

### 3. LA COHESIÓN SOCIAL, LAS MUJERES TRABAJADORAS, EL EMPLEO Y LOS INGRESOS

Janina Fernández Pacheco \*

#### I. LA ESTRATEGIA PARA REDUCIR LA POBREZA DEBE ESTAR ARTICULADA AL MERCADO DE TRABAJO

Esta última década ha estado llena de buenos propósitos por medio de estrategias para reducir la pobreza, para lograr avanzar en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, por lograr una mayor cohesión social y, desde el punto de vista de las relaciones laborales, por avanzar hacia lo que la OIT ha llamado el paradigma del Trabajo Decente.

Las aspiraciones son las mismas que se plantean las agendas de desarrollo desde hace muchas, pero muchas décadas.

Los rostros de la realidad muestran:

Unos países con heterogeneidades estructurales de carácter económico, institucional, cultural y de acceso a las oportunidades, que se observa en toda su crudeza por lo menos a tres niveles: las diferencias entre el mundo rural y el urbano, las diferencias de todo tipo y entre ellas las condiciones de acceso al mercado de trabajo de las etnias indígenas y de los negros, y las diferencias en el acceso al mercado de trabajo de las mujeres en relación con sus pares hombres.

Dicho en otra forma: el hecho de que en el momento actual no esté en el centro de los discursos y las preocupaciones: la fragmentación entre mundos rurales y urbanos, la exclusión social por razones de etnia, raza y género y la persistencia de un enorme sector informal laboral como esponja del empleo de las mujeres, no significa que la situación haya mejorado, sino que simplemente se aborda desde otras vertientes, entre ellas la cohesión social. ¿Pero es posible siquiera imaginar la cohesión social en un mundo tan estructuralmente excluyente y fragmentado? ¿Qué ha cambiado? Lo que cambia son los discursos pero las realidades persisten y se hacen más complejas en términos de los mecanismos de exclusión social, entre los cuales la exclusión, por razones de género o por pertenencia a pueblos indígenas o negros, sigue teniendo una indeseable primacía.

Las estrategias para la reducción de la pobreza no han logrado ese gran consenso nacional necesario para actuar sobre el mediano y largo plazo, de forma tal que sus mecanismos están sujetos a los ciclos de las administraciones gubernamentales y, además, subordinados a la coyuntura económica, entre cuyos problemas relevantes por su impac-

---

\* Costarricense, socióloga y economista especializada en políticas públicas, combinando el trabajo como docente universitaria con actividades diplomáticas y de cooperación internacional. Trabajó con ACNUR en derechos humanos de la población refugiada en el marco de los Acuerdos de Paz en América Central, y como consultora internacional en diferentes países. Experta en el ámbito de los derechos laborales y de las políticas de empleo en América Central. Ha sido distinguida con diferentes premios por su obra poética y por sus trabajos de investigación en política económica.

to en nuestras economías se encuentra: la desaceleración de la economía norteamericana, el incremento de la factura energética y la ominosa amenaza de una crisis alimentaria por el encarecimiento de los insumos para producir con una eficacia mínimamente aceptable.

Es en este marco de persistencia de la pobreza y de la diferenciación del empleo a nivel urbano y rural, así como en la persistencia de la exclusión social laboral por razones de género, de edad o de pertenencia étnica que podemos adelantar un primer recuadro sobre los aspectos positivos (las luces) y los aspectos negativos (las sombras) en la participación de las mujeres en el mercado laboral en América Latina.

Principales aspectos positivos:

- Disminuye la brecha de participación entre hombres y mujeres.
- Disminuye la brecha de participación entre las mujeres pobres y las demás mujeres.
- La tasa de ocupación de las mujeres crece más que la de los hombres.
- Disminuye moderadamente la brecha de ingresos.

Principales aspectos negativos:

- Las mujeres tienen mayores tasas de escolaridad, pero persisten significativas diferencias ocupacionales y de ingresos en relación con sus pares masculinos.

- Aumenta significativamente la tasa de desempleo y subempleo de las mujeres, en especial de las más pobres.
- Se amplía la brecha de desempleo entre hombres y mujeres.
- La brecha de ingresos entre hombres y mujeres continúa alta, en especial en los tramos superiores de escolaridad (estudios postsecundarios).
- El porcentaje de mujeres ocupadas en el sector informal sobre el total de la fuerza de trabajo femenina es superior a la de los hombres en esa situación y la tendencia a incrementarse se mantiene.
- El porcentaje de mujeres que no cuenta con ningún tipo de protección social es superior al de los hombres en esa situación.
- Ha disminuido levemente el porcentaje de mujeres que labora media jornada, mientras han aumentado las jornadas muy cortas (hasta 20 horas semanales) y las muy extensas (49 y más horas semanales).

Resumido de: Abramo Laís (ed.) (2006), *Trabajo decente y equidad de género en América Latina OIT*, Santiago, Chile.

## II. TRABAJO SUFICIENTE Y DE CALIDAD, GÉNERO Y EMPLEO

Las condiciones de trabajo, así como la demanda y la oferta de empleo remunerado se derivan del funcionamiento

de la sociedad como totalidad, pero asimismo reflejan las heterogeneidades y los diferentes niveles de desarrollo a lo interno de los países. En las condiciones actuales de funcionamiento de economías globales la generación de empleo es el resultado del accionar de un conjunto de dimensiones económicas, sociales, políticas, jurídicas, culturales e institucionales, que interactúan entre sí. En esta perspectiva interesan tanto la calidad, como la cantidad de trabajo.

Las políticas gubernamentales para lograr promover el empleo están de hecho insertas en una economía mundial cada vez más integrada, que evidentemente sobredetermina los márgenes de maniobra de las políticas de gobierno.

La naturaleza de la política económica en cada país: política fiscal, política monetaria y política de ingresos, axial como de las demás políticas gubernamentales, particularmente, la política comercial, la política educativa, la política de salud, la política de equidad entre los géneros y la política de protección social, inciden en la posibilidad de generar empleo y de mejorar la calidad de los empleos existentes, tanto en el sector formal como en el sector informal de la economía.

La naturaleza de los marcos institucionales y la manera en que interactúan con los mercados y los procesos políticos desempeñan un papel fundamental

en la determinación de la calidad y la cantidad del trabajo.

Sabemos poco de la dialéctica precisa que interviene en todos estos procesos, así como la manera en que estas relaciones quedan afectadas por los niveles de desarrollo y por las estructuras institucionales existentes. Lo que sí sabemos es que la cantidad y la calidad del empleo que existen en cada país son, como ya hemos afirmado, el saldo de la forma en que interactúan las variables económicas, políticas, sociales y culturales, tanto a nivel sustantivo como de procedimientos institucionales, entendiendo por instituciones todas las formas relacionales organizadas del quehacer humano.

Una de las primeras preguntas que habría que contestar es:

¿Cuáles son los medios disponibles (oportunidades y limitaciones) para poner en ejecución las políticas para avanzar hacia un empleo con equidad entre los géneros y con equidad para los diversos grupos raciales o étnicos, en el contexto de la globalización y las limitaciones y oportunidades que emanan de la misma para cada uno de nuestros países?

Igualmente importante que la pregunta anterior es:

¿Cuál es el nivel de desarrollo relativo del mercado de trabajo como espacio geográfico del Estado-nación en que

confluyen los oferentes y los demandantes de empleo?

Si las respuestas, a nivel sumario, se concentran en un cuadro de:

- Precariedad o inestabilidad cíclica del crecimiento económico;
- Debilidad de los mecanismos para captar y redistribuir ingresos —por ejemplo, políticas impositivas regresivas y basadas en los impuestos al consumo—;
- Abandono parcial o total de la política de empleo y sustitución de la misma por las reglas del juego de un mercado cada vez más abierto a los vaivenes del comercio internacional;
- Altos niveles de exclusión social que se manifiestan en pobreza y pocas oportunidades para remontar esa situación de encarecimiento;
- Debilidad y fragmentación de las estructuras institucionales, tanto públicas como privadas, que pueden incidir directa o indirectamente en la generación de empleos de calidad con equidad entre los géneros;
- Altos niveles de desempleo y sobre todo de subempleo;
- Baja cobertura de la seguridad social y raquitismo de los sistemas de protección social;
- Disminución sostenida o crecimiento cero de la tasa de afiliación sindical y sexismo androcéntrico en las organizaciones sindicales;
- Inoperancia de hecho de los tribunales de trabajo por su extrema lentitud y por sus sesgos sexistas al no aplicar

los Convenios y la legislación que protegen a la mujer trabajadora;

- Debilidad de los Ministerios de Trabajo y poca profesionalización y transparencia de los servicios de inspección laboral y de salud, así como una casi inexistencia de servicios de intermediación laboral y una absoluta inexistencia de servicios de intermediación laboral género sensitivos;
- Crecimiento acelerado del sector informal; y el sector informal como principal fuente de generación de ingresos para las mujeres;
- Diversidad de formas explícitas o veladas de exclusión social de las mujeres para acceder a empleos estables y adecuadamente remunerados con la inevitable consecuencia de empobrecimiento más agudo para las mujeres jefas de hogar;
- Fragmentación en la aplicación de las leyes para tutelar la equidad entre los géneros de forma tal que, al juzgar conflictos de trabajo, los jueces no se refieren a esas leyes, sino que se atrincheran en el marco más reducido de las leyes laborales nacionales, sin siquiera aludir a los Convenios fundamentales de la OIT, ratificados por sus países para garantizar la equidad de género en las relaciones laborales o a las leyes que tutelan explícitamente la igualdad de oportunidades y trato para las mujeres.

Si todas estas condiciones se dan o varias de ellas son las que prevalecen, estamos entonces ante una situación de precariedad en el empleo que significa

un enorme reto de concertación social, política y económica para mejorar por aproximaciones sucesivas el empleo que ya existe e incorporar a la generación de empleo los mínimos de calidad y no discriminación por sexo aceptables, por ejemplo en el marco de los Tratados de Libre Comercio, de manera que se detenga la caída hacia mayores niveles de pobreza por insuficiencia en la generación de ingresos provenientes del trabajo. En esta perspectiva, la afirmación contundente es que la única forma de salir y mantenerse fuera de la pobreza para la casi totalidad de la población es por medio de un empleo que garantice una subsistencia digna tanto a nivel personal como familiar.

Es un hecho analizado exhaustivamente que el predominio de políticas económicas diseñadas en función de objetivos muy estrechos de estabilización o de crecimiento económico como criterios centrales, ha resultado ser incompatible con la expansión a largo plazo del producto y del empleo.

Una de las consecuencias de este enfoque de políticas es que la dinámica del mercado de trabajo se deslizó progresivamente desde el lado de la demanda hacia el lado de la oferta de la fuerza de trabajo. La amplitud y crecimiento del sector informal e incluso su feminización, revelan hasta qué punto la generación de empleo se ha convertido en una responsabilidad de los propios trabajadores, que no por casualidad son los que menos demanda tienen para los

empleos dignamente remunerados, ya que sus calificaciones educativas son generalmente bajas y no cumplen con los estándares de calificación que demanda el sector formal de la economía. Incluso en trabajos como la maquila para la exportación.

El nivel educativo y las competencias laborales son un factor clave para evolucionar de las maquilas de primera generación como las de vestuario, calzado y textiles, hacia las maquilas de segunda y tercera generación, en que se ensamblan productos electrónicos y cibernéticos y, desde hace unos años, ha irrumpido en algunos países con mayor nivel educativo los llamados *call centers* o centros de servicio a clientes del mundo desarrollado, lo que demanda gente joven, la mayoría con estudios a nivel de educación secundaria y con un dominio aceptable del idioma inglés. Estos empleos ofrecen el espejismo de mejores salarios que los promedios para ese tipo de población, con esos niveles educativos, pero tienen horarios que no permiten ningún otro tipo de crecimiento personal y es probable que a mediano plazo, tengamos un contingente de trabajadores despedidos porque ya no tienen los requisitos de edad y resistencia a largas jornadas, que no adquirieron otras habilidades y destrezas y que interrumpieron su formación educativa (aun los que podían tenerla) por el espejismo de un salario promedio mayor que el pagado a los egresados de la educación secundaria con dominio de un segundo idioma.

De forma tal que, para remediar los descalabros de la pobreza y la precariedad del empleo en el corto plazo, resulta útil poner en práctica políticas activas del mercado de trabajo, así como políticas pasivas en aquellos países en que exista la posibilidad de financiarlas. El objetivo de estas políticas es, en suma, contribuir a amortiguar la caída vertiginosa hacia mayores niveles de subempleo y desempleo con la lógica consecuencia de incremento de la incidencia de la pobreza. Sin embargo, es importante ponderar los costos y los resultados de cada uno de los instrumentos de estas políticas<sup>1</sup> y sobre todo calibrar muy bien el impulso a políticas que realmente ofrecen encadenamientos virtuosos para lograr empleos de calidad, como lo serían las políticas de capacitación y formación profesional, *siempre y cuando respondan a la demanda del mercado, no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo*, así como las políticas de protección social, que no son otra cosa que políticas de redistribución del ingreso por medio de la acción del Estado.

### III. GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO, ¿REALMENTE EXISTEN POLÍTICAS?

En primer lugar, para que una Política de Empleo sea algo más que una declaración de intenciones, debe estar inserta en la Política Nacional de Desarrollo y

debe ser sinérgica con la Política Económica y la Política Social del Estado. Desde otra perspectiva, la Política de Empleo para ser eficaz deberá ser concertada con las diferentes instituciones y actores de la sociedad que tienen representatividad y poder de influencia y decisión en los diferentes espacios políticos, económicos y sociales.

Por tanto, aun cuando los Ministerios de Trabajo sean los responsables de coordinar la formulación de la Política de Empleo, no son los únicos responsables de los contenidos sustantivos de la misma, su rol fundamental es contribuir a su formulación y posteriormente velar por su aplicación mediante los instrumentos previstos en la Política del Mercado de Trabajo y en la Política Laboral. Pero todavía la formulación de esas políticas requiere de una poderosa capacidad de coordinación y un certero análisis de los nichos de oportunidad que existen y los que pueden existir en el mediano y largo plazo. En tercer lugar y no por eso menos importante: la Política de Empleo no puede ser «ciega» a las diferencias de género y a las asimetrías que de hecho ya existen en el empleo por razones de género.

Hechas estas breves afirmaciones, lo primero que podemos afirmar, sin lugar a equivocarnos, es que *en ninguno* de los países de América Latina existe una política de empleo. Lo que sí existe, sobre todo en los de mayor desarrollo rela-

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, las transferencias condicionadas para jefas de hogar.

tivo, son políticas activas del mercado de trabajo y políticas de equidad laboral entre los sexos.

#### **IV. DIFERENCIAS DE GÉNERO CON EFECTOS PERTINENTES EN EL MUNDO DEL TRABAJO**

La diferencia más evidente de género en el mundo del trabajo se relaciona con el rol reproductivo de las mujeres, los empleadores en términos generales consideran la maternidad como un costo. Por otro lado, existe cada vez más una segregación por edad y apariencia física de las mujeres. Se prefieren mujeres jóvenes con una apariencia atractiva. Una tercera segregación por género en el mundo del trabajo es la orientación de los cursos de capacitación/habilitación, en muchos casos sesgados hacia la reproducción de los estereotipos de género en los oficios. Una cuarta segregación, más difícil de abatir, es la persistencia de la feminización de las tareas domésticas en los hogares y la resistencia manifiesta o latente a que esos roles sean compartidos por sus pares masculinos, con el objetivo de aliviar la carga de la doble jornada de trabajo: el productivo y el doméstico no remunerado que está estrechamente ligado con el sincretismo ideológico/cultural que fusiona a la mujer como responsable central del cuidado del hogar y la familia.

La subvaloración del trabajo femenino, y por ello, la demanda laboral de empleos para las mujeres que reproducen los

roles asumidos como típicamente femeninos está tan interiorizada en el inconsciente colectivo del patriarcado que, a pesar de que las estadísticas muestran que las mujeres poseen un mayor nivel educativo a nivel general que los hombres en América Latina, el mercado de trabajo sigue estando muy segmentado a nivel ocupacional y, en general, las mujeres requieren de aproximadamente cuatro años más de estudio para aspirar a los mismos trabajos de los hombres.

Para las mujeres pertenecientes a los estratos pobres de la sociedad, la situación es aun más compleja: un menor nivel educativo y de capacitación laboral, una mayor tasa de fecundidad, la ausencia de servicios de apoyo pagados para el cuidado de los hijos; el crecimiento de las jefaturas de hogar femeninas y la imperiosa necesidad de generar ingresos para la subsistencia básica, son todos factores que explican la masiva afluencia de mujeres al sector informal o la sobreoferta laboral en las actividades más precarias del sector formal.

Un nuevo elemento que está haciendo su aparición en el panorama y que puede causar distorsiones en el análisis, si no se pondera adecuadamente, es la disminución de las brechas de ingresos entre hombres y mujeres. En este sentido es importante tener presente que: en países con altos niveles de pobreza, los salarios mínimos son los mínimos *minimumum*, que incluso no alcanzan para cubrir los costos de la canasta básica alimentaria, así que la disminución de las

brechas de ingreso en estas circunstancias lo que revela son los límites de la exclusión social para ambos sexos por la vía de la precariedad de los salarios o los ingresos. En este sentido resulta revelador que las brechas vuelven a ampliarse entre hombres y mujeres con mayor nivel educativo (13 años y más).

Para concluir este esbozo: la cohesión social en países en desarrollo es una

utopía deseable y necesaria, pero en el centro de esta aspiración debe estar como eje articulante la equidad de género. En esta dirección hace ya varias décadas se inició la larga marcha. Nuestra visión es optimista, porque no se abaten siglos y siglos de exclusión en unas pocas décadas, pero sí se pueden crear las condiciones para avanzar hacia relaciones que sean cada vez más equitativas.