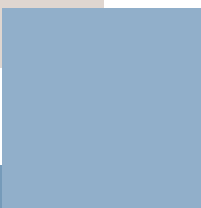
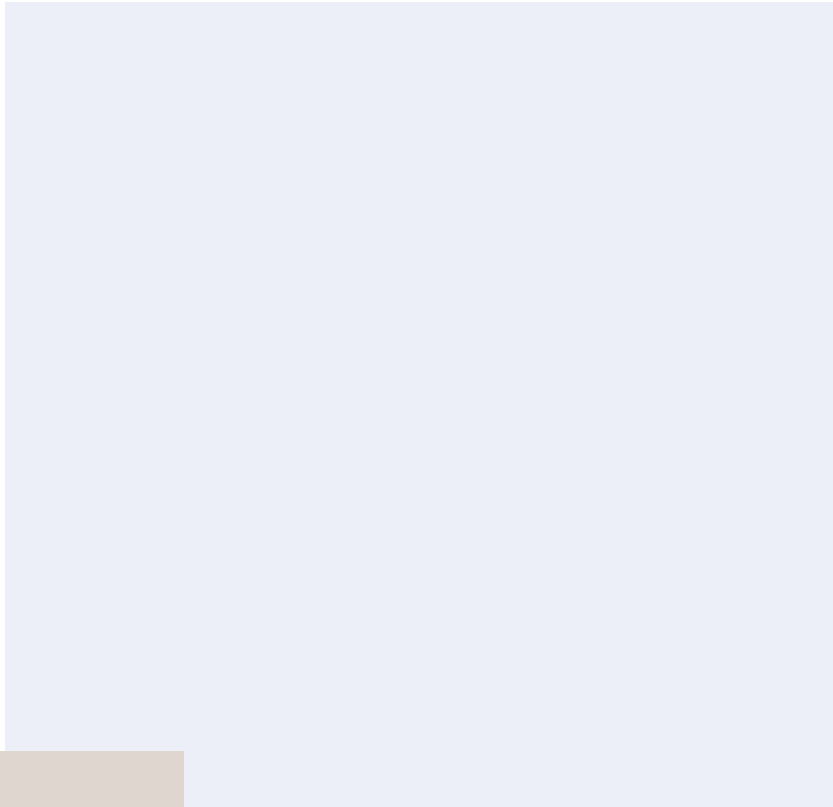




## Sección 2 Mujeres, trabajo y política social



LAS MUJERES DOGON  
ESCUCHAN LA RADIO  
MIENTRAS TRABAJAN.  
DOUENTZA (MALÍ).



Las relaciones desiguales inherentes a la distinción por razón de sexo moldean las formas como las familias y los hogares asignan los recursos, e influyen en la distribución de los derechos y las responsabilidades, el trabajo y el tiempo libre, entre sus miembros masculinos y femeninos. Sobre todo en los análisis de la corriente económica predominante, no se reconoce de manera suficientemente clara el hecho de que las jerarquías sociales y los ordenamientos basados en el género tienen efectos similares en el seno de las instituciones del mercado. Estas últimas no operan de manera imparcial en el trato del hombre y la mujer, a pesar de las aseveraciones neoliberales en sentido afirmativo. Por el contrario, los mercados, con todos sus riesgos y su comportamiento variable, incorporan las jerarquías de género presentes en la sociedad y sus instituciones. Las instituciones del mercado tampoco reconocen el valor económico de los bienes y servicios que tienen lugar fuera del nexo pecuniario. De ahí que mucho del trabajo no remunerado de las mujeres continúe siendo inadvertido. Los derechos sustentados en el mercado están, por lo tanto, inherentemente sesgados a favor del sexo masculino.

A menos que se adopten medidas para corregir las discriminaciones y vulnerabilidades a las cuales están expuestas las mujeres, y que son parte integral de los mercados liberalizados, la tendencia será que ellas salgan perdiendo en el lugar de trabajo, en sus medios de vida y en su papel asistencial. Sin embargo, en nombre de la eficiencia, el crecimiento y la libertad, la política económica neoliberal contemporánea ha arremetido contra la aplicación de medidas reguladoras para compensar los riesgos sociales y enmendar las desigualdades.

Ciertamente, la liberalización ha abierto nuevas oportunidades de empleo para algunas mujeres, pero también les ha impuesto nuevas cargas y riesgos. En los cuatro capítulos de esta sección se examinan las repercusiones que ha tenido la liberalización para las mujeres en diferentes contextos. En el primero, “La feminización e informalización del trabajo”, se revisa la presencia creciente de la mujer en la fuerza de trabajo no agrícola, mientras que en el segundo, “Las condiciones cambiantes de la vida rural”, se examinan las repercusiones en los medios de vida agrícolas. El tercero, “Migración de trabajadoras a través de las fronteras”, se refiere al fenómeno de la movilidad creciente de las mujeres en búsqueda de trabajo; y en el último de estos cuatro capítulos, “La búsqueda de un programa nuevo de política social”, se exploran las inseguridades que han sufrido las mujeres por la falta de protección social en la era de la liberalización, y se examinan las posibilidades de que se les proporcione dicha protección.





# Capítulo 5

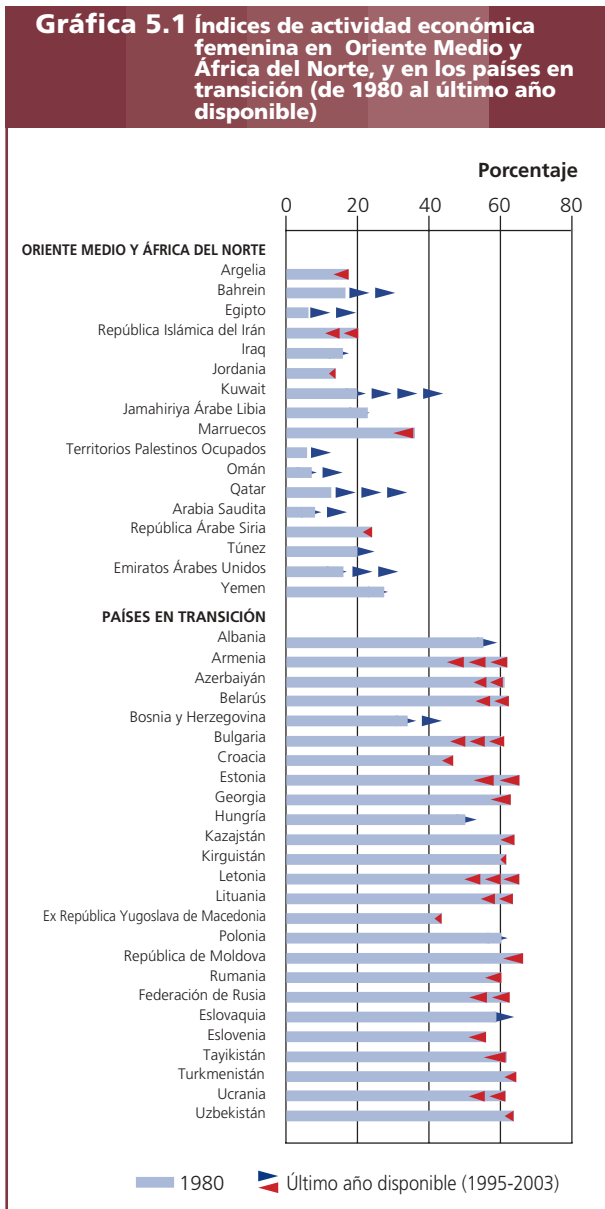
## La feminización e informalización del trabajo

En los últimos tres decenios las tasas de actividad económica de las mujeres han estado incrementándose en la mayor parte del mundo, tal como se mostró en la gráfica 1.2 y como lo muestra la 5.1. Hay excepciones a esta tendencia mundial general, de manera importante en Europa Central y Oriental y en Asia Central, donde ha habido un retroceso, y en el Oriente Medio y África del Norte, donde dichas tasas se mantienen muy bajas.<sup>1</sup> Pero la tendencia general es hacia aumentar la presencia femenina en el dominio de la economía, y en algunos países los índices de actividad de las mujeres se están aproximando a los de los hombres. ¿Qué significa en realidad la convergencia aparente de los índices de actividad económica masculino y femenino? ¿Significa la desaparición de la distinción por razón de sexo en el mercado laboral? En otras palabras, ¿ser hombre o mujer ya no es un atributo significativo que afecta las modalidades de entrada a la fuerza laboral, la pauta del empleo, el estatus en el mercado laboral, y el acceso a la remuneración y a las prestaciones sociales? Otra cuestión que surge del incremento de la participación femenina en la fuerza laboral es si eso ha tenido un efecto igualatorio en la división por sexo del trabajo doméstico y asistencial no remunerado.

La información que se analizó en el capítulo 3 permite sugerir que, no obstante haber habido cambios importantes en las pautas de trabajo de las mujeres—siendo el más notable de ellos el incremento en el trabajo asalariado—los mercados laborales siguen estando segmentados por género, así como por factores tales como raza, casta y etnicidad, los cuales se cruzan con el sexo de las personas. La segmentación del mercado laboral no desaparece con la modernización y el crecimiento económico,

tal como demuestra claramente la experiencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En la medida en que los mercados laborales se reestructuran y modernizan, invariablemente hay cambios a la vez que continuidades. Sin embargo, la intensificación reciente del trabajo remunerado de la mujer ha estado acompañada por procesos de desregulación de las condiciones de trabajo, así como por la transferencia de determinadas tareas de las empresas subcontratistas y por la fragmentación de cadenas internacionales de suministro.

El primer problema clave en cuanto a la participación de la mujer en el mercado laboral es la forma como su empleo tiene que ajustarse a su papel principal en la economía doméstica y la asistencia no remunerada. Aun en los países industrializados donde este tipo de trabajo se está transfiriendo hacia otras instituciones fuera de la familia, la asistencia pagada que se presta en hospitales, guarderías y asilos de ancianos es una pequeña parte de todo el trabajo asistencial que se realiza en esas sociedades. El hecho de que sean casi exclusivamente las mujeres quienes llevan a cabo esta labor tiene repercusiones para el empleo femenino; se tiende a castigar a la fuerza de trabajo femenina y se contribuye de manera importante a menguar su posición en términos de remuneración y de categoría ocupacional.<sup>2</sup> Aunque muchas personas consideran que la labor asistencial es una ocupación sumamente satisfactoria, en los hogares donde los ingresos son bajos y las comodidades escasas, la carga asistencial puede ser desproporcionadamente pesada para la mujer y, cuando se incluye la provisión de alimentos y servicios, cara. Por lo tanto, entre los temas de la política pública se incluye no sólo la



Fuente: OIT 2003.

necesidad de proporcionar más y mejores oportunidades de trabajo para las mujeres, sino también mitigar su carga de trabajo doméstico y asistencial mediante un suministro más adecuado de servicios básicos, además de promover una distribución más justa del trabajo no remunerado entre hombres y mujeres.

Sin embargo, aun cuando las mujeres estén incluidas en el mercado laboral, mujeres y hombres tienden a estar segregados

en ocupaciones diferentes (situación que a menudo se denomina segregación horizontal). Es más probable también que las mujeres se ocupen en empleos de menor remuneración, en condiciones de trabajo más deficientes y con peores perspectivas de mejoramiento (segregación vertical). Esta es una de las razones principales por las que la segregación en el mercado laboral es tan pernicioso. Investigaciones fiables muestran que a pesar de que en los años 90 hubo algunas mejoras, los niveles de segregación por género en el mercado laboral continúan siendo altos en todo el mundo.<sup>3</sup> Las mujeres tienden a congregarse en trabajos mal pagados y de baja categoría ubicados en el extremo más bajo de la jerarquía ocupacional, y también a tener poca seguridad en el empleo. Para reducir la segmentación por género se requiere de una intervención estatal enérgica en campos tales como capacitación especial para la mujer y legislación contra la discriminación; así como la promoción de las necesidades y los derechos de las trabajadoras en organizaciones de trabajadores legítimas, que sean capaces de exigir rendición de cuentas a los gobiernos y a los empleadores.

Finalmente al relacionar el género con la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y en los ingresos, hay que considerar las repercusiones que ello pueda tener en sus relaciones personales en el trabajo y en el hogar. Puede ser que aun cuando se gane alguna cantidad de dinero por primera vez no se alteren determinadas características de la subordinación por razón de sexo, tales como la dependencia de la mujer en relación a la protección masculina; pero puede reducir su dependencia del suministro masculino, y realzar su seguridad económica y su opinión en las decisiones domésticas. Para las mujeres más jóvenes podría significar una mayor movilidad social, la posibilidad de posponer el matrimonio y un mínimo de ingresos para gastar a discreción. Este valor recientemente adquirido puede afectar también la manera como las mujeres sean tratadas, así como sus sentimientos de autoestima.<sup>4</sup> A pesar de los logros obtenidos, hay razones para tener precaución al equiparar el trabajo remunerado de las mujeres con la adquisición de autonomía. Tal como ya se advirtió, las mujeres pueden ver cómo aumenta su carga de trabajo total sin que haya cambios en sus responsabilidades asistenciales. Hay también instancias en las que los hombres reducen su aportación al presupuesto del

hogar, especialmente en lugares donde es común que los padres no vivan con sus hijos, como sucede en Sudáfrica y en algunas partes del Caribe.<sup>5</sup>

## NORTE Y SUR: ¿CONVERGENCIA Y COMPETENCIA?

La economía mundial, tal como se señaló en el capítulo 2, está operando sustancialmente por abajo de su capacidad y los niveles de desempleo se están haciendo más graves. Los índices de desempleo en la mayoría de los países de la OCDE son muy altos, como lo es el desempleo manifiesto en los países en desarrollo. Esto marca un cambio: es característico que los países en desarrollo hayan tenido tasas de desempleo manifiesto más bajas, mientras que el desempleo disfrazado o subempleo ha sido por lo general predominante. Por lo tanto, el cambio sugiere que el problema de encontrar empleo se ha hecho tan agudo que ahora ya no es posible disfrazarlo.

Otra pauta común es la tendencia mundial a que el trabajo sea cada vez más informal y esporádico, aunque no debería exagerarse el grado de convergencia de pautas entre el Norte y el Sur. La “economía informal” incluye tanto el empleo por cuenta propia en empresas pequeñas y no registradas como el empleo asalariado sin contrato seguro, sin beneficios o protección legal. Este tipo de economía está adquiriendo mayor importancia en todo el mundo, tanto por su proporción respecto al empleo total como por el número de empresas informales.<sup>6</sup> Aun en las economías desarrolladas, se reduce el número de trabajadores que tienen contratos seguros, y muchos trabajadores con empleo formal están perdiendo sus prestaciones sociales relacionadas con el trabajo, como el seguro de salud y la pensión.<sup>7</sup> En una gran parte del África subsahariana y de Asia Meridional, y en países latinoamericanos tales como Bolivia, Ecuador, Perú y México, sólo una fracción de la fuerza de trabajo ha tenido alguna vez algún empleo formal. Pero en países como Argentina y Chile, cuyos mercados laborales han llegado a parecerse a los del mundo industrializado, las fábricas han cerrado, el empleo en el sector público ha sido recortado, el

salario real ha caído, y un número creciente de hogares se han hecho dependientes de la economía informal y no reglamentada.<sup>8</sup>

Esta tendencia no estaba prevista. En los años 60 y 70 se daba por cierto que el desarrollo de la economía moderna en todo el mundo reduciría y absorbería la actividad informal, tal como había sucedido históricamente en los países industrializados. El crecimiento extensivo subsiguiente de la economía informal ha invertido dichas expectativas ya que, por el contrario, la economía mundial ha mostrado una tendencia a promover formas precarias de trabajo que no generan ingresos suficientes para lograr la subsistencia. A pesar de este fenómeno creciente, en la actualidad se da relativamente poca atención internacional al trabajo y al empleo, excepto por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya labor es importante; esa falta de atención persiste aun en el programa de reducción de la pobreza del último decenio. De hecho, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio el empleo apenas si aparece.

Finalmente, no obstante que los efectos de la integración mundial en los trabajadores del Sur han sido considerados, al menos por parte de los economistas especializados en temas de comercio, como algo positivo para los países en desarrollo, los datos disponibles son ambiguos.<sup>9</sup> Para la vasta mayoría de los países en desarrollo, el empleo en el sector manufacturero de hecho se ha estancado o disminuido en el último decenio, mientras que el crecimiento y el empleo en ese mismo sector ha quedado confinado a un puñado de países: China, Malasia, Indonesia, Tailandia y Chile. El surgimiento rápido de las importaciones relacionado con la liberalización del comercio es la causa del deficiente funcionamiento de la manufacturación en todas partes, en la medida en que los bienes importados baratos, recientemente desregulados, han desplazado a aquellos productos intensivos en mano de obra manufacturados por productores locales a pequeña escala, incapaces de competir en los mercados internacionales. La pérdida de empleos por la competencia con las importaciones ha sido significativa en algunos de los países en desarrollo, y puede ser que no se compense con el empleo generado por las exportaciones.<sup>10</sup>

Algunos partidarios de la liberalización del comercio afirman que en el Sur las mujeres han surgido como ganadoras en el nuevo escenario del empleo manufacturero. Pero la imagen no



es verídica. Donde quiera que hayan crecido las industrias manufactureras destinadas a la exportación (incluidos China, Malasia, Bangladesh, México y Tailandia), las mujeres no han sido absorbidas proporcionalmente en las respectivas fuerzas de trabajo de dichos países. Y aun cuando las condiciones de trabajo y términos de remuneración en muchas de esas fábricas son deficientes según los niveles internacionales, por lo general son mejores que en la economía informal urbana y rural. Sin embargo, estas consideraciones positivas en cuanto a las oportunidades de empleo femenino en expansión deberían ser ponderadas.

En primer lugar, tal como se ha mostrado en el capítulo 3, en la medida en que estas industrias han mejorado, madurado y necesitado de una fuerza de trabajo más calificada, ha habido una amplia desfeminización del trabajo.<sup>11</sup> En las industrias con una gran cantidad de fuerza de trabajo femenina, especialmente en la manufactura del vestido, también ha habido una fuerte tendencia hacia la desregulación y la subcontratación; a menudo esto da como resultado un empleo extensivo de trabajadoras a domicilio, quienes constituyen uno de los grupos más invisibles de la economía informal (véase más abajo). Por último, la destrucción de empleos a causa de la liberalización de las importaciones no afecta sólo a aquellos ocupados por la “aristocracia laboral” masculina en industrias propiedad del Estado o por él protegidas, sino también a los empleos ocupados por mujeres. Estos pueden pertenecer al sector propiedad del Estado, como sucede en China, o a formas informales de trabajo en empresas locales de pequeña escala e intensivas en mano de obra.<sup>12</sup>

## EL EMPLEO DE LA MUJER EN LOS PAÍSES DE LA OCDE: CONTINUIDAD Y CAMBIO<sup>13</sup>

En los países de la OCDE, la participación de las mujeres en la fuerza laboral ha estado aumentando en la medida en que la industrialización y la urbanización han atraído a las mujeres a la fuerza de trabajo formal, aunque de manera desigual, según los países.<sup>14</sup> En algunos de ellos, los índices de empleo de las mujeres están acercándose a los de los hombres. Las mujeres

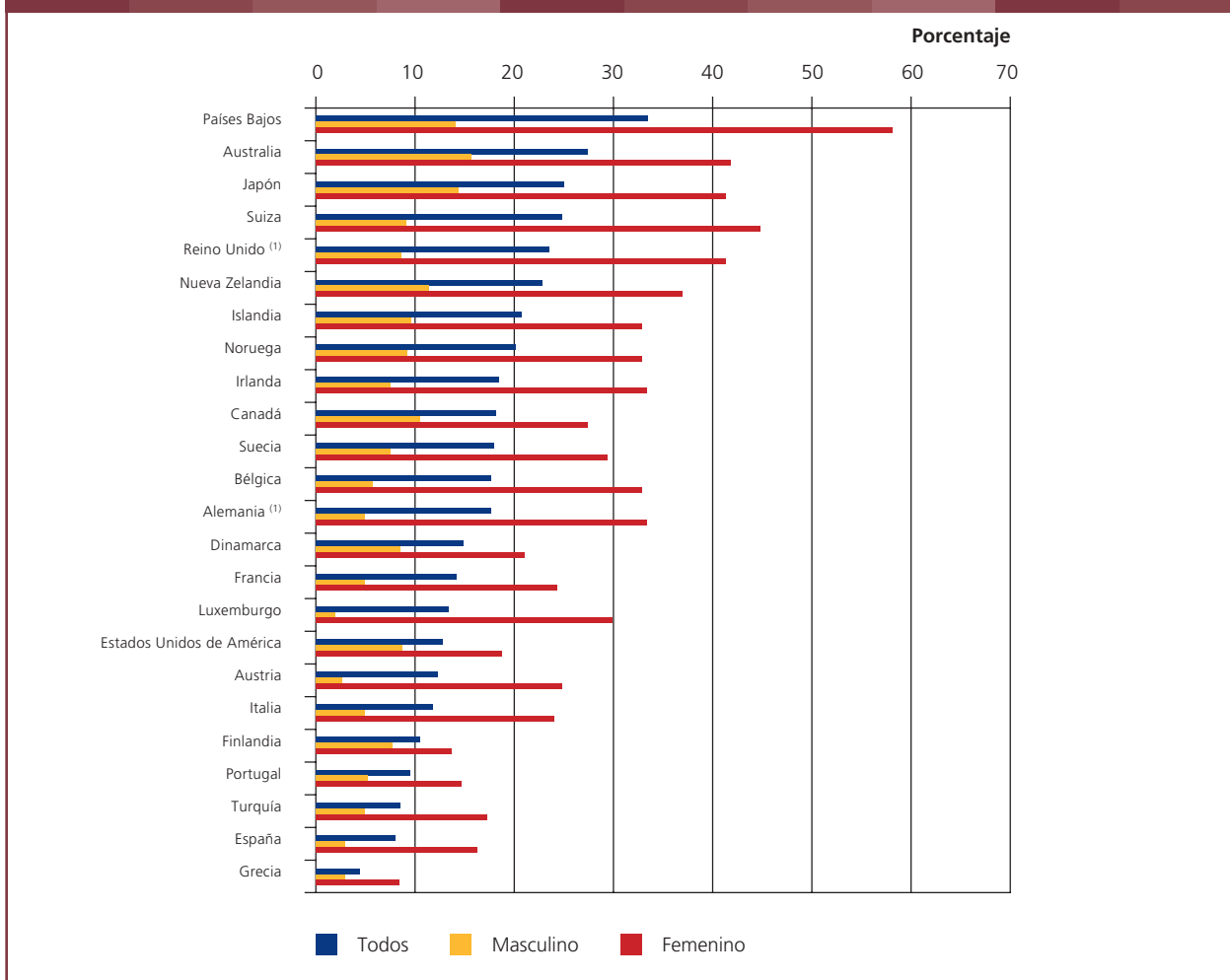
también están siendo atraídas hacia la economía informal cuando este tipo de actividad es significativa, mucho más notablemente en el sur de Europa. La tendencia a salir a trabajar se advierte más entre las madres con hijos pequeños, grupo femenino con mayor probabilidad de haber dejado su empleo durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, los índices de participación en la fuerza de trabajo son indicadores burdos de las condiciones de las mujeres trabajadoras. No revelan nada sobre la intensidad del empleo de hombres y de mujeres (a tiempo parcial o pleno), ni sobre su aportación relativa al trabajo remunerado y al no remunerado, o acerca de las diferentes pautas de participación laboral a lo largo de su vida. Estos factores son los que complican la imagen.

Primero, las mujeres son presionadas para que limiten su actividad económica remunerada. En todos esos países la labor doméstica y asistencial sigue siendo predominantemente propia de las mujeres, muchas de las cuales subordinan el empleo a las responsabilidades familiares. En muchos países, una parte de la obligación de cuidar a los hijos, a los enfermos y a los ancianos está siendo desviada hacia otras instituciones fuera de la familia, pero las mujeres todavía tienen que sobrellevar la carga del hogar, consumidora de tiempo. Por ello, muchas de ellas trabajan a tiempo parcial o se retiran completamente de la fuerza laboral a tasas mucho más elevadas que las de los hombres. Aun en los países nórdicos, cuyos niveles de participación formal son los más altos, muchas madres de hijos pequeños que técnicamente pertenecen a la fuerza laboral en realidad están con licencia por maternidad; en cambio, pocos hombres aprovechan su derecho a la licencia por paternidad. Más aún, cuando se contrata la labor asistencial en el hogar (nanas, enfermeras, limpiadoras, niñeras) por lo general la desempeñan las mujeres, a menudo pertenecientes a minorías raciales o étnicas (véase el capítulo 7). Invariablemente dicha labor está mal pagada en comparación con las ocupaciones “masculinas” que requieren niveles semejantes de aptitud.

Así, la división del trabajo en función del sexo no está desapareciendo sino modernizándose, en la medida en que las mujeres se incorporan a la fuerza laboral y permanecen en ella durante etapas más largas de su vida. Ahora se afirma a veces que la diferencia de género se sustenta cada vez más en la temporalidad,



**Gráfica 5.2 Coeficientes de empleo a tiempo parcial en países de la OCDE (porcentaje en relación con el empleo total), 2001**



Nota: (1) Datos del año 2000.  
Fuente: OIT 2003.

puesto que los hombres trabajan a tiempo completo y las mujeres a tiempo parcial (véase la gráfica 5.2). Esto ha remplazado la distinción por razón de sexo más antigua, basada en la participación de los hombres en el trabajo remunerado y la domesticidad a tiempo completo de las mujeres y su ausencia del mercado laboral. La calidad del trabajo en el que se comprometen las mujeres varía según los países, y varía también la combinación de trabajo remunerado y no remunerado, pero la pauta básica es la misma: los hombres se “especializan” en el trabajo remunerado y ayudan

poco en el hogar; las mujeres realizan el grueso del trabajo no remunerado, cada vez más en combinación con el empleo. Hay diferentes puntos de vista en cuanto a si las mujeres trabajan en conjunto un mayor número de horas. Lo que es evidente es que ciertos grupos de mujeres están fuertemente presionadas; por ejemplo, las madres empleadas que trabajan un “segundo turno” en el hogar.<sup>15</sup>

De acuerdo con estimaciones recientes de la OIT, tres categorías de trabajo atípico o fuera de norma: empleo por cuenta

propia, trabajo a tiempo parcial (en el cual predominan las mujeres) y trabajo temporal, representan el 30 por ciento del empleo total en 15 países europeos, y el 25 por ciento del empleo total en los Estados Unidos de América.<sup>16</sup> Esto no puede ser equiparado con el trabajo informal de los países en desarrollo, ya que en el caso anterior una parte se realiza bajo contrato y cae en el ámbito de la legislación laboral. El trabajo de este tipo puede ser una decisión deliberada de los trabajadores masculinos y femeninos que disponen de recursos, aptitudes y otras opciones. Los trabajadores a tiempo parcial y estacionales a menudo son empleados por empresas e instituciones formales. Sin embargo, los trabajadores atípicos tienen menos protecciones y beneficios que los empleados a tiempo completo, aunque al respecto hay diferencias entre países. Es más probable que los trabajadores a tiempo parcial tengan derecho a prestaciones en Europa que en América del Norte o en el Japón.<sup>17</sup>

Hay también una tendencia hacia el incremento del empleo irregular, informal u oculto en muchos países industrializados. Por lo general, este tipo de trabajo lo realizan mujeres y hombres inmigrantes, muchos de los cuales son indocumentados (véase el capítulo 7). Por lo tanto, es sumamente difícil obtener cifras confiables en cuanto a su extensión o a la situación de las mujeres empleadas, en oposición a la de los hombres.

Por último, es importante subrayar el hecho de que en los países de la OCDE todavía hay una separación sustancial entre hombres y mujeres por lo que se refiere a salarios, a pesar de que en la UE hay una predisposición en las políticas a suponer que la mujer, al igual que el hombre, trabaja a tiempo completo y es financieramente independiente.<sup>18</sup> Esto se debe en parte al hecho de que haya tantas mujeres que trabajan a tiempo parcial; pero también hay diferencias salariales entre los trabajadores a tiempo completo, tal como muestra claramente el cuadro 5.1. Las diferencias reflejan la segregación ocupacional y el hecho de que en los “empleos de mujeres” se pagan salarios más bajos. Resulta interesante que, en apariencia, las mujeres más jóvenes perciben salarios relativamente mucho más altos, lo cual puede indicar que con el tiempo pueda haber un avance hacia la paridad entre los géneros. Pero también puede reflejar el hecho de que las cohortes de las más jóvenes no hayan ingresado todavía a la edad de crianza de los hijos, cuando las mujeres están más

presionadas para limitar su empleo, con el frecuente resultado de que perciben un salario más bajo.

## EL EMPLEO DE LA MUJER EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL: CRISIS Y DISMINUCIÓN

En la evolución del empleo femenino de las antiguas economías de planificación centralizada de Europa Central y Oriental ha habido giros más radicales, así como algunos retrocesos. Antes de 1989, esos países habían logrado coeficientes notablemente altos de participación femenina en la fuerza laboral, a pesar de que había segmentación por género en los empleos, diferencias salariales moderadas por razón de sexo, y una distribución inalterada de las responsabilidades del hogar. Después de la caída de los regímenes socialistas y la liberalización de la economía, hubo una disminución radical y alarmante de los índices de empleo y actividad económica, tanto para los hombres como para las mujeres. En el curso de la transformación económica se perdió cerca de la tercera parte de todos los empleos, dando como resultado un amplio desempleo. Al mismo tiempo, los sistemas estatales de bienestar fueron desmantelados. A la vez que disminuyó el valor del salario real, las prestaciones sociales se redujeron, las pensiones perdieron su valor, aumentaron las desigualdades, y la pobreza se profundizó y se hizo evidente. Siguió una reacción ideológica contra el tipo de “emancipación” promovida por los regímenes de la época comunista, complicando así la crisis económica y social, con implicaciones preocupantes para las perspectivas de igualdad de género.

En este contexto turbulento y de resurgimiento del tradicionalismo, se suscitaron preguntas sobre la capacidad de la mujer para mantener su presencia en la esfera pública. A principios del decenio de 1990 ya había habido retrocesos en la participación de las mujeres en la fuerza laboral. Las mujeres se estaban enfrentando a nuevas (o tal vez antiguas, pero hasta entonces disfrazadas) formas de discriminación y a tasas de desempleo más altas que las de los hombres, mientras que al mismo

**Cuadro 5.1 Promedio anual de ingresos/remuneraciones de las mujeres como porcentaje de los de los hombres, por grupos de edad para trabajadores a tiempo completo, por todo el año, de mediados a finales del decenio de 1990**

	Total 15+	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+
Austria	74,9	88,1	80,6	73,4	73,4	65,7	53,0
Canadá	73,1	82,5	78,2	74,8	69,9	62,4	-
Dinamarca	82,8	-	-	-	-	-	-
España	77,9	77,9	85,9	82,1	73,8	63,9	34,4
Estados Unidos de América <sup>(2)</sup>	68,0	87,2	81,1	69,6	63,5	53,5	54,8
Finlandia	77,6	79,5	81,7	74,5	74,7	75,4	-
Irlanda	65,0	-	-	-	-	-	-
Italia	81,2	93,9	88,9	79,7	80,2	80,2	67,8
Noruega <sup>(1)</sup>	71,2	85,1	71,6	73,4	67,7	79,2	-
Países Bajos	71,2	88,6	86,6	84,1	75,5	77,6	-
Reino Unido <sup>(3)</sup>	73,8	-	-	-	-	-	-
Suecia	78,7	84,2	80,2	77,4	76,4	76,6	-
Suiza <sup>(2)</sup>	76,4	95,1	87,2	80,9	69,6	72,3	-

Notas: (1) El grupo de edad más joven es el de 16 a 24.

(2) Renta media anual.

(3) Promedio de remuneraciones semanales; la cifra se refiere a Gran Bretaña.

Fuente: Orloff 2002.

**Cuadro 5.2 Índices de actividad y razón porcentual entre el salario promedio femenino y el masculino: República Checa, Hungría y Polonia**

	Índices de actividad (porcentaje de población de 15 a 64 años de edad)				Razón salarial promedio femenina/masculina		
	Masculino		Femenino		1988-1989	1995-1996	1999-2000
	1990	2001	1990	2001			
República Checa	—	71,9	—	67,9	70,6	78,3	73,8
Hungría	83,8	67,8	75,9	52,4	72,1	80,2	80,1
Polonia <sup>(1)</sup>	74,3 <sup>(2)</sup>	64,3	57,0 <sup>(2)</sup>	49,7	70,8 <sup>(3)</sup>	64,9	65,2 <sup>(4)</sup>

Notas: (1) Salarios de trabajadores de cuello blanco solamente; (2) datos de 1988; (3) datos de 1985; (4) datos de 1985.

Fuentes: Pollert 2003; Fultz et al. 2003, citado en Fodor 2004b.

tiempo se recortaban las prestaciones a las madres empleadas.<sup>19</sup> ¿Fueron estos temores sobre la pérdida de participación de la mujer en el mercado laboral corroborados por los hechos que sucedieron a continuación?

Aparte de Eslovenia, los tres países de la región que muestran los niveles más altos de prosperidad económica, el avance

más directo hacia la democracia liberal y la transición más rápida hacia su inclusión en la Unión Europea, son la República Checa, Hungría y Polonia. Sin embargo, se ha expresado una preocupación acerca de las “democracias masculinas” que están formándose en la región, tal vez precisamente debido a su rápida integración al mundo y al proceso de la mundialización.<sup>20</sup>

Los índices de empleo y de actividad para ambos, hombres y mujeres, se redujeron drásticamente después de 1990 y son muy bajos en dos de los tres países (Polonia y Hungría, véase el cuadro 5.2). Las mujeres checas han tenido mayor éxito en permanecer económicamente activas, debido probablemente a que en la República Checa la pérdida de empleos fue por lo general más leve que en los otros dos países.<sup>21</sup> Era menos probable que a las mujeres polacas, con un índice más alto de inactividad en 1989 que las mujeres de los otros países, se las empleara o que estuvieran activas en 2001. En Hungría, los bajos niveles de actividad económica son especialmente preocupantes, sobre todo por lo que respecta a las mujeres con calificaciones bajas (véase la casilla 5.1). Además de la desaparición masiva de empleos a principios del decenio de 1990, los altos índices de inactividad han sido atribuidos al legado de una edad temprana de jubilación, y a las políticas generosas en cuanto a licencias de maternidad y licencias para el cuidado de los hijos, las cuales alentaron a las madres a dejar el trabajo (aunque no así a los padres). Los índices de actividad de las mujeres están muy por

abajo del promedio de la UE (60 por ciento), o aun del promedio de los países que accedieron recientemente a la UE. Este es un fenómeno nuevo para Hungría, donde la caída fue más marcada, mientras que en Polonia representa la continuación de tendencias anteriores. Sólo la República Checa mantiene un índice de actividad femenina relativamente alto, aunque reducido, del 68 por ciento.

Las bajas tasas de actividad económica causan problemas obvios. Pocas familias que dependen solamente de un salario gozan de un nivel de vida digno; por ello la falta de empleo remunerado de las mujeres puede exponer a una familia a la pobreza. Estudios hechos en Polonia y Hungría muestran un riesgo de pobreza significativamente mayor para los hogares con miembros inactivos; la típica familia pobre consiste en un marido que trabaja y una mujer “inactiva” que cría a los hijos pequeños. Además, los altos índices de divorcio junto con prestaciones sociales inadecuadas para las madres que están solas, coloca a las mujeres que están fuera de la fuerza laboral en una posición particularmente vulnerable.

### Casilla 5.1 Las mujeres fuera del mercado laboral de Hungría

El índice de población económicamente inactiva de Hungría es alto y va al alza. En 1999, 1,5 millones de mujeres de entre 15 y 64 años de edad estaban inactivas; para 2001 el número se había elevado a 1,7 millones, por lo que el índice había aumentado del 41 al 48 por ciento para ese grupo de edad. (Los índices correspondientes para los hombres fueron del 23 por ciento en 1999 y del 34 por ciento en 2001). Todos los grupos de edad están representados y la mayoría tienen muy bajas calificaciones. Las razones que declararon las mujeres para no estar trabajando fueron las siguientes: búsqueda de educación (27 por ciento), encargarse de la atención a los hijos (21 por ciento) y jubilación temprana (27 por ciento); una cuarta parte no dio razón alguna. En 2002, sin contar a las que están recibiendo educación o cercanas a la jubilación, la gran mayoría de ellas dijo que les gustaría trabajar: una cantidad superior a la de quienes están buscando empleo activamente. Sin embargo, incorporarse nuevamente al mercado laboral formal no es fácil, ya que muchas compañías han sido liquidadas y los empleadores anteriores no son capaces de contratar nuevamente a sus ex empleadas. El retorno al trabajo es particularmente difícil para aquellas que han pasado una temporada larga fuera del mercado laboral. Pocas personas pueden permitirse pagar por el cuidado de los niños, por la atención de los enfermos o los ancianos, o por la ayuda doméstica. Mientras tanto, la mayoría de los hogares necesitan un segundo proveedor de ingresos. Así, aquellas mujeres que pueden hacerlo emprenden una variedad de trabajos esporádicos (horticultura, cuidar niños o ancianos, hacer limpieza), en la cercanía de su hogar por unas cuantas horas al día o a la semana, quedando fuera de la economía formal. Aquellas que realizan ese tipo de trabajo son pobres, viven de una pensión o de la asistencia pública por maternidad y, así, aprovechan cualquier oportunidad que tengan. El nivel de remuneración tiene poco que ver con el salario mínimo oficial. La segmentación del mercado laboral en Hungría es muy marcada, con poco tránsito entre la economía informal no reconocida y el puesto de trabajo formal.

Fuente: Laky 2004.

A pesar de haber algunas pautas comunes a los tres países, también hay algunas divergencias notables en las jerarquías basadas en el sexo. En Polonia, el énfasis en el papel doméstico de la mujer junto con una larga historia de desventajas en el mercado laboral, confina a la mayoría de ellas al hogar. Las mujeres trabajan, pero el desempleo es rampante, la diferencia salarial por razón de sexo es significativa, y aparentemente tienen dificultades para lograr posiciones de autoridad en el lugar de trabajo. Desde 1989, la Iglesia ha influido fuertemente en la política social, en particular en las decisiones sobre aborto y anticoncepción, y favorece ruidosamente los valores de la familia tradicional y los roles sexuales.<sup>22</sup>

En la República Checa, el proceso de transformación económica fue más lento y menos radical que en los otros dos países. Allí, es más probable que las mujeres estén económicamente activas, pero ocupan posiciones de bajo nivel, en clara desventaja en relación con los hombres. La posición de las mujeres húngaras está marcadamente dividida por líneas de clase y de etnia. Esta diferenciación también existe en los otros dos países, pero la existencia de la población romaní en Hungría hace que sea más notable la exclusión social según las líneas de género, así como las de raza y clase. Las mujeres de clase media, especialmente las jóvenes, sin hijos y bien educadas, se las han ingeniado para lograr o retener sus posiciones en el mercado laboral y ganarse derechos sociales que les ayuden a combinar el trabajo remunerado con el doméstico. Aquellas que están en los grupos de bajos ingresos se quedan rezagadas, están económicamente inactivas, y son forzadas a una jubilación temprana o a subsistir gracias a la asistencia pública.

En países de la región en los que la transición ha sido más traumática, muchas de las personas empleadas anteriormente en empresas públicas o que formaban parte de la burocracia ahora están comprometidas en la economía informal, a menudo trabajando en casa.<sup>23</sup> Algunas de ellas han sido despedidas del sector público pero tienen derecho a una pensión mínima; otras pueden quedarse en dicho sector ocupando algún puesto pero con salarios que son demasiado bajos para poder cubrir el costo creciente de la supervivencia. Las miembros de minorías y poblaciones migrantes tienden a caer en las categorías más pobres: por ejemplo, las mujeres kosovares y romaníes en

Serbia, y las mujeres polacas en Lituania. Estas mujeres a menudo están excluidas de los nichos más lucrativos de la economía informal y están obligadas a sobrevivir con muy pocos recursos financieros y sociales.

## ORIENTE MEDIO Y ÁFRICA DEL NORTE: INDUSTRIALIZACIÓN ESTANCADA Y DIVERSIFICACIÓN

Aunque la región de Oriente Medio y África del Norte a menudo se estudia como un todo integrado (debido a que comparte determinadas características culturales, religiosas e históricas y por el predominio de las economías petroleras), incluye tres distintos tipos de economías: las petroleras (como Kuwait y Arabia Saudita); las petroleras mixtas (como Argelia, Irán, Iraq y Túnez); y las no petroleras (como Jordania, Marruecos y Turquía). La participación de la mujer en la fuerza laboral y su acceso al empleo remunerado en la región es menor que la que se reporta para otras regiones en desarrollo, aunque ha estado aumentando en años recientes (véase la gráfica 5.1).

Como parte de la industrialización dirigida por el Estado durante los decenios de 1970 y 1980, el sector formal en la mayoría de los países de la región estaba formado en gran parte por las agencias gubernamentales y las empresas propiedad del Estado. Los salarios eran altos y las políticas sociales generosas debido a los ingresos estatales por la venta de petróleo y a los flujos de capital y de trabajo entre los países (por ejemplo, las remesas de los trabajadores de los países no petroleros que trabajan en los países de economía petrolera o mixta). Al mismo tiempo, los impuestos sobre la renta estaban entre los más bajos del mundo. Un estudio comparativo detallado sobre las tendencias salariales permitió establecer que en la mayoría de estos países los salarios de los obreros eran más altos que en países asiáticos tales como la República de Corea, Malasia y Filipinas.<sup>24</sup>

Sin embargo, la economía política del petróleo era una bendición contradictoria. Debilitó los mecanismos de rendición de cuentas entre el Estado y los ciudadanos, permitiendo

que los Estados autoritarios dominaran la economía y la sociedad. Hubo también implicaciones importantes por lo que se refería a las oportunidades de empleo y la falta de diversificación económica. Salarios altos para los trabajadores masculinos, emigración masculina a gran escala de los países no petroleros hacia los países petroleros, remesas enviadas al país de origen por parte de los trabajadores migrantes, y la sanción cultural y legal del ideal del “hombre como sostén del hogar”: todo ello sirvió para suprimir el empleo de las mujeres. En algunos países exportadores de fuerza de trabajo, la escasez de mano de obra hizo que por primera vez el sector agrícola dependiera de las mujeres trabajadoras. Pero, sobre todo, la región de Oriente Medio y África del Norte no mostró los niveles de participación femenina en la fuerza de trabajo que estaban desarrollándose en el Sudeste de Asia o en partes de América Latina. Las mujeres empleadas en la región eran profesionales, la mayoría en el sector social. En comparación con otras zonas del mundo,

las mujeres estaban subrepresentadas en los empleos relacionados con la producción, en el trabajo de oficina y ventas, y en los cargos administrativos y gerenciales.

Cuando en 1986 los precios del petróleo tuvieron una caída cercana al colapso (de 28 a siete dólares EE.UU. el barril), las implicaciones fueron muy amplias. Los gobiernos aplicaron medidas de austeridad y trataron de remplazar una estrategia de desarrollo dirigida por el Estado con un sector público grande, por una estrategia de crecimiento favorable a la expansión del sector privado. Se fomentó también la industrialización dirigida hacia la exportación. En Marruecos y en Túnez, al igual que en Turquía, ha habido una absorción significativa de mujeres en la industria para la exportación. Fuera de África del Norte y de Turquía, las industrias manufactureras modernas para exportación no han logrado sostenerse. En la República Islámica del Irán se han registrado cifras censales significativas de mujeres ocupadas en la manufactura, pero esta es una actividad

**Cuadro 5.3 Índices de desempleo por países seleccionados de la región de Oriente Medio y África del Norte en el decenio de 1990**

País	Año	Masculino (porcentaje)	Femenino (porcentaje)	Total (porcentaje)
Argelia	1992	24,2	20,3	23,8
	1997	26,9	24,0	26,4
	2001	–	–	27,3
Bahrein	1991	5,5	13,4	6,8
Egipto	1995	7,0	22,1	10,4
Jordania	1991	14,4	34,1	17,1
	1994	12,9	28,3	15,0
	1997	11,7	28,5	14,4
	2000 (Nov.)	12,6	19,8	13,7
Líbano	1996	8,6	7,2	7,0
Marruecos (urbano)	1992	13,0	25,3	16,0
	1998	17,4	22,9	18,7
Omán	1993	4,7	8,7	5,1
República Árabe Siria	1981	3,2	2,0	3,0
	1991	5,2	14,0	6,8
	1995	5,1	11,6	6,5
República Islámica del Irán (urbano)	1991	8,9	21,5	14,5
	1996	8,3	12,5	10,2
Túnez	1993	14,7	21,9	16,1
Yemen	1991	14,0	6,0	12,3
	1994	10,1	5,4	9,1

Fuentes: Banco Mundial 1995a:5; ERF 1996:103; ERF 1998:128; Comisión Económica y Social para Asia Occidental (ESCWA, en sus siglas en inglés) 2000:37; OIT 1999; Moghadam 1998; Ministerio de Planificación y Desarrollo del Yemen 1998; Departamento de Estadísticas de Jordania, varias fechas; República Islámica del Irán 1993:cuadro 8, p. 64; República Islámica del Irán 1997: cuadro 3-1, p. 70; Argelia 2000; Banco Mundial 2004a, citado en Moghadam 2004.

predominantemente informal, rural y sustentada en la familia, tal como son los casos del tejido de alfombras y las artesanías.

Las repercusiones de la economía política cambiante en el empleo femenino y en las jerarquías basadas en el sexo en los mercados laborales han sido contradictorias. Se destacan algunas tendencias que merecen un análisis más cuidadoso. En primer lugar, ha habido un incremento en el número de mujeres que buscan trabajo y han aparecido índices muy altos de desempleo entre las mujeres (véase el cuadro 5.3).

Otra de las tendencias es la de la expansión de las organizaciones no gubernamentales (ONG) de mujeres, que parecen desempeñar funciones importantes de tipo cultural, político y social, a la vez que aportan a las mujeres oportunidades de empleo que de otra manera no tendrían, ni en el sector gubernamental ni en el privado.

La contracción del empleo en el sector público ha contribuido fuertemente a la pérdida de oportunidades de trabajo, sobre todo en las empresas que anteriormente eran propiedad del Estado; pero es sorprendente que, en este caso, las mujeres se hayan visto poco afectadas. Por ejemplo, en la República Islámica del Irán, la proporción de mujeres empleadas en la administración civil aumentó del 30 por ciento en 1986 al 38 por ciento en 1996. En toda la región hay una presencia creciente de mujeres en empleos gubernamentales. Aparentemente, la feminización de la administración civil está ligada a dos factores: el logro educacional creciente de las mujeres y la disminución de la importancia del sector público, así como el desplazamiento de los hombres hacia el más lucrativo sector privado en expansión. Los empleos obtenidos por las mujeres no son necesariamente de niveles altos: ellas tienen una presencia mínima en los puestos administrativos y gerenciales. A finales del decenio de 1990 dicha presencia variaba desde un mínimo de menos del seis por ciento en Argelia, Irán, Jordania, Kuwait y la República Árabe Siria, hasta un 10 o un 13 por ciento en Egipto, Túnez y Turquía.<sup>25</sup>

Un rasgo distintivo, advertido por los investigadores desde hace tiempo, es la falta de interés de las mujeres por el trabajo como empleadas de mostrador o en otras ocupaciones de servicios en el sector privado, lo cual se confirma con las cifras sobre empleo que muestran su escasa participación en los rubros de ventas al por menor, servicios, hoteles y restaurantes. El hecho de que las

mujeres “eludan” estas ocupaciones se explica en términos de normas culturales, en la medida en que dichas ocupaciones tienen la máxima posibilidad de contacto indiscriminado con personas desconocidas del sexo masculino. Pero los mercados urbanos tradicionales (bazares o zocos) son el campo propio de una clase de mercaderes masculinos, imbuidos de una cultura machista y elitista. Por ello, es más probable que lo que haya alejado de ese campo a las mujeres hayan sido las fuerzas excluyentes que operan a través de las redes masculinas, y no la “falta de interés” por parte de ellas mismas. Sin embargo, hay algunas señales de cambio. En Túnez, por ejemplo, las mujeres están dirigiéndose hacia ciertos nichos de actividad más abiertos, y las divisiones de género están desapareciendo lentamente.

Además de las tasas elevadas de desempleo, los desafíos a que se enfrentan las mujeres en el mercado laboral son: las debilidades estructurales de la economía; los índices altos y persistentes de analfabetismo en algunos países (tales como Egipto, Iraq, Marruecos, la República Árabe Siria y el Yemen); y la separación entre leyes y normas anacrónicas, por un lado, y la realidad de las propias mujeres, por el otro. Más aún, en Túnez, el empleo de las mujeres y su acceso a los programas sociales podrían ser socavados cuando entre en efecto el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea en el año 2007. La eliminación de las barreras arancelarias puede aumentar las importaciones y los déficits comerciales, reducir los ingresos del Estado provenientes de los aranceles, y afectar negativamente los programas de bienestar social administrados por el Estado, así como dejar sin empleo a miles de mujeres trabajadoras.

Los relatos anecdóticos y los estudios etnográficos permiten sugerir que el empleo por cuenta propia y otras formas de trabajo informal (tanto de alta como de baja calificación), han estado incrementándose en la medida en que diferentes grupos de mujeres tratan de encontrar un lugar en una economía informal diferenciada. Sin embargo, se requiere disponer de más estudios cualitativos y cuantitativos para determinar el alcance y los tipos de actividades informales que están llevando a cabo las mujeres (y los hombres también), así como las restricciones a que se enfrentan y la manera como las jerarquías basadas en el sexo se relacionan con otras formas de segmentación dentro de la economía informal.



**Cuadro 5.4 Empleo informal no agrícola, por sexo, en diferentes regiones y países seleccionados (1994-2000)**

Región/País	Empleo informal como porcentaje del empleo no agrícola	Femenino (porcentaje)	Masculino (porcentaje)
<b>África del Norte</b>	<b>48</b>	<b>43</b>	<b>49</b>
Argelia	43	41	43
Egipto	55	46	57
<b>África subsahariana</b>	<b>72</b>	<b>84</b>	<b>63</b>
Chad	74	95	60
Kenya	72	83	59
Sudáfrica	51	58	44
<b>América Latina</b>	<b>51</b>	<b>58</b>	<b>48</b>
Bolivia	63	74	55
Brasil	60	67	55
Chile	36	44	31
El Salvador	57	69	46
México	55	55	54
<b>Asia</b>	<b>65</b>	<b>65</b>	<b>65</b>
India	83	86	83
Indonesia	78	77	78
Tailandia	51	54	49
República Árabe Siria	42	35	43

Fuente: OIT 2002b.

## LA ECONOMÍA INFORMAL

Algunas veces se define a la economía informal en términos de lo que no es: empresas y actividad económica que no están registradas, no están reguladas y no pagan impuestos. Pero se ha estado reconociendo cada vez más que las compañías registradas que pertenecen a la economía formal también pueden contratar a trabajadores que laboran con sede en su propia casa y con instalaciones propias, sobre una base informal, sin contratos seguros, sin prestaciones de ningún tipo ni protección legal. Dichas empresas también tienen acuerdos complejos de subcontratación para emplear de manera informal a trabajadoras individuales que laboran en su propio hogar. Por último, algunas de las que están empleadas “por cuenta propia” son sumamente vulnerables; “empleada por cuenta propia” es una categoría que cubre una gama amplia de condiciones contractuales, incluso formas ligeramente disfrazadas de trabajo asalariado.<sup>26</sup>

Por lo tanto, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 se aprobó una nueva y más amplia definición de economía informal en la cual se incorpora esta diversidad. En el concepto nuevo de “empleo informal”, éste se define como el empleo sin contrato seguro, sin prestaciones ni protección social para el trabajador, y que abarca las situaciones siguientes:

- empleo por cuenta propia en empresas informales (esto es, empresas pequeñas o no registradas)
  - empleadores
  - trabajadores por cuenta propia
  - miembros de la familia que aportan trabajo sin recibir pago alguno
- trabajo asalariado en empleos informales (esto es, sin contrato seguro, sin prestaciones ni protección legal para el trabajador)
  - empleados de empresas informales

**Cuadro 5.5 Empleo asalariado y por cuenta propia en el sector informal no agrícola, por sexo, en diferentes regiones y países seleccionados (1994-2000)**

País/Región	Empleo por cuenta propia como porcentaje del empleo informal no agrícola			Empleo asalariado como porcentaje del empleo informal no agrícola		
	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres
<b>África del Norte</b>	<b>62</b>	<b>72</b>	<b>60</b>	<b>38</b>	<b>28</b>	<b>40</b>
Argelia	67	81	64	33	19	36
Egipto	50	67	47	50	33	53
<b>África subsahariana</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>70</b>	<b>30</b>	<b>29</b>	<b>30</b>
Chad	93	99	86	7	1	14
Kenya	42	33	56	58	67	44
Sudáfrica	25	27	23	75	73	77
<b>América Latina</b>	<b>60</b>	<b>58</b>	<b>61</b>	<b>40</b>	<b>42</b>	<b>39</b>
Bolivia	81	91	71	19	9	29
Brasil	41	32	50	59	68	50
Chile	52	39	64	48	61	36
El Salvador	65	71	57	35	29	43
México	54	53	54	46	47	46
<b>Asia</b>	<b>59</b>	<b>63</b>	<b>55</b>	<b>41</b>	<b>37</b>	<b>45</b>
India	52	57	51	48	43	49
Indonesia	63	70	59	37	30	41
Tailandia	66	68	64	34	32	36
República Árabe Siria	65	57	67	35	43	33

Fuente: OIT 2002b.

- trabajadores asalariados informales que laboran en empresas o negocios familiares formales: trabajadores ocasionales por día, trabajadoras domésticas, trabajadores por contrato, trabajadores temporales y a tiempo parcial (sin protección).<sup>27</sup>

Recientemente, la OIT ha proporcionado una imagen estadística de la economía informal, la cual ayuda a entender mejor la participación masculina y femenina en el empleo informal, la categoría del empleo y los ingresos percibidos.<sup>28</sup> Estos resultados son los que se sintetizan a continuación.

### En los países en desarrollo

- El empleo informal abarca entre la mitad y las tres cuartas partes del empleo no agrícola: 48 por ciento en África del Norte, 51 por ciento en América Latina, 65 por ciento en Asia, 72 por ciento en el África subsahariana (cuadro 5.4).
- El empleo informal tiende a constituir una fuente más grande de empleo para las mujeres que para los hombres en todas las regiones en desarrollo, excepto en África del Norte (cuadro 5.4).
- El empleo por cuenta propia comprende una porción más grande del empleo informal (fuera de la agricultura) que el empleo asalariado en todas las regiones en desarrollo. En la mayoría de los países esta porción es más grande para las mujeres que para los hombres (cuadro 5.5).
- No obstante que los coeficientes de participación de la fuerza laboral de la mujer son más bajos que los de los hombres, la reducida información disponible apunta hacia la importancia de las mujeres en el trabajo a domicilio y el comercio callejero.

- Aquellas que trabajan en la economía informal, por lo general no están incluidas en la legislación laboral de protección social y, en promedio, ganan menos que los trabajadores de la economía formal.

En todo el mundo las mujeres hablan de las ventajas (especialmente la flexibilidad) del trabajo a tiempo parcial y a domicilio. Pero este tipo de adaptación del mercado laboral generalmente está sesgado, reflejando la necesidad que tienen los empleadores de contar con trabajadoras cuyas responsabilidades domésticas de otra manera las excluirían de la fuerza de trabajo.<sup>29</sup> Una gran parte de este tipo de trabajo es mal pagado e inseguro. Es característico que se carezca de derechos contractuales a bajas por enfermedad, permisos de maternidad o vacaciones. Tampoco se incluye el derecho a pensiones. Se supone que el marido o el hijo proporcionarán apoyo a la trabajadora jubilada cuando llegue a la vejez.<sup>30</sup> Aun las supuestas ventajas del trabajo “flexible” (que se adapta a las responsabilidades asistenciales de la mujer) pueden ser menos importantes en entornos donde el potencial del grupo doméstico abastecedor de mano de obra es amplio, el trabajo doméstico pagado es barato, y donde muchas mujeres constituyen la única fuente de ingreso del hogar.<sup>31</sup>

## Las migrantes rurales se incorporan a la economía informal urbana

Se puede lograr un análisis más profundo de la economía informal desde la perspectiva de género apoyándose en diversos estudios pertinentes. La pobreza rural ha contribuido históricamente a la emigración a las zonas urbanas y continúa siendo así. Los migrantes provienen de todos los estratos de la sociedad, y aquellos que cuentan con capital, aptitudes y contactos tienden a avanzar al máximo y lograr lo mejor.<sup>32</sup> A menudo, las mujeres que emigran son vistas como “asociadas”, porque simplemente acompañan a sus maridos: en la India, por ejemplo, aun cuando predominan las migrantes femeninas, sólo el uno por ciento están registradas como migrantes en busca de empleo. Sin embargo, de hecho, las esposas sí buscan trabajo y si fracasan regresan a casa, pero las muchas que se quedan en la ciudad son

migrantes por voluntad propia.<sup>33</sup> Las pautas de migración de las mujeres también pueden cambiar con rapidez dependiendo de las oportunidades de trabajo que haya, tal como ha sucedido recientemente en Bangladesh.<sup>34</sup>

El empleo de mujeres jóvenes, rurales, migrantes, en las industrias manufactureras dirigidas a la exportación, ha sido estudiado ampliamente en el último decenio, con interpretaciones contradictorias sobre lo que dicho empleo significa para las mujeres involucradas. Sin embargo, existe un contingente de mujeres mucho más grande ubicadas en el escalafón más bajo, menos visible de la escala de empleo informal. Muchas de ellas carecen de las aptitudes y conexiones necesarias para garantizarse empleos más estables y bien pagados. Por lo general, viven en viviendas de barrios bajos, sin contar siquiera con los servicios más elementales y, a menudo, están a merced de los “caciques” locales.<sup>35</sup>

En el contexto de un interés generalizado en la liberalización, resulta especialmente pertinente un estudio realizado en Dhaka (Bangladesh) en el que se compararon remuneración y condiciones de trabajo de las mujeres que laboraban en la industria del vestido para exportación con la situación de aquellas que trabajan en industrias que producían para el mercado nacional.<sup>36</sup> Las condiciones de trabajo de quienes estaban empleadas en empresas no exportadoras eran mucho menos formalizadas en comparación con las de las mujeres que trabajaban en la industria para la exportación. Aquéllas rara vez recibieron un contrato escrito de algún tipo (sólo el cuatro por ciento), licencia de maternidad (18 por ciento), pago por tiempo extra de labores (ocho por ciento) o atención médica en el trabajo (13 por ciento). Las mujeres con empleo en la industria del vestido para la exportación, especialmente las que laboran en las zonas francas industriales, tienden a ser más jóvenes, con antecedentes de vida notablemente mejores, y mejor educadas; para obtener estos empleos se requiere haber terminado la educación primaria.

La mayoría de las mujeres que trabajaban en la economía informal nacional, ya sea como empleadas por cuenta propia o como asalariadas, estaban agrupadas en una categoría de ocupaciones reducida. Las que estaban en el trabajo asalariado se concentraban en el servicio doméstico, el trabajo manual ocasional (a menudo en lugares donde hay alguna obra en

construcción), y en la manufactura a pequeña escala; las empleadas por cuenta propia tenían pequeños comercios o negocios de costura, o eran vendedoras de artículos menores. Más de la mitad (52 por ciento) había estado sin trabajo por algún período de tiempo en el año anterior, lo cual es un problema serio para las trabajadoras informales. Su número menor de horas de trabajo, comparado con el número mayor correspondiente a las trabajadoras del vestido para exportación, no reflejaba una preferencia expresa de su parte. El trabajo esporádico, aunque es más flexible que el de la fábrica, a menudo implica niveles altos de subempleo, lo cual significa ingresos bajos y fluctuantes.

En Bangladesh la industria del vestido para exportación ha sido nutrida con capital nacional bajo la protección del Acuerdo Multifibras (AMF), con lo cual se proporciona

empleo a 1,5 millones de mujeres (1,8 millones de trabajadores en total).<sup>37</sup> Aunque las condiciones de trabajo en muchas de estas fábricas están por debajo de los niveles internacionales, la expansión del empleo para la mujer en una sociedad sumamente patriarcal ha sido considerada positivamente por parte de muchos observadores y por las mismas trabajadoras entrevistadas por investigadores.<sup>38</sup> Sin embargo, en otros países la integración mundial no ha generado industrias dinámicas para exportación, ni ha atraído a las empresas transnacionales para aprovecharse de una fuerza laboral potencialmente vasta. Muchos países de África han experimentado la desindustrialización, mientras que los sectores extractivos (minería y madera) y las actividades comerciales han crecido. Aun a principios del decenio de 1990, a la vez que el comercio constituía el 50 por ciento del sector

### Casilla 5.2 Las *kayaye* de Ghana: Las pobres explotan a las más pobres

La labor de las *kayaye*, las jovencitas y mujeres porteadoras que transportan mercancías sobre la cabeza, es algo muy común en los pueblos grandes y en las zonas urbanas de Ghana, donde las comerciantes y las clientas emplean a esas mujeres para que les lleven sus mercancías de un puesto de compra a otro y hacia los sitios del transporte. En Ghana y en otras partes de África, cargar mercancías sobre la cabeza es un oficio de mujeres, mientras que la carga que realizan los hombres implica la utilización de equipo con ruedas, como carretillas o carritos empujados a mano.

El oficio de porteadora depende de una red de lazos étnicos. Estos facilitan la migración de muchachas procedentes de las zonas rurales y su incorporación en la vida de la ciudad, ya que se las provee de alojamiento, de herramientas de trabajo y del acceso a planes de ahorro. La mayoría de esas mujeres provienen del norte de Ghana, la región económicamente más deprimida del país; por ejemplo, la mayoría de las *kayaye* de Accra vienen del norte de Ghana y permanecen en la ciudad de seis meses a un año. Mantienen relaciones constantes con sus familias, a las que envían parte de sus ingresos. Comparten el alojamiento entre ellas y forman asociaciones de ahorro como parte de su estrategia de supervivencia.

Es característico que las *kayaye* vivan en cobertizos de madera cercanos a los mercados. Estas construcciones se aprovechan para el comercio durante el día y como refugios cuando se terminan las transacciones comerciales diarias. Las *kayaye* pagan una cuota y duermen en cartones, costales o sobre algún pedazo de tela. Dado el hecho de que ellas sólo pueden utilizar los cobertizos por la noche para dormir, tienen dificultades para guardar sus pertenencias y para cuidar a sus hijos. Las que son madres dejan a sus hijos al cuidado de niñas que pueden llegar a tener apenas seis años de edad, quienes operan como cuidadoras de niños antes de graduarse ellas mismas como porteadoras. La difícil situación de vivienda de las *kayaye* hace que sean vulnerables al abuso sexual.

Las *kayaye* son miembros de un contingente creciente de mujeres urbanas sin hogar. Después de su trabajo como porteadoras y como comerciantes de artículos menores, el comercio sexual es la siguiente actividad de mayor popularidad entre las mujeres de esta categoría. Las *kayaye* también pueden dedicarse al comercio sexual por la noche a fin de aumentar sus precarios ingresos. Niñas de apenas diez años de edad se dedican al comercio sexual, para el cual hay una gran demanda. Así como estas niñas no son capaces de exigir salarios justos por sus servicios como porteadoras, tampoco son capaces de negociar seguridad en el sexo o un pago razonable por este último. Rara vez tienen acceso a los servicios de salud reproductiva, incluida la seguridad en el aborto.

Fuente: UNICEF 2002.

empresarial en Swazilandia, más del 60 por ciento en Botswana y cerca del 70 por ciento en Kenya y en Sudáfrica, la manufactura representaba sólo el 17 por ciento en Sudáfrica y en Botswana, y el 35 por ciento en Lesotho. Zimbabwe constituía una excepción, con un alto componente de manufactura (65 por ciento), pero desde entonces la liberalización ha impulsado a Zimbabwe cada vez más hacia el comercio.<sup>39</sup> Las industrias dirigidas hacia la exportación no han logrado afianzarse y una gran parte del trabajo de las mujeres se desarrolla en el comercio y los servicios en vez de la manufactura.<sup>40</sup>

Muchas de las mujeres que están en la economía informal urbana en el África subsahariana están trabajando para otras mujeres o lo han hecho en algún momento. Estas relaciones entre empleadora y empleada dentro de la economía informal urbana han sido descritas como “redes omnipresentes y nefastas de explotación a escala micro donde las pobres explotan a las más pobres.”<sup>41</sup> Un ejemplo de ello es el de las *kayaye*, las porteadoras de los mercados urbanos del sur de Ghana, quienes transportan mercancía cargándola sobre la cabeza. La mayoría de ellas son jóvenes migrantes provenientes de las zonas rurales

### Casilla 5.3 Los mercados estratificados agudizan la inseguridad en el sur de la India

En los pueblos pequeños del sur de la India, dominados por la actividad agroindustrial, la seguridad en el trabajo se socava de varias maneras. La unidad informal típica está fuertemente controlada por los miembros masculinos de la familia patriarcal quienes confieren o retiran seguridad a su antojo. Se selecciona a los trabajadores según sea su lugar de origen (local), la casta a que pertenezcan (por lo general evitando las castas reconocidas) y su sexo (masculino). Hay varios empleos permanentes, que son sumamente solicitados, en ocupaciones que van desde guardias nocturnas hasta contabilidad. Los contratos son verbales e individualizados. Los períodos de pago varían y pueden ser reducidos a un pago anual, mientras que el despido es instantáneo. Algunos de los empleos permanentes pueden ser a tiempo parcial y, otros, estacionales. Por lo general, esta fuerza de trabajo recibe prestaciones en forma de préstamos y dádivas en efectivo para cubrir gastos médicos, de educación y de matrimonio. Dichas prestaciones pueden ser vistas como imitaciones burdas de las protecciones estatales normales, pero su otro propósito es el de atar a los empleados que le parezcan valiosos al empleador.

Mientras tanto, la fuerza de trabajo ocasional está completamente a merced del empleador y no recibe beneficios de ninguna especie. La remuneración es baja y fluctuante, la alternancia en el empleo es alta y se carece por completo de seguridad. Quienes reclutan a los trabajadores pertenecen a la categoría más alta y gozan de bonos anuales y de pequeños préstamos; pero se les insiste en que cambien rápidamente de trabajadores de modo que se les reduzcan los derechos tradicionales a “regalos” anuales y se evite cumplir con la obligación de protegerlos. Algunas veces, el trabajo ocasional masculino está sindicalizado, pero la multiplicidad de sindicatos conduce hacia la mediación política de las disputas; el Estado aplica efectivamente las leyes laborales, pero rara vez a favor de los trabajadores. Los inspectores del trabajo en las fábricas, con territorios enormes que cubrir y con pocos recursos para aplicar la ley, a menudo actúan corruptamente en colusión con los empleadores para evadir las leyes y erosionar los derechos laborales.

El trabajo ocasional femenino está sujeto a extremos de eventualidad, negligencia y acoso, así como a condiciones de trabajo insalubres e inseguras; y a menudo los empleadores se refieren al salario que les pagan como “dinero de bolsillo” para gastos menores. En esas empresas, durante décadas el trabajo ha sido subcontratado, a menudo exportado a sitios rurales para evitar la inspección y aprovecharse del trabajo barato o familiar sin salario, así como de los arrendamientos a bajo costo, y la facilidad para evadir toda obligación de prestaciones y pago de impuestos. De esta manera, el capital utiliza procedimientos informales y un lenguaje selectivo de protección social para hacer que la mayoría de la fuerza de trabajo quede extremadamente insegura, y una minoría pequeña y valiosa quede menos insegura.

*Fuente: Harriss-White 2000.*

del norte de Ghana, que se ganan la vida como porteadoras al servicio de los vendedores o de los compradores (véase la casilla 5.2). En América Latina, el escaso crecimiento económico de la “década perdida” de los años 80 tuvo como resultado la expansión del desempleo manifiesto, así como la expansión acelerada del empleo de baja calificación, sobre todo en las actividades informales. Durante los decenios de 1980 y 1990, ocho de cada diez de los empleos generados estaban en el sector informal, mientras que en 1999 el salario en el sector manufacturero sólo se había incrementado en un tres por ciento en relación con el de 1980.<sup>42</sup>

Por ejemplo, en el último decenio, tanto en Ecuador como en Bolivia ha habido una expansión rápida de la economía informal no agrícola como resultado de la grave crisis macroeconómica y financiera, y de la reestructuración. La integración mundial ha tenido lugar allí, pero sin ningún sector manufacturero en expansión dirigido hacia la exportación, y sin flujos de capital extranjero. Una encuesta reciente permitió destacar la amplitud del trabajo informal, su variabilidad en cuanto a los ingresos, y la gran vulnerabilidad que implica para los trabajadores, especialmente para las mujeres.<sup>43</sup> En las comunidades urbanas de bajos ingresos encuestadas, sólo entre el 18 y el 20 por ciento de los trabajadores estaban empleados de manera formal, y eran predominantemente hombres. En general las mujeres se dedicaban a la producción doméstica a pequeña escala de artesanías tradicionales: muebles, calzado, cuero y vestido; estos mercados informales han sufrido recientemente

la invasión de grandes cantidades de productos de segunda mano, provenientes mayoritariamente de los Estados Unidos de América. El Alto, un barrio que de hecho está anexo a la ciudad de La Paz (capital de Bolivia), se ha convertido en la “ciudad informal” indígena por antonomasia: la gran mayoría de sus habitantes sobrevive a base de microempresas, venta callejera y actividades similares. En ambos países la economía informal está dominada por actividades de bajos ingresos a las que la gente se dedica a fin de lograr su supervivencia.

### Perpetuación de la informalidad a fin de disfrazar el empleo real

En muchos lugares del mundo están surgiendo tipos de relaciones laborales que están disfrazadas a propósito, como si fueran algo distinto, o que no están definidas claramente. La contratación de trabajadores para los puestos de mayor seguridad laboral tiende a ser selectiva, recurriéndose a los candidatos masculinos por sus calificaciones educacionales más altas y otras ventajas; a menudo, los solicitantes de empleo que tienen éxito provienen de grupos socialmente privilegiados o étnicamente favorecidos. Las mujeres no pueden vencer los muchos sesgos que hay contra ellas y se quedan encerradas en el sector de trabajadoras ocasionales.

En la casilla 5.3 se describe el proceso de segmentación laboral en agroindustrias del sur de la India. En muchas

#### Casilla 5.4 Subcontratación y fijación de precios en la industria del vestido de Filipinas

Angono es un pueblo de Filipinas muy conocido por sus labores de bordado. La demanda de estos productos proviene de Carol's, un importante comercio minorista local de ropa para niños. En esta cadena doméstica de producción, los vestidos para bebés con bordados a mano se venden a un precio de entre 6,86 y 9,80 dólares de los Estados Unidos. Diana Juan es una suministradora de Carol's. Ella tiene trabajadoras, pero sólo para elaborar la costura; el bordado a mano lo subcontrata a través de Marisol Ugarte, quien recibe 0,03 dólares EE.UU. por línea bordada. Marisol Ugarte subcontrata a Gloria Bularin a 0,02 dólares EE.UU. la línea. A su vez, Gloria Bularin organiza a las bordadoras que trabajan en sus respectivos domicilios, a quienes les paga entre 0,01 y 0,015 dólares EE.UU. por línea.

*Fuente: Doane et al. 2003, citado en Lund 2004.*

situaciones como esa, aunque se advierta claramente que hay una relación de empleo, la trabajadora no está protegida por la legislación laboral y no recibe ninguna prestación social. En otros casos puede haber un contrato, pero la relación está disfrazada deliberadamente como una transacción comercial. Esto se hace así para que el empleador pueda eludir la legislación laboral y evitar incluso sus responsabilidades en cuanto a salud y seguridad ocupacional básicas, sin mencionar las prestaciones sociales. Una variante consiste en reconocer el empleo, pero contratar a la misma trabajadora repetidas veces con contratos de corto plazo (“trabajo temporal permanente”), de manera que se le puedan negar las prestaciones sociales y los derechos tradicionales.

Hay casos también en los que la relación laboral es ambigua: por ejemplo, cuando las trabajadoras que son dependientes laboran en casa sobre la base de pago a destajo en vez de acudir a un taller organizado. Un número de personas cada vez mayor trabaja en situaciones en las que el intermediario o subcontratista interviene entre la persona que realiza el trabajo y la empresa para la cual lo hace. El trabajador sólo tiene contacto con el suministrador de material y recogedor de las prendas terminadas. El propio intermediario, sea hombre o mujer, puede estar operando con márgenes de ganancia muy bajos, y también estar en situación de vulnerabilidad e inseguridad.

Después de la crisis asiática, la industria del vestido en Filipinas fue reestructurada; muchas mujeres perdieron sus empleos formales, aunque permanecieron en esa industria. Una mujer se convirtió en proveedora de mano de obra para la misma empresa para la cual ella había trabajado anteriormente, organizando a las mujeres que habían sido sus compañeras de trabajo para producir el adorno de bordados que se aplica a la pechera en la ropa de niños. Ella es Gloria Bularin, a quien se hace referencia en la casilla 5.4. Su caso ilustra la complejidad de la estratificación en el trabajo subcontratado. Muestra también lo extraordinariamente bajos que son los salarios en el último escalafón al final de la cadena. La información sobre los ingresos de los subcontratistas de nivel medio es invariablemente difícil de obtener.

## El proceso de informalización: Contratación externa

Puesto que la informalización del empleo está en aumento, es importante entender el proceso que conduce hacia la deconstrucción del empleo y la retirada de éste del lugar de trabajo protegido. No se puede garantizar que la organización formal del lugar de trabajo siga aumentando, sino todo lo contrario. Los supuestos anteriores de que determinadas ocupaciones y empresas estaban fijas en la economía formal o en la informal, han resultado ser engañosos; algunas de las ocupaciones que eran formales se han vuelto informales, a menudo con la misma persona en su lugar de trabajo. En Sudáfrica, las industrias textil, del vestido, del cuero y del calzado, que habían estado protegidas y subsidiadas bajo el antiguo régimen del *apartheid*, muestran esas características de desmantelamiento, de acuerdo con un estudio en el que se documentan las repercusiones de la restricción laboral y la introducción de la subcontratación y otros procedimientos “flexibles” en el contexto de la liberalización.<sup>44</sup> Con la reducción de las barreras al comercio, las importaciones empezaron a inundar la economía. Para finales del decenio de 1990, tanto el empleo como la producción en la industria del calzado empezaron a disminuir, con los sectores del vestido, el cuero y los textiles siguiéndole a continuación. La reestructuración y la “racionalización” de estas industrias intensivas en mano de obra, dieron como resultado una pérdida masiva de empleos.

Por lo que se refiere a las mujeres, los efectos negativos en el empleo son el resultado de la informalización creciente del lugar de trabajo. La “racionalización” se logra mediante la rotación, la contratación externa y la subcontratación. Algunos de los trabajadores despedidos han sido exhortados a que adquieran su propio equipo de trabajo y se instalen en su hogar para producir desde allí. Al mismo tiempo, cada vez más mujeres despedidas de esas industrias textiles y del vestido terminan dedicándose a la venta callejera y a otras actividades de supervivencia en la economía informal. A pesar del compromiso oficial para ayudar a las empresas medianas y pequeñas, éstas no tienen acceso al apoyo estatal, por lo menos al del gobierno central.<sup>45</sup>

En muchos países, el fenómeno del trabajo a domicilio está aumentando; la mayoría de las personas involucradas en él son mujeres. Millones de estas trabajadoras subcontratadas,



### Casilla 5.5 Las trabajadoras a domicilio y las empleadas por cuenta propia

Los problemas y restricciones a que se enfrentan las trabajadoras por cuenta propia y las que trabajan en casa son bastante diferentes aunque es característico que ambas carezcan de poder de negociación y tengan que proveerse su propia protección social. A menudo, las circunstancias obligan a las mujeres que trabajan a domicilio a hacerlo con salarios bajos, sin contratos seguros ni beneficios suplementarios, y teniendo que cubrir algunos de los costos de producción... La mayoría de las trabajadoras por cuenta propia que realizan su trabajo en el hogar, excepto las profesionales de nivel alto, se enfrentan a limitaciones para acceder y competir en los mercados relevantes. Para mejorar su situación, las trabajadoras a domicilio necesitan fortalecer su capacidad de negociación para conseguir pedidos de trabajo con regularidad, precios por pieza más altos y que no se les retrase el pago (lo cual es un problema muy común para este tipo de trabajadoras en todo el mundo); mientras que las trabajadoras por cuenta propia que trabajan en su hogar deberían tener mejor acceso a los mercados financieros y una mayor capacidad para competir en los mercados de productos. En efecto, las trabajadoras a domicilio a menudo se enfrentan a problemas de explotación, mientras que las que trabajan por cuenta propia frecuentemente afrontan problemas de exclusión. Las estrategias para resolver los problemas de explotación en los mercados laborales, como, por ejemplo, la negociación colectiva para conseguir salarios más altos, son diferentes de las estrategias para resolver los problemas de exclusión de los mercados de capital y de productos, como sería la posibilidad de acceder a servicios financieros, de comercialización y de asesoría técnica empresarial.

*Fuente: OIT 2002b.*

trabajando a destajo, manufacturan un producto y con él nutren desde sus hogares a las empresas manufactureras más formales o a sus intermediarios, generándoles ganancias. El pago que reciben estas trabajadoras es extremadamente bajo, y puede ser que tengan que trabajar largas jornadas de muchas horas diarias o por la noche a fin de ganar dinero suficiente para poder sobrevivir; muchas de ellas también utilizan a sus hijos como trabajadores auxiliares. Estos tipos de trabajo quedan fuera del alcance de las leyes laborales y del bienestar social. El hecho de que las trabajadoras a domicilio estén dispersas suscita desafíos especiales a la acción colectiva; pero para cambiar las condiciones en que ellas trabajan, tendrían que negociar para conseguir pedidos más regulares, un precio por pieza más alto y mayor prontitud de pago (véase la casilla 5.5).

Muchas de las trabajadoras a domicilio elaboran productos que están dentro de la cadena mundial de plusvalía, mientras que otras elaboran artículos destinados al mercado local. Se calcula que a mediados del decenio de 1990, tan sólo en la fuerza laboral de la industria del vestido, el porcentaje de trabajadoras a domicilio era del 38 por ciento en Tailandia; de entre el 25 y el 39 por ciento en Filipinas; del 30 por ciento en una región de México; de entre el 30 y el 60 por ciento en Chile, y del 45 por

ciento en Venezuela.<sup>46</sup> Según una investigación muy reciente, una parte de esta forma de empleo “leve” está siendo afectada por una crisis en la medida en que la exportación de textiles y vestidos afronta una competencia creciente en los mercados mundiales, y las compañías tratan de reducir sus costos más aún.

### Informalización y la contracción del sector público

En muchos de los países de bajos ingresos, los trabajadores del sector público han estado siendo hacinados en la economía informal, aun cuando hayan logrado conservar sus empleos a pesar de la contracción del sector público. Las reformas de la administración pública de principios de los años 90, a menudo implicaban una reducción radical del personal; actualmente se insiste más en las reformas de la “nueva gestión pública”, con las cuales se pretende cambiar las estructuras de incentivos y contratar externamente en el sector privado algunas de las funciones de la administración del Estado (véase el capítulo 11).<sup>47</sup>

El Camerún es un ejemplo que viene al caso. Como muchos otros países de África, a mediados de los años 80 el Camerún

### Casilla 5.6 Estrategias de supervivencia con empleo múltiple por parte de maestras de escuela y trabajadoras del sector salud de la Provincia Sudoccidental del Camerún

Antes de la crisis económica, los maestros de escuela se hallaban entre los funcionarios mejor pagados del Camerún. Una vez que las reformas empezaron a hacerlos sufrir, los maestros y maestras empezaron a complementar sus menguados salarios dedicándose también a actividades informales. Ahora abarcan el mayor número de empleados formales que, además, trabajan como novatos recién llegados en la economía informal: 67 de cada 75 maestros entrevistados en un estudio al respecto se dedicaban a ese tipo de actividades. Actualmente están uniéndoseles las trabajadoras del sector salud, al igual que el personal de oficina.

Estos trabajadores del sector público aprovechan sus cargos, su equipamiento y su tiempo en el lugar regular de trabajo para emprender otras labores remuneradas sobre una base informal. Las diversas maneras de hacerlo dependen del empleo que tengan y, en grado considerable, de su sexo. En el caso de los maestros, mientras que los hombres y unas cuantas mujeres proporcionaban tutoría o clases complementarias privadas a estudiantes individuales, y les vendían copias de sus apuntes de clase a los estudiantes de secundaria y de preparatoria, la mayoría de las maestras, por su parte, emprendían el comercio de artículos menores de alimentación. Vendían comida a la hora del almuerzo y refrigerios diversos, así como otros artículos no comestibles. El capital requerido para este tipo de comercio es muy pequeño.

Las enfermeras, como las maestras, estaban involucradas en actividades informales relacionadas con su trabajo formal. De ser una actividad esporádica y secreta, la práctica privada o "PP" se convirtió en una actividad muy extendida y abierta después del fracaso de la huelga general y la de los hospitales, de principios del decenio de 1990 para obtener un mejoramiento de sueldos y condiciones de trabajo. La práctica privada generalmente implica consultas menores y venta de medicamentos a los pacientes fuera del hospital, venta de medicamentos en las instalaciones hospitalarias en horas de trabajo, atención de enfermería a domicilio, o una combinación de atención de salud informal y comercio de artículos menores.

*Fuente: Agbaw 2000, citado en Tsikata 2004.*

sufrió una recesión económica y subsecuentemente se enfrascó en un programa de ajuste estructural. Un blanco de las reformas fue la administración pública. Además de reducir el sector público mediante despidos y jubilaciones (tan sólo en 1995-96, siete ministerios despidieron a un número significativo de trabajadores), se recortaron drásticamente los términos y condiciones de servicio de los empleados públicos. En tres años, estos últimos sufrieron reducciones salariales hasta del 60 por ciento, y los pagos sufrieron marcados retrasos. Como en muchos otros países de África, los funcionarios se vieron forzados a compensar su pérdida de ingresos y la caída de sus niveles de vida incurriendo por primera vez en diversas líneas de la economía informal (véase la casilla 5.6).<sup>48</sup>

Mujeres y hombres no están ubicados de igual manera en la función pública. Por lo general, las mujeres tienden a tener una presencia mínima en puestos administrativos y gerenciales;

también tienden a concentrarse en servicios tales como salud y educación. Es difícil encontrar estadísticas confiables que muestren hasta qué punto se puede comparar a mujeres y hombres en términos de su separación del sector público; mucho depende del sector donde se hayan hecho los recortes de personal. Pero las reformas al sector público también generan presiones para reducir los salarios y las condiciones de trabajo, y es probable que hayan afectado especialmente al personal de bajo nivel. Esas presiones están afectando a las trabajadoras del sector salud y a su interacción con las usuarias de este tipo de servicios, tema que se explora en el capítulo 8.

## El caso de China

En China, donde las mujeres han sido empleadas intensivamente en empresas propiedad del Estado, el proceso de reestructuración industrial ha dado un golpe duro a sus perspectivas de empleo y a su seguridad. A menudo se menciona a China como una amenaza para las perspectivas de empleo en otras partes del mundo, con sus industrias dinámicas dirigidas a la exportación que cada año atraen a millones de migrantes rurales jóvenes: el 48 por ciento de todos los trabajadores migrantes de China son mujeres (cifras correspondientes al año 2000).

La visión de China como el “taller del mundo” está sesgada. A menudo se olvidan sus grandes desigualdades (basadas en las clases, las regiones, la condición de rural o urbano, la edad, el sexo), emanadas de una reforma del mercado que ha reestructurado drásticamente la economía y la fuerza de trabajo durante un cuarto de siglo. La privatización de la industria ha propinado un golpe severo a los derechos vitalicios de los trabajadores estatales, destruyendo su preciada seguridad en el empleo y el bienestar. Los trabajadores de las empresas colectivas, las cuales funcionaban anteriormente como subsidiarias estatales, también sufrieron despidos masivos. En 1993 el sindicato oficial encontró que las trabajadoras mujeres representaban el 37 por ciento de todos los trabajadores estatales, pero el 60 por ciento de los que habían sido despedidos y estaban desempleados. Hacia 1999 las mujeres representaban el 45 por ciento del total de trabajadores despedidos.<sup>49</sup>

El trabajo informal, denominado “empleo flexible” por algunos investigadores chinos, se ha convertido en la mayor fuente de ingreso para los desempleados. La disponibilidad de este tipo de empleo varía según las ciudades y regiones, pero el Ministerio de Trabajo ha calculado que de los 25 millones de desempleados y trabajadores despedidos en todo el país, 15 millones han encontrado empleo en la economía informal.<sup>50</sup> Quienes disponen de medios financieros han abierto negocios privados o familiares tales como restaurantes, salones de belleza o tiendas de barrio. En el otro extremo del espectro, especialmente en la zona nordeste de “industrias abandonadas” donde el crecimiento económico ha sido lento, sólo hay disponible trabajo esporádico. Los hombres trabajan como jornaleros en la construcción, ayudan en las empresas privadas o se dedican al

comercio callejero. Las trabajadoras desempleadas se dedican a veces a la prostitución. En un estudio elaborado en tres ciudades del nordeste, de más de 100 trabajadoras sexuales, el 74 por ciento eran antiguas trabajadoras de las empresas propiedad del Estado, y la mayoría (el 92 por ciento) se habían convertido en trabajadoras sexuales después de estar buscando alguna alternativa de empleo durante más de cuatro años.<sup>51</sup>

No hay patrones claros de disparidad de género en la readmisión de los trabajadores despedidos. Estudios cualitativos han ofrecido interpretaciones divergentes. En un estudio realizado en Wuhan se encontró que las trabajadoras despedidas tienen mayor posibilidad de empezar un negocio dedicado a algún tipo de servicio que sus contrapartes masculinos; estos últimos se oponen más al papel de trabajador en servicios pero tienen más éxito para encontrar puestos en las compañías ya establecidas.<sup>52</sup> En otro estudio realizado en tres ciudades se encontró que la discriminación por edad es tan grave por lo menos como la discriminación por sexo. Casi todas las entrevistadas de más de 30 años de edad mencionaron la discriminación por edad más que la distinción por razón de sexo como obstáculo principal para encontrar empleo nuevamente. Esta situación se complica más todavía por la experiencia de la cohorte de las mayores de 30 años de edad, cuya generación tuvo la mala suerte de haber sido enviada al medio rural durante la Revolución Cultural y privada de una educación adecuada.<sup>53</sup>

Otro tema que a menudo se olvida en las discusiones sobre China es el marcado incremento de los conflictos laborales. Ha habido una proliferación del activismo laboral convencional e irregular, que va desde peticiones, litigación y arbitraje laboral, hasta protestas, marchas y bloqueo de caminos. El Estado ha respondido con combinaciones mesuradas de concesión y represión. Se reconocen las demandas económicas y de medios de vida y a menudo se les da respuesta parcial al distribuir con prontitud compensaciones financieras por parte del gobierno central o del provincial. Sin embargo, las demandas políticas, como las peticiones de destitución de funcionarios y las acciones conjuntas de trabajadores de distintas fábricas, son suprimidas implacablemente y castigadas con sumo rigor. En China sólo hay un sindicato legal, la Federación de Sindicatos de China. Los sindicatos independientes son ilegales, y los intentos de

organizar sindicatos autónomos han sido señalados como actos de traición o subversión. Sin embargo, aun en los países donde los sindicatos y las ONG son legales y están tolerados, la organización de las mujeres trabajadoras en la economía informal presenta dificultades formidables.

## ORGANIZACIONES DE TRABAJADORAS INFORMALES

Uno de los hechos prometedores del decenio de 1990 fue el surgimiento de nuevas formas de organización, tanto a nivel nacional como internacional, entre las mujeres trabajadoras de la economía informal. La Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA, en sus siglas en inglés) de Gujarat, India, con 700.000 miembros, es una de las más antiguas y mejor conocidas; en el último decenio han surgido muchas otras, algunas de ellas tomando la SEWA como modelo, tal como lo hizo la Unión de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia de Sudáfrica (SEWU, en sus siglas en inglés), fundada en 1993. Estas organizaciones incluyen a las vendedoras callejeras, las trabajadoras a domicilio y las pequeñas productoras agrícolas. Otras asociaciones de mujeres, algunas de manera independiente y otras como parte de las federaciones de sindicatos nacionales, se han concentrado en la organización de las trabajadoras domésticas; estas últimas continúan siendo una sección sumamente vulnerable de la fuerza de trabajo femenina en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo.

Históricamente, las mujeres trabajadoras han afrontado dificultades al tratar de manifestar sus preocupaciones desde organizaciones sindicales dominadas por los hombres. En la revolución industrial del siglo XIX y principios del siglo XX, los sindicatos eran hostiles a la presencia de las mujeres en la fuerza de trabajo industrial; utilizaron una legislación protectora y el concepto “salario familiar” para relegar a las mujeres a la esfera del trabajo no remunerado en el hogar.<sup>54</sup> Con el transcurso de los años la imagen ha cambiado dramáticamente, en gran parte gracias a los esfuerzos de las mujeres para reformar procedimientos, metas y culturas imperantes en el lugar de

trabajo, planteando sus objetivos propios desde adentro de la corriente sindical predominante, así como organizando sindicatos independientes. Sin embargo, los intentos de las mujeres para asegurar la justicia y la paridad entre los géneros dentro de las organizaciones laborales a menudo encuentran resistencia o son soslayados.

La acogida a la mujer trabajadora ha sido igualmente problemática en los países en desarrollo. Aun cuando se haya hecho un compromiso explícito para defender los derechos de las trabajadoras, rara vez se reconoce que ellas puedan tener prioridades diferentes a las de los trabajadores masculinos: el apoyo para cuidar a los hijos, por ejemplo, puede ser más importante para ellas que un salario mínimo.<sup>55</sup> Una fábrica de aparatos electrónicos de la India ilustra la “insensibilidad a las diferencias de trato por razón de sexo”. Las trabajadoras se organizaron para plantear determinadas demandas: transporte en un autobús de la compañía a fin de evitar el acoso sexual que sufrían en el transporte público, especialmente al anochecer; y dotación de uniformes, para reducir las jerarquías y los problemas que surgían por el hecho de que las mujeres de esta fábrica tenían diferentes niveles socioeconómicos. La gerencia aceptó esas demandas, pero los trabajadores masculinos reaccionaron con desdén: “Las muchachas no saben cómo hacer demandas. Ellas caen en la trampa que les tiende el patrón. Piden servicios generales mientras que el problema verdadero son los salarios... ahora las muchachas tienen un autobús, uniformes, y se contentan con eso. Ellas no piden mejores salarios.”<sup>56</sup>

La actitud de los sindicatos de la India hacia los trabajadores informales en general ha sido descrita como “indiferente, casi cercana a la animosidad”, apuntalada por “el temor a que la presión desde abajo genere un deterioro gradual de los derechos ganados durante una larga lucha por parte de los trabajadores protegidos.”<sup>57</sup> Los sindicatos han visto a las trabajadoras a domicilio como “malhechoras” o “esquiroles” que socavan la organización en el lugar de trabajo formal. Se entiende que tengan esos temores, especialmente en economías donde la fuerza de trabajo formal reglamentada no representa más del 10 por ciento del total de la fuerza de trabajo. Sin embargo, esto demuestra que la cultura y los procedimientos del movimiento sindical, sobre todo como campeón de los trabajadores del sector

### Casilla 5.7 Los “derechos de propiedad” no constituyen una panacea para la economía informal

La influyente obra de Hernando de Soto ha legitimado una perspectiva particular de política sobre la economía informal.<sup>63</sup> De acuerdo con de Soto, la transición del trabajo informal al formal está restringida por un marco de referencia deficiente sobre los derechos de propiedad. Supuestamente, la falta de reconocimiento legal de algunas formas de propiedad restringe el acceso a fuentes institucionales de crédito. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización se sustentó en una perspectiva semejante. En su informe se considera que la legalización de los derechos de propiedad de facto constituye:

un paso vital para la transformación de la economía informal. Para este objetivo, los gobiernos necesitan: identificar las personas y los activos en cuestión; determinar las prácticas y costumbres que rigen la propiedad, el uso y la transferencia de dichos activos, con el fin de orientar el derecho de propiedad hacia el contexto social imperante; precisar cuáles son las dificultades administrativas, burocráticas y jurídicas y los obstáculos de acceso al mercado.<sup>64</sup>

El entendimiento axiomático de dicha posición es que la economía informal es inherentemente vigorosa, flexible y dinámica, y que puede competir efectivamente con unidades más grandes en el sector formal una vez que son eliminadas las restricciones, tales como la falta de acceso al crédito. Con esto se ignoran varios de los rasgos clave de la economía informal y los problemas a que se enfrentan sus muchos y diversos practicantes.

El tamaño de sus unidades (típicamente, personas y hogares) es fundamental por muchas razones. Por ejemplo, el acceso al mercado no depende fundamentalmente de la condición legal, sino del producto. Un tamaño más grande permite economías de escala basadas en la organización. Un mayor acceso a los mercados por parte de unidades pequeñas requiere por lo general de algún grado de cooperación entre ellas; alternatively, podrían hacer arreglos con una unidad más grande u obtener la intervención del sector público mediante organismos de comercialización. En cuanto al crédito, el acceso es característicamente más difícil para las unidades pequeñas, aun en el sector formal, no sólo debido a la falta de aval y a los costos administrativos altos, sino porque se les considera como casos inherentemente de mayor riesgo.

Observando el asunto mismo de los derechos de propiedad, hay problemas y riesgos relacionados con su reconocimiento, tales como la tenencia y propiedad reglamentada de la tierra. La información proveniente del África subsahariana permite mostrar que los derechos consuetudinarios de las mujeres y de otros grupos marginales a menudo se pierden en el proceso de titularidad y registro. De todos modos, un gran número de trabajadores de la economía informal carece de “propiedad” que registrar; están embarcados en actividades informales solamente porque no encuentran trabajo en el sector formal. La mayoría de las mujeres trabajadoras caen en esta categoría.

Finalmente, y tal vez sea lo más importante, es un error suponer que toda actividad informal es en realidad empleo por cuenta propia y que las relaciones entre trabajador y empleador no existen. Como ya se demostró, para los empleadores uno de los principales atractivos de la economía informal es precisamente la ausencia de reglamentación laboral, que permite costos laborales más bajos y una mayor explotación de los trabajadores. Cada vez más las organizaciones del sector formal dependen de las unidades del sector informal para emprender la producción por medio de la subcontratación; la línea entre los dos sectores se ha hecho así mucho más difícil de trazar. Esto significa que la diferencia básica más importante entre las partes formal e informal de la economía no es el acceso al crédito ni a los mercados, sino la ausencia de reglamentación y la falta de protección para los trabajadores de la economía informal, así como su falta de voz e influencia política.

*Fuente: Ghosh 2004b.*

formal, están sesgados hacia los intereses masculinos y no corresponden con la vida de las trabajadoras predominantemente informales.<sup>58</sup> No es de sorprender que las mujeres hayan tendido a crear un “espacio separado”, ya sea dentro de la corriente predominante de los sindicatos o independientemente de ellos, donde sus intereses puedan ser mejor atendidos.

Hoy en día, hay muchas organizaciones de mujeres trabajadoras de orígenes y tipos diferentes. Algunas son organizaciones independientes que han surgido fuera del marco de referencia del movimiento sindical tradicional; otras son independientes dentro de estructuras sindicales establecidas; y otras aun forman parte de los sindicatos que se originaron en la economía formal pero que organizan a las trabajadoras informales. Abarcan una gran diversidad de sectores industriales y servicios, así como la agricultura y ocupaciones rurales. Sin embargo, en algunos países en desarrollo, las ONG se han encargado de atender las necesidades y derechos de las trabajadoras. Algunas les ofrecen servicios a precios accesibles, tales como guarderías, alojamiento a bajo costo y apoyo legal. Además, están surgiendo nuevos tipos de organizaciones laborales que se arraigan en la comunidad, y ofrecen una gama de servicios de apoyo mucho más amplia que los sindicatos tradicionales.<sup>59</sup>

Muchos de estos sindicatos nuevos, así como las ONG y las organizaciones de base comunitaria que defienden los derechos de las mujeres trabajadoras, enfrentan dificultades importantes para extender su alcance y llegar a hacerse sustentables. Por ejemplo, el desafío principal de la SEWU sigue siendo su incapacidad para llegar a ser financieramente autosuficiente: después de 10 años, el número de miembros que pagan sus cuotas sigue siendo menor de 5.000, mientras que más de 10.000 personas han perdido la membresía por no pagar dichas cuotas. Este es un problema común a otros sindicatos de trabajadores indefensos de Sudáfrica y de otros lugares.

Las ONG tienen mayor flexibilidad porque no son organizaciones sustentadas en la membresía y rara vez tienen un sólo grupo de partidarios; pero esto también genera interrogantes acerca de su rendición de cuentas, la cual por lo general no es democrática y rara vez es transparente con sus beneficiarios. Tanto los sindicatos como las ONG encaran desafíos en la elaboración de alianzas que les permitan ampliar su rango de

operaciones. No obstante haber amplias oportunidades para que sindicatos y ONG apoyen mutuamente los objetivos de uno y otro (al respecto hay algunos casos ejemplares de colaboración), las relaciones entre ellos a menudo se han caracterizado por tirantezas y rivalidades arraigadas en diferencias ideológicas y organizativas.<sup>60</sup>

A pesar de tales advertencias esos hechos son prometedores. Históricamente, sólo a través de la acción colectiva los trabajadores han logrado que se reglamenten sus salarios y sus condiciones de trabajo, y que se eliminen las peores condiciones de explotación; en efecto, ellos fueron responsables de la formalización de las condiciones de trabajo. Pero las tensiones de los últimos veinte años tienen otras ramificaciones. No sólo han surgido nuevos sindicatos y ONG como defensores de los trabajadores, sino que el propio movimiento sindical ha sufrido una sacudida importante. Las organizaciones más antiguas han visto disminuir su influencia y su membresía y han sido forzadas a adaptarse a realidades inéditas en el mundo del trabajo.

El Sindicato General de Trabajadores Agrícolas de Ghana (GAWU, en sus siglas en inglés) es un caso pertinente. Esta organización extendió su membresía para incluir a los trabajadores no asalariados y a los campesinos de subsistencia después de que el ajuste estructural causara la caída en el número de sus miembros de 130.000 a 30.000. Otro ejemplo es el del Sindicato de Empleados Públicos de Uganda (UPEU, en sus siglas en inglés). En los años 90, su membresía cayó de 108.000 a 700 como resultado de las reformas del sector público. El sindicato transformó entonces su actitud y su alcance: se revisó el concepto de “empleado público” a fin de substituir el significado reducido de “funcionario público” por un concepto mucho más amplio de compromiso de servicio al público, incluyendo a grupos tales como el de los vendedores callejeros. Como resultado de este cambio y de una campaña organizativa, para 1999 su membresía había aumentado a 17.000.<sup>61</sup>

## Campañas y alianzas internacionales

En años recientes el asunto de las normas laborales ha suscitado discordia en vista de las propuestas que se han hecho para defenderlas mediante acuerdos comerciales internacionales y sanciones comerciales. Es comprensible que haya preocupación entre los gobiernos y grupos de la sociedad civil del Sur sobre los motivos proteccionistas que se mueven furtivamente detrás de dichas propuestas. Más aún, no son solamente los sectores involucrados en el comercio internacional los que requieren una reglamentación del mercado laboral.

Aun cuando las alianzas transnacionales entre sindicatos y ONG han sido efectivas al realizar campañas en pro de los derechos de los trabajadores, estas campañas se han limitado a la defensa de los trabajadores que producen bienes comercializados internacionalmente y que, por ende, son visibles ante los consumidores del Norte. Frecuentemente los beneficios directos se limitan sólo a los trabajadores con empleos que dependen de las compañías multinacionales y sus subcontratistas, trabajadores

que a menudo están entre los miembros más privilegiados y mejor pagados de la fuerza de trabajo.<sup>62</sup> Cuando una proporción más grande de la fuerza de trabajo opera en la economía informal en condiciones mucho peores, queda fuera del alcance de dichas campañas. Sin embargo, los diferentes segmentos de la fuerza de trabajo no necesariamente viven aislados uno del otro. Es probable que las campañas y las organizaciones con éxito que afecten a un segmento tengan efectos colaterales en las relaciones de poder en otra parte. La clase trabajadora femenina está menos segmentada de lo que a veces parece, y es probable que los cambios en una parte tengan implicaciones en otras.

Para las mujeres que virtualmente carecen de bienes y trabajan en la economía informal, la acción colectiva por medio de organizaciones democráticas constituye la única vía factible para reglamentar o mejorar sus condiciones de trabajo. La idea de que la formalización de los derechos de propiedad constituye la solución a los problemas de la economía informal es un concepto completamente erróneo por lo que se refiere a las mujeres trabajadoras (véase la casilla 5.7).



## Notas

- 1 En la gráfica 5.1 se incluyen los países de la región de Oriente Medio y África del Norte que cuentan con datos disponibles. Debido a determinadas características compartidas, tales como cultura, religión, historia y el predominio de las economías petroleras, dicha región se considera un sitio adecuado para el análisis regional, no sólo por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, sino también por parte de organizaciones académicas tales como *Middle East Studies Association*.
- 2 Elson 1999.
- 3 Anker et al. 2003; Anker 1998.
- 4 Kabeer 1995.
- 5 Elson 1999; Folbre 1994.
- 6 OIT 2002b.
- 7 Standing 1999.
- 8 Pearson 2004.
- 9 Ghosh 2003a.
- 10 Ghosh 2003a.
- 11 ONU 1999.
- 12 Ghosh 2003a.
- 13 Esta sección se sustenta fundamentalmente en Orloff 2002.
- 14 Orloff 2002.
- 15 Hochschild 1989.
- 16 OIT 2002b.
- 17 OIT 2002b: 27.
- 18 Lewis y Giullari 2004.
- 19 Einhorn 1993.
- 20 Eisenstein 1993.
- 21 Fodor 2004b.
- 22 Heinen y Portet 2002.
- 23 Pearson 2004.
- 24 Karshenas 2001, citado en Moghadam 2004.
- 25 Moghadam 2004.
- 26 Harriss-White 2000.
- 27 OIT 2002b.
- 28 OIT 2002b.
- 29 Elson 1999.
- 30 Elson 1999.
- 31 Pape 2000, citado en Tsikata 2004.
- 32 Breman 1996.
- 33 Jackson y Rao 2004.
- 34 Kabeer y Mahmud 2004.
- 35 Roy 2003.
- 36 Kabeer y Mahmud 2004: cuadros 7 y 8.
- 37 Kabeer y Mahmud 2004.
- 38 Kabeer 2004.
- 39 Rogerson 1997, citado en Tsikata 2004.
- 40 Tsikata 2004; Hart 2004.
- 41 Davis 2004: 22, citado en Tsikata 2004.
- 42 Tokam 2002.
- 43 Beneria y Floro 2004.
- 44 Deedat 2003; véase también Hart 2004.
- 45 Lund et al. 2000.
- 46 Chen et al. 1999.
- 47 Bangura 1994, 2000.
- 48 Agbaw 2000, citado en Tsikata 2004.
- 49 Chang 1995; China Employment Report 2002, citado en Lee 2004.
- 50 Institute for Labour Studies of the Ministry of Labour and Social Security of China 2002, citado en Lee 2004.
- 51 Huang y Wuanming 2003, citado en Lee 2004.
- 52 Tsui 2002, citado en Lee 2004.
- 53 Cook y Jolly 2001.
- 54 Hartman 1979; Gallin y Horn 2004.
- 55 Chhachhi y Pittin 1996: Rowbotham y Mitter 1994.
- 56 Chhachhi y Pittin 1996: 115–16.
- 57 Breman 1996: 247.
- 58 Mitter 1994.
- 59 Kabeer 2004.
- 60 Eade 2004.
- 61 Gallin 2004.
- 62 Anner y Evans 2004; UNRISD 2004.
- 63 De Soto 2000.
- 64 OIT 2004e: 61.