las industrias también fueron criticadas por su naturaleza de enclaves, dada su escasa vinculación con la economía nacional.

Ha habido una curiosa ausencia de análisis sistemático de las políticas sociales en la amplia literatura que explora las diferentes facetas del empleo de las mujeres en estas industrias orientadas a la exportación. Las economías han tendido a enfocarse en los salarios y en las brechas de ingreso en virtud del género en el contexto de la orientación a las exportaciones. Los enfoques más sociológicos en la literatura exploran los procesos de la subordinación de género y la actividad de las mujeres en los hogares, comunidades y fábricas donde viven y trabajan. La responsabilidad social corporativa y la literatura activista acerca de los sindicatos, ONG y organizaciones de mujeres preocupadas por las condiciones de trabajo llevan a plantear preguntas que se relacionan con la política social. Pero se ha hecho un escaso intento por vincular estos hallazgos con trayectorias más amplias de política social.

Un estudio de UNRISD sobre seis países mostró que las trabajadoras en economías orientadas a la exportación se encuentran en la mayor parte de los casos en desventaja en términos de los derechos sociales a los que se accede a través de contratos de empleo. Por lo tanto, el empleo formal no parece constituir una ruta para que las mujeres tengan acceso a medidas de protección social y un ingreso social. Los países incluyeron a China, India, la República de Corea, Mauricio, México y Sudáfrica. En particular, en China y México, la manufactura de exportación ha constituido un importante motor para el crecimiento.

⁴³ Berik 2009.

⁴⁴ Berik 2009.

En China, el aumento del sector privado y externo ha llevado a un alto crecimiento de la demanda de trabajadoras tanto en fábricas orientadas a la exportación de las zonas económicas especiales (ZEE) en las provincias costeras de la zona oriental, como en empresas de pueblos y aldeas. Esto refleja la significativa transformación en la estructura del mercado laboral puesto que China reorientó su economía a los mercados globales. En las ZEE existe una jerarquía laboral compleja: la mayor parte de cargos técnicos y administrativos son ocupados por extranjeros y algunas veces por chinos (hombres) de clase media, mientras que los trabajadores semicalificados generalmente son mujeres. La mayoría de los trabajadores fijos son habitantes locales. Pero la mayor de la mano de obra es reclutada en zonas rurales, muchas de ellas liberadas de la agricultura como resultado de la descolectivización de finales de los 70. Las estimaciones basadas en numerosos muestreos apuntan que la fuerza de trabajo femenina representa alrededor del 80 por ciento. Disfrutan de un estatus temporal en sus lugares de trabajo y no tienen acceso a mecanismos de protección social ni beneficios en materia de bienestar. Regresan a casa periódicamente, durante períodos de desempleo, cuando se enferman, o cuando dan a luz.

En México la mayor parte de la generación de empleos en el sector manufacturero en los pasados 10-15 años se ha concentrado en el sector de las *maquiladoras*, la mayor parte de las cuales se localizan en los estados del norte cerca de la frontera México-Estados Unidos. El hecho de que las mujeres representen la mitad de esta mano de obra, parece sugerir que están en una posición de generar beneficios al contribuir al principal motor de crecimiento de la economía nacional. ¿Ha sido este el caso? Desde una visión positiva, existe alguna evidencia que sugiere que las trabajadoras en ciudades maquiladoras, sobre todo en el norte, tienen cierto acceso a medidas de protección social y a mayor estabilidad de empleo que en ciudades no maquiladoras en el interior. Las trabajadoras de las maquiladoras, por ejemplo, tienen acceso a algunos beneficios básicos legalmente obligatorios como la seguridad social y el pago tras el retiro. Con todo, no tienen acceso o éste es muy escaso, a beneficios de género no salariales como disposiciones para el cuidado de los hijos o licencias por maternidad –ambos esenciales para las trabajadoras y asuntos obligatorios para las mujeres que fueron empleadas con anterioridad. Las relativas ventajas de las mujeres también se han visto ensombrecidas por el cambio de ubicación de plantas ensambladoras de poca tecnología –las que a menudo disminuyen los salarios y proveen menor protección y regulación –a las provincias del interior donde las mujeres superan en número a los hombres. Entre 1975 y 1999, la participación de las mujeres como porcentaje de la fuerza de trabajo de cuello azul cayó del 67.3 al 45 por ciento. Se considera ampliamente que parte de la razón de este declive obedece al reclutamiento hombres (en lugar de mujeres) en las industrias y ocupaciones tecnológicamente más avanzadas.

El éxito exportador claramente es útil pero no suficiente para promover un rápido crecimiento del empleo combinado con el aumento de los salarios reales y un acceso significativo al bienestar social. Además, cuando las mujeres son confinadas a sectores que buscan bajos costos de la mano de obra, como en la producción del vestido y los textiles, parece haber menor espacio para la negociación salarial y el aprovisionamiento de bienestar, en la medida en que las empresas pueden amenazar con irse a países de costos más bajos (véase también el capítulo 9).

Fuente: Brachet-Márquez y de Oliveira 2004; Davin 2004; Jomo 2003; Razavi *et al.* 2004.

A medida que las cadenas de abastecimiento se enfrentan a una caída en la demanda global, las mujeres en los sectores exportadores a menudo son las primeras en ser despedidas

Industrialización estancada en economías duales: persistentes desigualdades de género y étnicas

En un número de países de ingresos medios, incluyendo Argentina, Brasil, México y Sudáfrica, el cambio estructural ya estaba en marcha en los 70 y los 80. En contraste con la

experiencia de Asia Oriental, la distribución asimétrica del ingreso a favor de grupos de ingresos elevados, alentó formas de industrialización intensivas en capital y calificación que limitaron la incorporación de grupos marginados al proceso de desarrollo. Hoy, el acceso al empleo en muchos de estos países todavía se caracteriza por marcadas desigualdades verticales y horizontales, incluyendo las que se basan en el género y la etnicidad.

Brasil y Sudáfrica. Brasil y Sudáfrica proporcionan un buen ejemplo. En ambos países, la agricultura desempeña un papel marginal en términos del empleo y el ingreso del hogar, aun cuando es la más importante fuente de empleo para los hombres, más que para las mujeres (véase la tabla 4. 1). La feminización de la agricultura⁴⁵ observada en los países de ingresos medios de América Latina no parece estar ocurriendo en estos países. El empleo de las mujeres, y en menor medida, el de los hombres, se concentra así, en sectores no agrícolas.

La combinación de índices de menor participación en la fuerza laboral, segmentación del empleo, menos horas de trabajo y significativas brechas de género en los salarios disminuye el ingreso de las mujeres en el empleo en ambos países y las coloca en una situación de desventaja respecto a los hombres. Sin embargo, hay dos importantes diferencias entre los casos de Sudáfrica y Brasil, y ambas están fuertemente influidas por el género y la etnicidad.

En primer lugar, el peso relativo del empleo informal es más importante en Brasil que en Sudáfrica. Aunque Brasil ha experimentado un crecimiento en el empleo formal desde principios del nuevo siglo, el trabajo informal todavía representaba alrededor de dos terceras partes del empleo de hombres y mujeres en 2005 (véase la tabla 4. 1). El relativamente pequeño tamaño de la economía informal en Sudáfrica se atribuye a las políticas del apartheid, que impuso restricciones a la participación económica de los africanos antes de 1994.

TABLA 4. 1: Indicadores de la fuerza de trabajo por sexo, alrededor de 2005 (población de 15 años o más)

	Brasil (2005)		India (2004)		Kenia (2005/2006)		Sudáfrica (2004)	
	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres	Hombre	Mujeres
Índice de participación en la fuerza laboral	82.0	59.1	86.0	43.4	74.5	66.2	59.4	43.4
Tasa de desempleo	7.7	13.6	2.1	2.6	9.4	8.8	23.2	30.5
Empleo en el sector agrícola como % del empleo total	23.1	15.6	50.5	73.9	56.3	69.7	12.1	7.2
Empleo informal como % del empleo total	63.0	65.9	91.0	95.2	82.6	92.1	30.7	39.0
Empleo informal en el sector agrícola como % del empleo total	20.5	8.4	50.1	73.7	53.6	67.5	5.9	5.5
Contribución de miembros de la familia al empleo informal agrícola como % del empleo total	2.7	5.4	10.0	37.4	20.9	26.7	n.a.	n.a.

Fuente: Heintz 2008.

⁴⁵ Deere 2005.

En ambos países, las mujeres se concentran particularmente en el trabajo informal remunerado, reflejado en la gran cantidad de empleadas domésticas –fenómeno estrechamente vinculado a desigualdades étnicas y de ingreso. En 2006 el empleo de servicios domésticos en Brasil representaba el 18.3 por ciento del empleo de las mujeres y el 0.4 por ciento del de los hombres.⁴⁶ Más de la mitad de las trabajadoras domésticas son de ascendencia africana.⁴⁷ En Sudáfrica, el empleo de servicios al hogar representaba el 16 por ciento del empleo de las mujeres y el 2 por ciento del de los hombres en 2007; de nuevo, la gran mayoría de los trabajadores domésticos (91 por ciento) proceden de grupos étnicamente desfavorecidos.⁴⁸

En segundo lugar, aunque las relaciones laborales son menos extensas, el desempleo es mucho mayor en Sudáfrica que en Brasil (véase la tabla 4.1). Sin embargo, en ambos países las mujeres se ven más afectadas que los hombres. En Brasil, las mujeres tienen casi el doble de probabilidades que los hombres de estar en el paro, reproduciendo la situación de otros países latinoamericanos, incluyendo Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde las mujeres también se encuentran sobre representadas entre los desempleados.⁴⁹ Es importante tener en mente que el desempleo de las mujeres (como regla general) es probable que no esté debidamente contabilizado respecto al de los hombres, dado que es más aceptable para una mujer declararse como ama de casa (y por lo tanto, fuera de la fuerza de trabajo) que como una persona que busca trabajo (y que es, técnicamente, desempleada), aun cuando ella sea, de hecho, una buscadora de trabajo sin éxito.

En la mayor parte de categorías de empleo, las mujeres ganan menos que los hombres. Los ingresos por hora son particularmente bajos en el empleo informal. En Brasil, por ejemplo, los empleados domésticos ganan menos del 50 por ciento del ingreso medio por hora de todas las personas empleadas. En Sudáfrica, el porcentaje cae al 30 por ciento. Incluso cuando se compara con trabajadoras en otras ocupaciones informales, no agrícolas, las diferencias todavía son sustanciales.

Las diferencias en las horas trabajadas por mujeres y hombres empleados es probable que exacerben aun más el escaso acceso de las mujeres al ingreso de un empleo remunerado. En ambos países, las horas de trabajo pagadas semanalmente a las mujeres suponen el 80-90 por ciento respecto a las de los hombres. Una de las principales explicaciones para esta diferencia de género en la semana de trabajo es que, en promedio, las mujeres están vinculadas mucho más que los hombres a ocupaciones no remuneradas y fuera del mercado laboral en sus hogares, y en sus comunidades (véase el capítulo 7).

La etnicidad es un determinante potencialmente importante del bienestar social y económico tanto en Sudáfrica como en Brasil. Esto no significa ignorar las importantes divisiones en otros países analizados en este capítulo, como las creadas por el sistema de castas en India, por ejemplo, o la experimentada por minorías inmigrantes y étnicas en la República de Corea, o los distintos grupos étnicos/lingüísticos en Kenia. Sin embargo, Brasil y Sudáfrica son estudios de caso útiles en términos del impacto de la etnicidad, que actúa claramente como un estratificador del mercado laboral y a menudo se relaciona con el género, como en el caso de los empleados domésticos.

⁴⁶ CEPAL 2008.

⁴⁷ OIT 2007.

⁴⁸ Lund y Budlender 2009.

⁴⁹ CEPAL 2008.

En Sudáfrica, las desventajas étnicas en el mercado laboral son el resultado combinado de la exclusión económica (elevadas tasas de desempleo) y la inclusión desfavorable (concentración en puestos de trabajo de baja calidad) –particularmente para la población africana (véase la tabla 4. 2). También existe una significativa brecha de ingresos en función de la etnicidad dentro de cada categoría de empleo: los ingresos son menores para los africanos, relativamente mayores para la etnicidad mixta (conocida como de color en la administración de las categorías étnicas de la era del apartheid), mayor aún para los indios y la mayor en su conjunto para la población blanca.

En Brasil y Sudáfrica, la etnicidad claramente actúa como un estratificador en el mercado laboral y a menudo se entrelaza con el género

En Brasil, la participación de la fuerza laboral y los índices de desempleo son similares entre los grupos étnicos y las desventajas del mercado laboral parecen manifestarse más en términos de una inclusión desfavorable. Esto significa que el empleo informal supone una mayor proporción del empleo entre los afro-descendientes⁵⁰ y poblaciones indígenas en comparación con los blancos y los asiáticos (véase la tabla 4. 2). En términos de ganancia media por hora, los trabajadores afro-descendientes y los indígenas reciben los ingresos más bajos por su trabajo. Los trabajadores asiáticos reciben los ingresos medios más altos, seguidos de la población blanca.

TABLA 4. 2: Indicadores básicos de la fuerza laboral, por grupo étnico, en Sudáfrica y Brasil

Sudáfrica				
	Africano	De color	Indio	Blanco
% de la población en edad laboral	77.0	9.0	3.0	11.0
Índice de participación de la fuerza de trabajo	48.3	59.2	56.9	62.2
Índice de empleo-población	33.1	46.0	48.8	58.8
Índice de desempleo	31.5	22.3	14.1	5.5
Empleo informal como % del total	44.3	21.4	15.0	8.4
Brasil				
	Afro-descendiente	Indígena	Blanco	Asiático
% de la población en edad laboral	48.1	0.2	51.2	0.5
Índice de participación de la fuerza de trabajo	71.1	71.0	69.1	69.3
Índice de empleo población	60.6	60.8	61.2	63.8
Índice de desempleo	11.6	10.9	9.1	6.8
Empleo informal como % del total	70.6	69.0	58.2	57.4

Fuente: Heintz 2008.

Economías agrícolas: ingresos inseguros tanto para mujeres como para hombres

En las pasadas dos décadas, el medio de vida rural se volvió menos seguro. Los Estados han recortado su apoyo a la agricultura doméstica. Al mismo tiempo, se ha incrementado la exposición a la competencia de grandes productores subsidiados y los mercados globales de

⁵⁰ La Encuesta Muestra de Hogares a nivel Nacional (PNAD) clasifica a los individuos en cinco grupos étnicos: *brancos* (blancos), *pretos* (negros), *pardos* (morenos o de descendencia mixta), *amarelos* (asiáticos) e *indígena* (indígenas). Dada la similitud en el mercado laboral entre *pretos* y *pardos*, el debate incluye *pretos* y *pardos* en una sola categoría: afro-descendientes.

materias primas se han tornado más volátiles. Muchos observan que un aspecto preocupante del cambio agrario en las sociedades contemporáneas de países en desarrollo es la creciente preponderancia de la diversificación del ingreso (definido como “el proceso mediante el que las familias rurales construyen una diversificada cartera de actividades y de capacidades de apoyo social en su lucha por sobrevivir y con el fin de mejorar sus estándares de vida”⁵¹). Para amplios sectores de la población, tanto femenina como masculina, esto ha significado una búsqueda constante de ingresos, a través de trabajo remunerado y auto-empleo que a veces es disfrazado de trabajo remunerado, en o lejos de la aldea. En países en desarrollo con economías informales amplias, las actividades distintas de las agrícolas son, en su mayor parte, informales, aun cuando una pequeña proporción de los trabajadores consigan empleos en la economía formal (como los empleados del sector público, usualmente la primera línea de proveedores de servicios en clínicas y escuelas rurales).

India y Kenia. Aunque los índices de crecimiento del PIB en India se aceleraron marcadamente en los 80 y los 90, impulsados sobre todo por el sector de los servicios, el empleo sigue estando dominado por la agricultura (que involucra al 74 por ciento de la fuerza laboral del país). En Kenia, las estructuras productivas y de ocupación están dominadas por el sector primario (63 por ciento), y es también este sector el que proporciona exportaciones hortícolas de alto valor agregado que son fundamentales en la balanza comercial de Kenia.

Mientras que las tasas de participación en la fuerza laboral de las mujeres y los hombres kenianos son relativamente elevadas y bastante similares, India presenta una brecha laboral mayor (véase la tabla 4. 1) –modelos que son típicos de estas dos respectivas regiones. En general, el trabajo es ampliamente informal en ambos países, más que en economías duales como las que se analizaron en la sección precedente, y es menos probable que los hombres tengan acceso al escaso empleo formal.

En ambos países, el trabajo agrícola representa un mayor porcentaje de la ocupación entre las mujeres que entre los hombres –situación inversa a la de Brasil y Sudáfrica- y prácticamente todo este empleo es informal (véase la tabla 4. 1). De hecho, las mujeres constituyen el esqueleto del sector agrícola como pequeñas propietarias y receptoras de ingresos ocasionales en ambos países. La proporción de mujeres trabajadoras como miembros de la familia que contribuyen en actividades agrícolas informales, es particularmente elevada.

En Kenia, la producción agrícola también se ha incrementado en años recientes y es ahora la principal fuente de crecimiento. La rápida expansión de la producción hortícola estimuló inicialmente el crecimiento en la producción de granjas de pequeños propietarios así como el aumento en el número de trabajadores en grandes operaciones comerciales.⁵² Las mujeres en Kenia trabajan como pequeñas propietarias (sea en el manejo de sus propias granjas o trabajando en una granja familiar) y como trabajadoras agrícolas asalariadas estacionales en productos de exportación de alto valor (particularmente flores) organizadas por grandes empresas comerciales. Sin embargo, en números absolutos no exceden las 100 mil.⁵³ El empleo en el sector hortícola no parece reducir la pobreza ni elevar los niveles de vida de los hogares cuando se compara con otros hogares que no participan en el sector. Con todo, muchos de los trabajos generados son ocasionales y estacionales, y el ingreso es volátil.⁵⁴ Además, el número de puestos de trabajo generados por el sector en un futuro cercano es

⁵¹ Ellis 1998: 4; Bryceson 1999; Breman 2009.

⁵² Heintz 2008.

⁵³ Dolan y Sorby 2003.

⁵⁴ Jenkins 2005.

probable que sea relativamente bajo comparado con el desafío de empleo al que actualmente se enfrenta Kenia.⁵⁵

En India, las mujeres constituyen una cada vez más importante proporción de la mano de obra temporal en áreas rurales, a medida que los hombres abandonan la agricultura para involucrarse en otras ocupaciones.⁵⁶ En contraste con Kenia, los índices de crecimiento agrícola en India en los 90 progresaron lentamente (alrededor de un 2 por ciento por año), especialmente cuando se les compara con el fuerte crecimiento de la economía en su conjunto. Además, la inversión pública (en irrigación y control de inundaciones) ha sido baja y decreciente, planteando limitaciones reales al aumento de la productividad y del empleo en este sector⁵⁷ -desafíos clave a largo plazo para reducir la pobreza.

Los servicios en India, al igual que en muchos otros países en desarrollo, se han expandido para incluir una amplia gama de actividades –desde el trabajo doméstico (para las crecientes clases medias) o los vendedores ambulantes a servicios que proliferan en la industria de las tecnologías de la información. La mayoría de estas ocupaciones suponen largas jornadas de trabajo y protección social mínima o nula, y generan muy distintos beneficios y niveles de ingreso, capacitación, productividad y perspectivas de carrera.⁵⁸ La proporción del empleo en los servicios es baja para el nivel de producción que generan (menos del 25 por ciento del empleo total, contribuyendo al 53 por ciento del PIB).

El auge de los servicios de las tecnologías de la información y la subcontratación del trabajo de oficina por parte compañías multinacionales ha generado oportunidades para hacer carrera en empleos formales intensivos en capacidades para las mujeres educadas que hablan inglés y que pertenecen a las clases medias urbanas. Si bien las mujeres representan una amplia proporción de la fuerza de trabajo en este sector emergente, la segmentación y la discriminación a lo largo de las líneas de género, casta y clase social están muy extendidas y las mujeres tienden a concentrarse en el más bajo nivel de ocupación.⁵⁹ Además, como se vio en el capítulo 1, el sector de las tecnologías de la información emplea a menos de un millón de personas. Su potencial para transformar los patrones de empleo agregado en el futuro cercano es muy bajo, y la mayoría de las mujeres que trabajan en India todavía se encuentran o en el trabajo agrícola informal o en actividades de servicios del tipo más precario y salarios más bajos (como el trabajo doméstico).

Las brechas de género en los ingresos semanales obedecen de manera significativa a una combinación de salarios por hora bajos y menos tiempo dedicado al trabajo remunerado en ambos países, pero son mayores en India que en Kenia. En promedio, el monto de los ingresos semanales de las mujeres equivale solamente a la mitad que el de los hombres en India, y a dos terceras partes en Kenia.⁶⁰ Los salarios semanales son menores en el empleo agrícola informal, donde se concentra la mayoría de las mujeres. En suma, si bien hay mucha variación en la extensión, forma y calidad del empleo de las mujeres en los tres grupos de países analizados en esta sección, así como entre los países de cada grupo, las jerarquías de género son de todos modos expansivas y constituyen una poderosa fuerza para influir en los mercados laborales.

⁵⁵ Heintz 2008.

⁵⁶ Gayathri 2005; Jackson y Rao 2009.

⁵⁷ Ghosh 1998; Jackson y Rao 2009.

⁵⁸ Paliwala y Neetha 2009b.

⁵⁹ Ghosh 2009.

⁶⁰ Heintz 2008.

3. Género, pobreza y el papel de las estructuras de los hogares

Los hallazgos en secciones previas son importantes para entender la relación entre el empleo y los niveles de la pobreza entre las mujeres. Mientras que la menor vinculación al mercado laboral por parte de las mujeres reduce su acceso a ingresos, esto no siempre se refleja en mayores índices de pobreza femenina (medida al nivel de los hogares). La primera sección del presente capítulo ha mostrado, por ejemplo, que a pesar de los relativamente bajos ingresos en el mercado laboral en los países del sur de Europa, las mujeres no son significativamente más pobres que los hombres, en gran medida por la aportación de los ingresos al seno del hogar. ¿Las desventajas de las mujeres en los mercados laborales y sus menores ingresos en otros países también son compensados de la misma manera? Esta sección examina los índices de pobreza de los trabajadores pobres, valorando la posibilidad de que los ingresos de los trabajadores en determinados tipos de empleo vivan en hogares con pocos ingresos.

La concentración del ingreso no es suficiente para cerrar la brecha de pobreza basada en el género en la República de Corea

En la República de Corea, los índices de pobreza de los trabajadores pobres son igualmente bajos para hombres y mujeres en el empleo regular. Sin embargo, los índices estimados de pobreza entre mujeres con trabajos temporales y diarios (es decir, no-regulares) son mucho mayores que los de los hombres en similar situación. Esto sugiere que los ingresos combinados dentro del hogar no son suficientes para cerrar las brechas de pobreza basadas en el género. Las mujeres ocupadas en empleos temporales y diarios en zonas urbanas tienen tres veces más probabilidades de vivir en hogares pobres que los hombres en las mismas categorías de empleo (véase la tabla 4. 3). Las brechas de género son ligeramente menores en las zonas rurales. Este patrón podría relacionarse con el hecho de que una enorme proporción de trabajadoras temporales y diarias son las únicas asalariadas, o las principales asalariadas en sus hogares (46. 5 por ciento de los trabajadores diarios y 39. 8 por ciento de los trabajadores temporales, en contraste con el 35 por ciento de los trabajadores regulares). Dada la enorme brecha de género en los salarios, los índices de pobreza para los hogares en los que las mujeres son el principal o el único sostén de la familia son mayores que los de aquellos hogares donde los hombres son los principales o los únicos asalariados.

Los efectos de la concentración del ingreso en Brasil y Sudáfrica varían en función de las estructuras de los hogares

En Brasil y Sudáfrica, el riesgo de pobreza por categoría de empleo se incrementa a medida que las personas cambian de un empleo formal a uno informal (véase la tabla 4. 4). Los trabajadores agrícolas informales, los trabajadores que contribuyen al ingreso familiar y los empleados domésticos tienen índices de pobreza particularmente altos respecto a otros individuos empleados. Sin embargo, si las tasas de pobreza son desagregadas por género, las cifras muestran que las mujeres empleadas, al menos en Brasil, a menudo tienen una menor tasa en promedio de pobreza que los hombres, particularmente en categorías específicas de empleo.

TABLA 4. 3: Índices de pobreza de los trabajadores pobres en la República de Corea, 2005

	Masculino (%)	Femenino (%)	Índice femenino respecto al masculino
Empleo retribuido (urbano)			
Trabajador regular	0.1	0.1	1.0
Trabajador temporal	2.6	7.0	2.7
Trabajador diario	13.1	37.6	2.9
Empleo retribuido (rural)			
Trabajador regular	n.a.	0.3	n.a.
Trabajador temporal	6.8	9.1	1.3
Trabajador diario	15.6	36.3	2.3

Nota: Los índices de pobreza se basan sólo en ingresos derivados del empleo, no en ingresos totales de los hogares. Fuente: Heintz 2008.

TABLA 4. 4: Índices de pobreza de trabajadores pobres por estatus de empleo, formalidad y sexo alrededor de 2005 (% de población de 15 o más)

	Brasil (2005)		India (2004)		Kenia (2005/2006)		Sudáfrica (2004)	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
Empleo formal								
Empleo retribuido (no agrícola)	11.0	5.9	1.5	2.2	17.3	9.9	23.1	30.4
Donde figuran en el sector privado	11.6	5.6	n.a.	n.a.	16.5	11.9	24.7	32.7
Donde figuran en el sector público	8.2	6.5	n.a.	n.a.	18.5	8.0	18.0	20.2
Auto-empleado (no agrícola)	3.5	5.8	n.a.	n.a.	11.6	13.3	28.7	36.3
Trabajadores agrícolas formales	27.2	22.9	4.0	n.a.	32.1	27.8	45.4	45.5
Empleo no agrícola informal								
Empleo retribuido	23.2	22.6	11.6	14.0	34.6	29.4	52.3	64.9
Del cual son trabajadores domésticos ^a	31.0	30.1	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	60.6	65.4
Trabajadores por cuenta propia	23.5	22.3	9.7	12.3	33.5	32.8	60.9	75.9
Empleador	5.5	2.0	0.3	n.a.	18.9	20.5	42.1	57.6
Trabajador de la familia que contribuye	35.7	29.5	9.4	15.5	30.5	35.2	n.a.	n.a.
Empleo agrícola informal								
Trabajador retribuido	47.5	41.9	30.7	30.5	41.1	50.1	65.6	70.2
Auto empleado	45.5	47.2	13.4	10.2	45.2	54.0	95.1	94.2
Trabajador de la familia que contribuye	65.3	57.6	15.6	16.4	36.3	45.1	n.a.	n.a.
Otro empleo								
Producción para uso propio	45.1	50.3	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	24.0	21.2	14.6	18.4	30.5	30.5	35.6	47.1

Notas: Las líneas nacionales de pobreza son determinadas utilizando diferentes metodologías. Por lo tanto, los índices de pobreza no son comparables entre países. Sin embargo, los patrones de riesgo relativo de pobreza podrían ser comparados entre países. ^a Excluye a trabajadores domésticos privados. Los trabajadores domésticos formales están incluidos en las estimaciones para todos los trabajadores formales retribuidos –públicos y privados a = no disponible. Fuente: Heintz 2008.

¿Por qué las mujeres empleadas –que se encuentran en desventaja en términos de oportunidades de empleo e ingresos- tienen tasas de pobreza más bajas que los hombres en categorías similares de empleo? Este resultado aparentemente contradictorio surge porque se pondera el ingreso agregado de los hogares, no la posición de un individuo en el mercado laboral, y esa es la forma en que se determina el estatus de pobreza. Así, las mujeres

empleadas podrían tener menores índices de pobreza en promedio que los hombres en categorías de empleo similares porque su contribución al ingreso familiar hace la diferencia dependiendo de si el hogar es considerado pobre o no –incluso cuando el empleo de la mujer es de muy baja calidad.

En Sudáfrica, el cuadro es muy distinto. Aquí, los índices de pobreza entre las mujeres empleadas son casi siempre mayores que los de los hombres empleados, sugiriendo que el ingreso combinado no tiene el mismo efecto que en Brasil. Una posible explicación puede encontrarse en la combinación de los modelos de empleo con la estructura de los hogares. Y a este respecto uno encuentra una importante diferencia entre Brasil y Sudáfrica. Esto significa que los ingresos promedio más bajos de una mujer al menos teóricamente se ajustan al combinar sus ganancias con las de otros miembros del hogar. En segundo lugar, los hogares donde las mujeres son la única o la principal fuente de ingreso son más comunes en Sudáfrica que en Brasil –sea porque los hombres se encuentran ausentes o porque están desempleados o económicamente inactivos. Esto incrementa el riesgo de pobreza en las mujeres puesto que no tienen una pareja masculina con la cual unir sus ingresos. El fenómeno sudafricano de “hombres ausentes” podría estar influenciado en parte por la histórica senda de crecimiento del país, caracterizado por economías de enclave (esto es, con pocos vínculos con la economía nacional) y un sistema migratorio de hombres muy amplio, que ha dejado una huella indeleble en las estructuras de los hogares y en las relaciones de género.⁶¹

Es interesante hacer notar el hecho de que la acumulación de ingresos en los hogares a veces mitiga las desigualdades de género en los ingresos aunque esto no es tan cierto en términos de la etnicidad, que es otra desigualdad horizontal. Como se explicó en la sección precedente, la etnicidad actúa como un poderoso mecanismo de estratificación en mercados laborales duales. Dadas las desventajas étnicas, uno esperaría encontrarlas reflejadas en los índices de pobreza de los trabajadores pobres. Las tablas 4. 5 y 4. 6 generalmente confirman estas expectativas para Sudáfrica y Brasil.

⁶¹ Budlender y Lund 2009.

TABLA 4. 5: Índices de pobreza de los trabajadores pobres por empleo y grupos étnicos en Sudáfrica, 2004 (%)

	Africano	Blanco	Indio	De color
Empleo formal				
Empleo retribuido (no agrícola)	26.5	24.1	17.4	30.1
Del cual figuran en el sector privado	28.2	25.3	20.3	30.8
Del cual figuran en el sector público	18.3	20.7	5.8	24.2
Auto empleo (no agrícola)	25.6	34.1	18.8	33.7
Agricultura formal	53.2	25.3	10.7	43.0
Empleo informal no agrícola				
Empleo retribuido	61.4	32.7	18.2	49.3
Del cual son trabajadores domésticos	71.1	74.8	100.0 ^a	60.2
Trabajadores por cuenta propia	72.2	28.0	27.3 ^a	53.5
Patrón	51.2	28.2	14.0 ^a	29.9 ^a
Empleo agrícola informal				
Empleo retribuido	68.1	37.8 ^a	-	63.4 ^a
Auto empleado	95.0	60.6 ^a	-	92.0 ^a
Total	45.9	26.4	17.8	36.4

Nota: ^aPequeño número de observaciones. Las estimaciones deberían ser tratadas con cuidado. Fuente: Heintz 2008.

TABLA 4. 6: Índices de pobreza de trabajadores pobres por empleo y grupos étnicos en Brasil, 2005 (%)

	Blancos	Afro- descendientes	Asiáticos	Indígenas
Empleo formal				
Empleo retribuido (no agrícola)	5.9	13.4	3.7	12.0
Del cual figuran en el sector privado	6.5	14.1	4.5	11.2
Del cual figuran en el sector público	4.4	11.4	1.5	14.2
Auto empleo (no agrícola)	2.8	10.6	2.1	0.0
Agricultura formal	15.5	35.2	-	-
Empleo informal no agrícola				
Empleo retribuido	14.8	30.3	10.5	26.0
Del cual son trabajadores domésticos	22.5	35.3	26.8	39.2
Trabajador por cuenta propia	14.5	31.6	11.6	37.4
Patrón	2.5	8.8	7.2	0.0
Miembro de la familia que contribuye	16.7	46.3	4.6	72.6
Empleo agrícola informal				
Empleo retribuido	36.8	52.0	19.7	49.5
Auto empleo	31.7	56.9	7.9	68.4
Miembro de la familia que contribuye	45.5	72.0	20.7	85.5
Otro empleo				
Producción para uso propio	35.7	57.5	48.6	71.1
Total	13.9	32.4	8.0	33.7

Fuente: Heintz 2008.

Cuando los índices de pobreza de los trabajadores pobres son analizados en función del género, las mujeres empleadas a menudo presentan índices de pobreza medida más bajos que los de los hombres empleados, principalmente debido a la unión de los ingresos. Esto es porque las mujeres y los hombres tienden a vivir juntos en el mismo hogar y, en hogares donde las mujeres tienen un empleo remunerado, el riesgo de pobreza en su conjunto será menor. Aunque ciertamente existen hogares interétnicos en Brasil y Sudáfrica, es frecuente encontrar que todos los miembros de los hogares pertenecen al mismo grupo étnico y enfrentan las mismas desventajas económicas. Por lo tanto, los índices de pobreza de trabajadores jóvenes a menudo están más relacionados con las desventajas del mercado laboral basado en la etnicidad, que en desventajas basadas en el género en el empleo remunerado.

En India, el empleo de las mujeres a menudo es inducido por la desesperación, en contraste con Kenia

En India y Kenia, las diferencias entre hombres y mujeres en términos de los ingresos promedio no necesariamente se reflejan en una comparación de sus índices de pobreza (véase la tabla 4. 4). En India (al igual que en Sudáfrica), los índices de pobreza entre mujeres empleadas son casi siempre más altos que entre los hombres empleados. Sin embargo, en Kenia (al igual que en Brasil), no se puede hacer la misma generalización especialmente en el empleo formal y en el empleo no agrícola informal remunerado. ¿Cómo se puede explicar esta diferencia?

Diversos factores operan aquí. Primero, el empleo femenino en India parece tener más un carácter de desesperación, especialmente en áreas urbanas. En las ciudades indias, los ingresos de hogares pobres muestran un índice de empleo femenino más alto (19. 3 por ciento) que el índice de empleo medio para todas las mujeres urbanas (16. 6 por ciento). Por lo tanto, la pobreza puede ser vista como un factor que empuja a las mujeres al trabajo remunerado, y a menudo a formas marginales de empleo con salarios muy bajos. Esto no ocurre con los hombres: en hogares pobres urbanos, el índice de empleo de los hombres es, de hecho, menor que el índice promedio para todos los hombres urbanos (49. 8 y 54. 9 por ciento, respectivamente).

En Kenia, existen menores evidencias de empleo de mujeres que tenga un carácter de desesperación. La participación femenina en la fuerza de trabajo parece ser generalmente alta e inclusive se amplía en diversos estratos de ingresos. El índice de participación en la fuerza laboral de mujeres pobres es de hecho un poco menor que entre las mujeres no pobres (63 por ciento versus 69 por ciento). Si este patrón se combina con índices de participación femenina en la fuerza laboral que son significativamente mayores en su conjunto, esto sugiere que el empleo por desesperación podría representar una proporción menor del empleo total de las mujeres en Kenia en comparación con India. A pesar de que diversos factores entran en juego, también se sugiere que en Kenia el empleo de las mujeres podría reducir el riesgo de pobreza (debido al ingreso que obtiene), en lugar de que la pobreza empuje a las mujeres a formas muy marginales de empleo (como parece ser el caso en India).

Del análisis de esta sección surgen dos conclusiones. En primer lugar, el riesgo de pobreza que enfrentan distintas categorías de trabajadores está determinado tanto por las instituciones del mercado laboral como por la estructura de los hogares en que viven.

En segundo lugar, aun cuando el ingreso combinado con otros miembros del hogar (normalmente parejas o esposos) permita a las mujeres compensar sus mínimas ganancias y escapar de la pobreza, esto refuerza su dependencia financiera de otros quienes deciden cómo se asignan los recursos, mientras restringen sus opciones de salida.

4. El papel del Estado para combatir la desigualdad de género y la pobreza: implicaciones para la política

Las estrategias de desarrollo pueden tener un efecto directo en la extensión y severidad de la pobreza al crear empleos e ingresos. Por el contrario, las políticas generalizadas de contracción macroeconómica que operan a través de la deflación exigida es probable que

tengan un efecto negativo en las condiciones de los grupos más pobres, como ha ocurrido en muchos países en desarrollo.

Como se ha visto en este capítulo, las desigualdades de género no necesariamente se reducen, e inclusive se podrían reforzar durante el proceso de cambio estructural. Los escenarios de Asia Oriental muestran claramente que el éxito en la generación de empleos no necesariamente reduce las desigualdades de género. La creación de empleos puede ignorar a las mujeres, o, ante la ausencia de políticas del mercado laboral que contrarrestan la discriminación de género, pueden incluirlas en términos desfavorables. Con todo, las recetas de políticas neoliberales argumentan que la desregulación, la flexibilidad y la remoción de las distorsiones de mercado pueden generar más y mejores empleos, un incremento en los salarios reales y una reducción en las brechas de género. En la práctica, esto no ha ocurrido. En muchos países en desarrollo, como se describe en este informe, la mayor parte de la economía opera más allá del alcance regulador del Estado, y ello ha tenido un efecto particularmente desfavorable en los grupos marginados.⁶² No sólo los gobiernos han limitado el reclutamiento en el sector público. En ocasiones violan sus propios marcos reguladores a través de la segmentación de sus empleados en trabajadores permanentes, por contrato y voluntarios, y es en ésta última categoría donde predominan las mujeres. La necesidad urgente y deseable de una serie de opciones de políticas públicas claras que creen, expandan y doten de fuerza a los derechos legales de los trabajadores –independientemente del género y la casta/etnicidad, tanto en el trabajo como respecto a la protección social- no se puede negar.⁶³

Existe una necesidad urgente de una serie de opciones políticas claras que creen, amplíen y refuercen los derechos de los trabajadores

El movimiento feminista en múltiples niveles ha tenido éxito en la articulación de perspectivas previamente ignoradas, ha confrontado los convencionalismos establecidos, ha puesto en evidencia polarizaciones previamente no cuestionadas y, en la misma medida, ha contribuido a re-escribir las agendas políticas. Un área de considerable convergencia política ha sido la educación de las mujeres, apreciada tanto por razones intrínsecas como instrumentales. La eliminación de la disparidad de género en la educación primaria y secundaria es uno de los objetivos del tercer apartado de los ODM. La inscripción de las niñas a la educación primaria se ha incrementado rápidamente en todo el mundo, reduciendo y menguando, marcadamente y, en algunos casos, revirtiendo la brecha de género en la asistencia a la escuela; la participación de las mujeres en educación secundaria también ha crecido, superando la de los niños en tres regiones.⁶⁴

Sin embargo, la distribución de empleos por género sólo se puede explicar parcialmente por los diferentes ambientes educativos. Las mujeres tienden a quedar atrapadas en empleos escasamente remunerados, y el conjunto de las diferencias salariales de género se explican por factores distintos a las diferencias de capital humano.⁶⁵ La discriminación del mercado laboral a menudo significa que las mujeres en la práctica deben contar con niveles educativos más altos que los hombres para competir en la fuerza laboral en términos de igualdad. Si bien

⁶² Breman 1996.

⁶³ Harriss-White 2010.

⁶⁴ UN 2008a.

⁶⁵ Psacharopoulos y Tzannatos 1992; Horton 1996.

las mujeres de elevado nivel educativo han progresado en sus carreras a pesar de las fuerzas discriminatorias que tercamente se mantienen, la mayor parte de ellas todavía están atrapadas en actividades económicas informales y de bajos ingresos.

Es fundamental desarrollar acciones en tres áreas para fortalecer la seguridad económica de las mujeres:

- formalización de los empleos informales a través de regulaciones laborales más sólidas;
- mejora de los mecanismos de protección para las personas que no tienen acceso al empleo formal; e
- incremento del acceso a otros activos productivos que faciliten la generación de ingreso en ausencia de oportunidades formales de empleo.

Protección de los trabajadores informales a través de la regulación del Estado

No existe una solución simple para el problema de la informalidad laboral, dada la heterogeneidad del trabajo informal. La receta política común de formalizar la economía informal necesita, de este modo, ser amplia en su diseño pero confeccionada para distintos tipos de informalidad. Hasta la fecha, el debate sobre la informalización se ha enfocado primordialmente, en el auto empleo en empresas informales y a menudo, de manera más específica, en los micro-empresarios que contratan a otros (por lo tanto, el énfasis está en los derechos de propiedad, que se supone promueven la actividad empresarial y el dinamismo económico⁶⁶). Como mínimo, este debate necesita distinguir entre trabajadores asalariados en empleos informales y el auto empleo en empresas informales.⁶⁷ Como ya se ha mostrado, el principal atractivo de la economía informal para los empleadores es precisamente la ausencia de regulación laboral, posibilitando costos laborales más bajos y una mayor explotación de los trabajadores. Esto significa que un asunto político fundamental es la ausencia de regulación y la falta de voz e influencia política.⁶⁸ Por lo tanto, es necesario enfrentar de manera más sólida la falta de derechos en el trabajo en las agendas políticas.

La necesidad de mayor regulación es particularmente fuerte cuando se refiere al empleo asalariado. Un área de trabajo informal típicamente femenina que está recibiendo atención creciente de sindicatos, gobiernos y agencias multilaterales de desarrollo es el trabajo doméstico remunerado (véase el cuadro 4. 2).

⁶⁶ De Soro 2000.

⁶⁷ Chen 2009.

⁶⁸ Ghosh 2009.

CUADRO 4. 2: Reduciendo la pobreza de trabajadores domésticos a través de la promoción de sus derechos

Si bien el empleo en servicios domésticos es significativo y, en algunos contextos, constituye una fuente creciente de ocupación para mujeres y niñas en muchos países en desarrollo, los trabajadores domésticos a menudo carecen de derechos laborales y protección social. En algunos países, como India, el empleo doméstico ni siquiera es reconocido como tal. Los ingresos de los empleados del hogar en ese país tienden a ser de los más bajos entre todas las profesiones, y están muy lejos de mantener sus hogares lejos de la pobreza. En Brasil y Sudáfrica, por ejemplo, el 30 y el 65 por ciento de los trabajadores domésticos, respectivamente, viven en hogares pobres.^a

Varios países han intentado mejorar las condiciones de empleo y el estatus de los trabajadores domésticos. En Bolivia, por ejemplo, tras años de presión por parte de organizaciones de empleados del hogar, se logró la formulación de la ley de empleados del hogar en 2003, estipulando un salario mínimo, un máximo de horas de trabajo, vacaciones y un bono remunerado de un año por cada cinco años de trabajo. Argentina, Chile, Perú y Sudáfrica también han fortalecido recientemente la protección de los trabajadores domésticos. ¿Cómo fueron incluidos los derechos de los trabajadores domésticos en la agenda política de estos países? La investigación comparada sobre las reformas legales en América Latina sugiere que además de la organización autónoma de parte de los mismos trabajadores domésticos, las alianzas políticas con organizaciones laborales, feministas e indígenas, así como con legisladores progresistas, fueron clave.^b

Por supuesto, el fortalecimiento de los derechos de los empleados del hogar a un salario decente y a condiciones laborales, es sólo el primer –aunque necesario– paso para una mayor protección social. Los derechos legales también necesitan ser aplicados y cumplidos. Entonces, ¿qué se ha logrado? La evidencia en el caso de Sudáfrica sugiere que las intervenciones en el mercado laboral pueden ayudar a mejorar los salarios y las condiciones de trabajo: la introducción de salarios mínimos se dice que ha elevado los ingresos por hora en más de un 20 por ciento en el transcurso de un año, sin efectos negativos aparentes en el empleo. Otro requisito legal, como el derecho a un contrato por escrito, indemnización por jubilación, notificación de despido y acceso a seguro del desempleo parecen haber tenido efectos positivos similares: elevaron la proporción de trabajadores domésticos con un contrato por escrito del 7 por ciento en 2002 al 36 por ciento en 2007 y la proporción de deducciones de desempleo registradas del 3 al 32 por ciento.^c

La consecución de los derechos de los empleados del hogar es cada vez más perseguida a nivel internacional. Por ejemplo, en marzo de 2008, el órgano de gobierno de la OIT acordó situar el trabajo decente para los trabajadores domésticos en la agenda de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2010, con la idea de adoptar una convención y/o recomendaciones el año siguiente.

Notas: ^aHeints 2008. ^bBlofield 2009. ^cHertz 2004; Lund y Budlender 2009.

Promoción de la protección social, pero no como sustituto del empleo decente

En el contexto de una mayor flexibilidad y desregulación del mercado laboral, se ha puesto un énfasis creciente en la extensión de la protección social hacia los trabajadores informales y otros grupos vulnerables. Si bien este es un señalamiento oportuno y bienvenido, también existe el peligro de desvincular la protección del funcionamiento del mercado laboral. Las agendas de protección social estrechamente concebidas, no pueden sustituir a la creación de empleo ni a las agendas de trabajo decente.

En la República de Corea, por ejemplo, la respuesta del Estado a la desregulación del mercado laboral se ha fortalecido y extendido para llegar a programas clave de bienestar social, particularmente de seguridad social. Así, se fusionaron diversos fondos de seguros

médicos en uno solo para integrar un esquema público, el seguro de salud nacional, en 2000.⁶⁹ De manera análoga, se logró la cobertura universal para las personas de edad avanzada en los 90 a través del plan nacional de pensiones (véase el capítulo 5). A pesar de la expansión reciente de los derechos a prestaciones de seguros, la falta de cumplimiento por parte de los empleadores, especialmente con los trabajadores no regulares, sigue siendo un obstáculo clave. Esto afecta a las mujeres más que a los hombres, dada su ya citada sobre-representación entre los trabajadores temporales y diarios. En el caso del plan nacional de pensiones, que se ha extendido gradualmente a todos los trabajadores, incluyendo el trabajo diario, temporal, el auto empleo y los trabajadores de la familia, las mujeres representan menos de un tercio del total. La principal razón debe encontrarse en la hasta hace poco baja tasa de afiliación a las pensiones entre las mujeres, y la obligatoriedad de reunir 25 años de antigüedad para ser acreedoras de los beneficios de las pensiones.⁷⁰

Las economías duales como Brasil y Sudáfrica se han centrado en la asistencia social como una forma de combatir la pobreza y la inseguridad económica. En Brasil, donde los programas contributivos cubren menos de la mitad de la población económicamente activa, las transferencias en efectivo dirigidas a los pobres se han vuelto muy importantes dentro del sistema de protección social desde finales de los 90. Esto incluye pensiones rurales y el principal programa de transferencias de efectivo condicionadas, Bolsa Familia. Sudáfrica también ha ampliado gradualmente los beneficios de la asistencia social no contributiva financiada con ingresos fiscales (véase la tabla 4. 7). Las becas en efectivo (como la beca de apoyo a la infancia) se dice que son altamente redistributivas y que han contribuido a la reducción de la pobreza en un dos por ciento en 2005.⁷¹ De manera similar a otros programas de transferencia de efectivo, las mujeres predominan entre los beneficiarios tanto en Brasil (93 por ciento) como en Sudáfrica (85 por ciento).⁷²

Aunque los datos son limitados se puede asumir que las transferencias tienen un efecto positivo en los recursos que las mujeres pobres tienen a su disposición. Hay un debate abierto acerca de si la especificidad de las transferencias de efectivo lleva a beneficios netos para las mujeres beneficiarias, especialmente en términos de acceso al empleo y seguridad económica.⁷³ Sin embargo, una forma de ingreso fiable y regular debería ser vista de manera positiva, particularmente en contextos donde grandes cantidades de mujeres cuidan de los hijos y otros dependientes. En algunos casos, las transferencias de efectivo podrían facilitar la búsqueda de empleo de las mujeres y el acceso a un empleo remunerado.⁷⁴ Sin embargo, los medios para probar esto también se han revelado problemáticos: los funcionarios locales a menudo agregan nuevos requisitos para la elegibilidad, como demostrar el pago de impuestos y cartas certificadas por oficiales de policía.⁷⁵ Los solicitantes de asistencia social podrían percibirse como dependientes de dádivas del gobierno, justificando, por tanto, el manejo discrecional de estos beneficios (véase el capítulo 5).⁷⁶

⁶⁹ Kwon y Tchoe 2005.

⁷⁰ Peng 2009.

⁷¹ Lund 2009.

⁷² Lindert *et al.* 2007.

⁷³ Molyneux 2007; Bradshaw 2008.

⁷⁴ Veras Soares *et al.* 2007.

⁷⁵ Goldblatt 2005.

⁷⁶ Fraser y Gordon 1994.

TABLA 4. 7: Distribución de distintas asignaciones entre hombres y mujeres en Sudáfrica, 2008

	Número que recibe		%
	Masculino	Femenino	
Asignación de apoyo a la infancia	83,652	4,852,514	98
Asignación para pensión por vejez	629,233	1,673,017	73
Asignación de veteranos de guerra	1,437	323	18
Asignación de discapacidad	618,540	765,349	55
Asignación de custodia de infantes	17,814	290,537	94
Combinación de asignaciones	180	6,544	97
Asignación para cuidado de dependientes	3,483	98,731	97
Total	1,354,659	7,687,408	85

Fuente: Departamento de Desarrollo Social, Sudáfrica 2008.

Aumento del acceso de las mujeres a la tierra, el microcrédito y otros activos productivos

Una tercera área para la intervención política comprende las medidas que apoyan las actividades generadoras de ingresos para las mujeres a través del acceso a activos productivos, incluyendo la tierra y los microcréditos. Los esquemas de microcrédito, como los programas de transferencia de efectivo, pueden ser vistos como una respuesta al fracaso de las estrategias económicas para generar empleo suficiente que proporcione salarios decentes. A menudo se cree que el auto empleo generado a través del microcrédito ayudará a que las mujeres reconcilien las exigencias contrapuestas de generar ingresos y asumir sus responsabilidades familiares.⁷⁷

En India, las reformas del sector bancario en 1991 llevaron al descenso en el crédito bancario otorgado en áreas rurales,⁷⁸ y el gobierno ha buscado llenar una parte de este vacío a través de una rápida expansión en el aprovisionamiento de microcréditos creando grupos de auto ayuda, especialmente de mujeres. El programa vinculado a los grupos de auto ayuda ha crecido desde apoyar a 500 de esos grupos en 1992 hasta 500.000 en 2002, cubriendo a alrededor de 40 millones de personas pobres, 90 por ciento de las cuales son mujeres.⁷⁹ Una expansión tan enorme del crédito orientado a mujeres en grupos, en lugar de unidades de producción de los hogares, es potencialmente beneficioso. Sin embargo, debido a que estos programas desembolsan pequeños créditos, esto también puede resultar en un sistema en el que las mujeres tienen un excelente acceso al crédito, pero sólo a pequeñas cantidades que deben ser devueltas rápidamente (y que no permiten que los fondos vayan a actividades que generen ingresos y que tienen un largo período de gestación), mientras los hombres tienen acceso a créditos bancarios lo suficientemente grandes como para desarrollar inversiones significativas.⁸⁰

⁷⁷ Paliwala y Neetha 2009a.

⁷⁸ Ramachandran y Swaminathan 2004.

⁷⁹ NABARD (Banco Nacional para la Agricultura y el Desarrollo Rural) 2007, citado en Jackson y Rao 2009.

⁸⁰ Jackson y Rao 2009; Ramachandran y Swaminathan 2004.

El acceso a empleos decentes, la capacitación vocacional y la habilitación de los servicios sociales son necesarios para proporcionar a las mujeres una ruta sostenible fuera de la pobreza y acceso a ingresos personales

Más importante, sin embargo, es el hecho de que el aprovisionamiento de crédito, aunque necesario, está lejos de ser suficiente para que el auto empleo sea exitoso. Más bien, es el contexto económico general el que desempeña un papel dominante.⁸¹ Las evidencias del impacto de los programas de crédito en la habilitación de las mujeres a nivel de los hogares, en términos de las relaciones de género, son contradictorias, con algunas evidencias de frecuente violencia doméstica, algunas veces vinculada a presiones para el repago de deudas, y a crecientes responsabilidades laborales, así como a una mayor autonomía financiera.⁸² Una nota final de cautela en los estudios a nivel de aldeas en India alerta de que, con el declive en el sector bancario formal en el campo, la explotación de los pobres en zonas rurales se ha intensificado a medida que las fuentes informales de crédito (prestamistas, mercaderes, latifundistas) han emergido para cubrir esa necesidad. Los esquemas de microcréditos controlados por ONG no han logrado expandirse ni llegar al sistema bancario rural formal, y sólo pueden complementar a un sistema mucho más diverso de crédito rural.⁸³

Instituir políticas que apoyen la seguridad económica de las mujeres a largo plazo

La asistencia social, la seguridad social y los microcréditos no pueden resolver el problema de la pobreza ni la desigualdad basada en el género a menos que se acompañen de políticas que promuevan la seguridad económica de las mujeres a largo plazo. El acceso a empleos decentes, la capacitación vocacional, la habilitación de servicios sociales y comodidades son tan necesarias para proporcionar a las mujeres una ruta sostenible para salir de la pobreza y acceder al ingreso personal.

Especialmente en países donde la agricultura sigue siendo importante en los ingresos de las personas, el acceso a la tierra es un componente crucial de la seguridad económica. El análisis de género de las instituciones de propiedad de la tierra ha evidenciado la complejidad de las leyes, costumbres, normas sociales, relaciones y prácticas sociales que conspiran para excluir a las mujeres de la propiedad y el control en muchas regiones (la situación en Asia del Sur⁸⁴ y América Latina⁸⁵ ha sido motivo de una investigación amplia). Una parte de este trabajo ha sido retomado en ciertos círculos políticos y promotores. Existe una visión más o menos simplista de que la pobreza de las mujeres se puede atribuir a su falta de acceso a la tierra y que los mercados de las tierras son la solución.⁸⁶

Esto remite a dos aspectos clave. En primer lugar, dada la centralidad de los mercados de tierras y de la reforma agraria basada en el mercado en la actual agenda económica neoliberal dominante, es importante preguntar si el funcionamiento de los mercados puede dar cabida a la demanda de tierras por parte las mujeres. Aunque una base empírica está lejos de ser

⁸¹ Ghosh 1998.

⁸² Goetz y Gupta 1996; Hashemi *et al.* 1996; Kabeer 1998.

⁸³ Ramachandran y Swaminathan 2004.

⁸⁴ Awargal 1994.

⁸⁵ Deere y León 2001.

⁸⁶ Banco Mundial 2001a.

amplia, una lectura juiciosa de la evidencia existente apunta a severas limitaciones de los mercados de las tierras como canal para la inclusión de las mujeres, especialmente para la amplia mayoría de mujeres pequeño-propietarias, trabajadoras agrícolas sin tierras y aquellas que desarrollan distintos tipos de trabajo informal.⁸⁷

En países donde la agricultura sigue siendo importante para los ingresos de las personas, el acceso a la tierra es un componente crucial de la seguridad económica

En segundo lugar, es necesaria una agenda más amplia para satisfacer las necesidades de las agricultoras. En muchos lugares del África Subsahariana rural, por ejemplo, la agricultura femenina a menudo está limitada, no porque se impida el acceso de las mujeres a las tierras, sino porque carecen del capital o de un ingreso no agrícola regular para contratar trabajadores, comprar insumos y acceder a los canales de comercialización.⁸⁸ Esto requiere un conjunto de políticas más amplio para apoyar a la agricultura de los pequeños propietarios (véase el capítulo 1).

En situaciones donde la acumulación de capital descansa en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, sea o no agrícola, y no se produce por una reducción en la carga de trabajo de cuidados no remunerados que las mujeres y las niñas desarrollan para hacer frente a sus obligaciones sociales, es muy probable que ello resulte en una ampliación del tiempo de trabajo total, con implicaciones negativas para su bienestar (véase el capítulo 7).⁸⁹

⁸⁷ Véase Rasavi (2007a), para una revisión de la evidencia existente; Razavi 2003; UNRISD 2006b.

⁸⁸ Whitehead 2001; O’Laughlin 2007.

⁸⁹ Elson 2005.