

POLÍTICAS DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y EQUIDAD DE GÉNERO EN EL MERCADO DE TRABAJO: EL CASO CHILENO

PAMELA DÍAZ ROMERO
ISABEL CÁRCAMO

Antecedentes

Con el retorno a la democracia, a comienzos de la década de los noventa, los sucesivos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia asumieron el compromiso de consolidar el sistema político democrático y profundizar el desarrollo económico, incorporando a sus beneficios a amplios sectores sociales hasta entonces excluidos.

De hecho, en cada uno de los programas de gobierno se establece como tarea prioritaria la democratización y la modernización del país, asociadas a la necesidad de alcanzar mayor equidad social y de género. En este contexto, las principales líneas de trabajo se orientan a la necesidad de reducir la pobreza, dinamizar el mercado de trabajo aumentando la oferta de empleo, y a ampliar el acceso a los servicios sociales básicos, mejorando su calidad.

El que la equidad de género fuera incorporada como un requisito de la profundización democrática y para la modernización del país es resultado del fuerte protagonismo y visibilidad alcanzado por el movimiento de mujeres chileno, en el marco de la oposición a la dictadura militar. Las demandas articuladas por el movimiento de

mujeres, en particular por las feministas, han tenido un fuerte impacto en el conjunto de la sociedad chilena y en los cambios en la situación social de las mujeres¹.

El primer gobierno de la Concertación, presidido por Patricio Aylwin, respondió a una demanda planteada por la Concertación de Mujeres por la Democracia, creando el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM). Esta es la institución pública responsable de promover la participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida nacional y la igualdad de oportunidades entre los sexos. Su creación es, sin duda, un hito en la institucionalización de las demandas de las mujeres, aun cuando su misión fue circunscrita a la coordinación de políticas públicas, limitando su relación con la sociedad civil y por ende, debilitando su base de legitimidad.

A pesar de los límites de SERNAM, este ha logrado incorporar en la agenda pública el discurso de la igualdad de oportunidades, logrando ampliar el consenso social en torno a reivindicaciones antes acotadas al movimiento feminista. En 1994, SERNAM posiciona como política de gobierno el primer Plan de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres 1994-1999, cuyos objetivos generales, similares a los planteados en la Plataforma de Acción de Beijing, orientan la acción del Estado en materia de equidad de género.

En este contexto, durante la última década, se han intensificado los procesos de integración de las mujeres a la vida pública y se ha avanzado en la eliminación de la legislación discriminatoria. Por ejemplo, se han introducido algunas reformas al Código del Trabajo para eliminar leyes “protectoras” que limitaban el acceso de las mujeres a determinados tipos de ocupación, y se han ampliado sus derechos laborales. Paralelamente, en 1994, el Congreso aprobó la ley que sanciona la Violencia Intrafamiliar y se modificó el Código Civil para eliminar la distinción entre los hijos legítimos (o matrimoniales) y los “ilegítimos”; y se eliminó el delito de adulterio que penalizaba solo a las mujeres. En otro plano, SERNAM ha avanzado en el diseño y promoción de políticas de igualdad de oportunidades y modelos integrales de intervención hacia sujetos sociales antes invisibles (mujeres jefas de hogar, temporeras), generando un escenario social y político cada día más favorable a la equidad.

1 Ver Marcela RIOS, “Feminismo(s) chileno en los noventa: paradojas de una transición inconclusa”, Cuadernos de Investigación Social N° 9, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Católica del Perú, marzo 2000.

La década del noventa: avances y contradicciones

Numerosos estudios confirman los importantes avances de las mujeres en espacios y actividades hasta hace poco de exclusivo dominio masculino. Estos avances se expresan claramente, en el creciente acceso de las mujeres al mercado de trabajo, eje central para garantizar mayor autonomía y control sobre sus proyectos de vida y una participación más equitativa en los beneficios del desarrollo.

Los datos de las últimas décadas muestran un constante aumento de la participación femenina en la actividad económica, pasando de 31% en 1990, a cerca de 39% en 1998 (CASEN). Lentamente, algunas mujeres han ido ocupando puestos de toma de decisiones en las empresas y los organismos de representación del sector privado y de los trabajadores/as, haciendo cada vez más visible su contribución al desarrollo del país.

Esta evolución ha sido alimentada por el aumento sostenido del promedio de escolaridad de la población y, en particular, de las mujeres, las que entre los jóvenes han igualado –o incluso superan levemente– la escolaridad media de sus pares varones. A esto se suma el proceso de globalización y la popularización de las tecnologías de la comunicación e información, que han acelerado la evolución del discurso social sobre el “deber ser femenino”, contribuyendo a multiplicar las opciones de las mujeres, diversificando el proyecto de vida de las jóvenes y de las que no lo son tanto.

Todo esto ha sido potenciado por el apoyo y las demandas de la comunidad internacional, a través de convenciones como la CEDAW y los Convenios N° 100 (sobre igualdad de remuneración), N° 103 (protección a la maternidad), N° 111 (sobre no discriminación en el trabajo) y N° 156 (trabajadores/as con responsabilidades familiares) de la OIT suscritos por Chile.

A pesar de la importancia de todos los avances, las contradicciones derivadas de los cambios son también muy importantes. Las oportunidades abiertas por y para mujeres en el espacio público han sido, en gran medida condicionadas a una extensión de sus papeles tradicionales en el espacio privado: en el cuidado y atención de personas dependientes, y en la realización de tareas para las que son calificadas desde la infancia en el hogar (alimentación, aseo, vestuario, educación básica, salud primaria, relaciones públicas, etc.).

En el mercado de trabajo esto es muy claro: la mayor parte de las mujeres se desempeña en las ramas de servicios (44,5%) y comercio (25,9%), las que suma-

das reúnen más del 70% del total de ocupadas. Ambas ramas se encuentran entre las que obtienen menores ingresos promedio², a lo que se suma, la brecha salarial: las mujeres reciben el equivalente al 66% del salario promedio de los hombres en comercio y el 62% en servicios.

Además, dentro de las ramas, las mujeres acceden a una variedad menor de ocupaciones, concentrándose en oficios muy feminizados y de bajos ingresos (son el 54% de los trabajadores/as de servicio y vendedores/as, con un ingreso promedio de \$ 150.549, y el 60% de los empleados/as de oficina, con un ingreso promedio de \$ 182.423).

La segregación de las mujeres en el mercado de trabajo no tiene fundamento en la calificación formal de las trabajadoras. De hecho, mayores niveles educacionales no aseguran mejores condiciones para las mujeres en el empleo. Al menos así se observa respecto de la brecha salarial, que crece entre quienes tienen mayor educación: mientras para quienes no tienen educación formal, la brecha salarial entre hombres y mujeres es del 28%, para quienes cuentan con formación técnica superior la brecha sube a 35% y llega al 52.6% entre hombres y mujeres con educación universitaria completa.

Para las mujeres que deciden romper esta segregación, la alternativa parece ser la asimilación de su proyecto de vida al modelo tradicionalmente masculino. De hecho, para insertarse con éxito en ocupaciones concebidas como “masculinas” y tener una trayectoria exitosa que pueda incluso romper el “techo de cristal”, la mayoría de las mujeres deben situarse en el mercado laboral como tradicionalmente lo han hecho los hombres: como sujetos autosuficientes, con “disponibilidad total” y no como seres relacionales con responsabilidades y obligaciones que necesariamente, limitan la disponibilidad hacia el trabajo.

De hecho, subsiste una desigual distribución de las responsabilidades domésticas y familiares de hombres y mujeres. Si comparamos hombres y mujeres incorporados en el mercado de trabajo, ambos tienen una jornada laboral similar, ocupan el mismo tiempo en desplazarse, sin embargo, el tiempo destinado a las labores domésticas y familiares es radicalmente distinto. Las mujeres ocupan hasta 5 veces más tiempo que los hombres a este tipo de labores.

2 Entre las diez ramas, comercio ocupa el lugar 7 con \$ 268.860 promedio y servicios está en el 9 con \$ 252.364, ambos por debajo del promedio total para el conjunto de las ramas, que corresponde a \$ 276.595. (CASEN 1998).

Las estrategias de SERNAM

Como institución coordinadora de políticas públicas, SERNAM ha concentrado su esfuerzo en incorporar la dimensión de género a las políticas sectoriales implementadas por los ministerios de las áreas de trabajo y fomento productivo. Su estrategia se ha dirigido a visibilizar las dificultades específicas de las mujeres a través de estudios y diagnósticos, capacitar a funcionarios/as públicos/as, impulsar modificaciones legales, y mostrar alternativas de intervención intersectorial focalizadas en grupos específicos en base a modelos pilotos, coordinados desde SERNAM, pero cuya ejecución directa depende de otros actores institucionales.

A pesar de estos esfuerzos, básicamente orientados a mejorar la calidad del trabajo y la vida de las mujeres, las dificultades estructurales que condicionan y limitan la participación económica de las mujeres trascienden largamente las posibilidades de intervención de SERNAM. Parte importante de los obstáculos que hoy enfrentan están fuera del ámbito jurídico y, además de intervenciones focalizadas, exigen de un profundo cambio cultural.

En términos generales, la labor comprometida por SERNAM para esta tercera administración, ha sido delimitada por la agenda tripartita acordada en el marco de la Mesa mujer y trabajo del Consejo de diálogo social creado por el presidente Lagos. Las principales líneas definidas se orientan a la superación de tres tipos de barreras que afectan el acceso y las condiciones de permanencia de las mujeres en el trabajo:

1. Las barreras culturales asociadas a los estereotipos de género, que tienden a reforzar la posición de las mujeres respecto del mercado de trabajo y dentro de él. Para contrarrestar estas dificultades, SERNAM ha diseñado campañas comunicacionales dirigidas a diversos sectores de la opinión pública, con el objetivo de revertir:

- La noción socialmente aceptada de que las funciones primarias de las mujeres son atender el hogar y a la familia, por lo que se subestima la importancia de sus ingresos en la economía familiar (en general, sigue siendo considerado como “segundo ingreso” y por ende menos, importante).
- Los prejuicios culturales que siguen definiendo cuáles son las ocupaciones apropiadas para las mujeres, los que se conjugan con la subvaloración de las habilidades y atributos asociadas a “lo femenino” para limitar la variedad y la calidad de la oferta de trabajo que les hace el mercado.

- Las responsabilidades domésticas y de cuidado infantil que siguen recayendo casi exclusivamente en las mujeres, constituyendo un obstáculo, tanto para su movilidad laboral como para sus posibilidades de hacer carrera.

2. Prácticas discriminatorias en las instituciones del mercado de trabajo que limitan las oportunidades de las mujeres.

- **INFRACCIONES AL PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN:** Al igual que el resto de América Latina, la legislación laboral ha acogido el principio de igualdad y no discriminación consagrado en las Constituciones de todos los países de la región. A pesar de este avance, en Chile no existen mecanismos específicos que garanticen el efectivo cumplimiento de este principio, limitando su efectividad. En la práctica, muchas mujeres se ven afectadas por infracciones al principio de igualdad y no discriminación por razones de sexo garantizado en las normas laborales y no cuentan con, o desconocen, los instrumentos adecuados para garantizar sus derechos. Con estos antecedentes, SERNAM ha propuesto en la Mesa tripartita de reformas laborales del Consejo de diálogo social, la incorporación de una norma específica que tipifica la discriminación, permitiendo así fiscalizar y sancionar la trasgresión de la prohibición en los tribunales laborales.
- **ACOSO SEXUAL:** Sobre la base de la definición de acoso sexual elaborada por expertos/as de la OIT, SERNAM ha dado nuevo impulso al proyecto de ley que actualmente se encuentra en la Comisión Laboral de la Cámara de Diputados, sumando a esta iniciativa el diseño de políticas preventivas que contribuyan a erradicar este problema, vía reglamentos internos de las empresas o a través de una indicación de los jefes de servicio en la administración pública, colaborando para esto con la Dirección del trabajo y la contraloría.
- **PRÁCTICAS DISCRIMINATORIAS:** Sin desconocer la importancia de la legislación, esta no basta para alcanzar la plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Cotidianamente, las mujeres se enfrentan a prácticas de contratación y promoción que reproducen la discriminación de género. Ejemplo de esto es que las mujeres en edad fértil o con hijos pequeños encuentran más obstáculos para acceder a un empleo o para hacer carrera, que las que tienen hijos crecidos. Aquí, las iniciativas de SERNAM se han limitado a la sensibilización del sector empresarial y al desarrollo de estudios que dan respaldo técnico a la falta de fundamentos con que opera la

discriminación (menor productividad de las mujeres, mayor ausentismo, etc.).

- BRECHA SALARIAL: A pesar de los avances en materia de acceso al mercado de trabajo, registrados en la región en la última década, la creación de más empleos para las mujeres solo ha reducido levemente la brecha de género en materia de ingresos. Las dificultades de asociar las diferencias salariales a discriminación son muchas, sin embargo, se espera que la incorporación de la norma sobre no discriminación en el código laboral contribuya a limitar la brecha.
- REDES: La relevancia que tienen las relaciones o redes sociales para encontrar trabajo limita aún más las oportunidades de las mujeres, especialmente de aquellas que viven en hogares pobres, debido a que, por lo general, sus relaciones sociales se circunscriben al hogar y al barrio en el cual viven. A esta limitación se suma la dificultad que, debido a su socialización de género, tienen las mujeres para diseñar su propia trayectoria laboral de modo realista y viable. Con el objetivo de contribuir a ampliar y fortalecer las redes de las mujeres más pobres, SERNAM ha establecido una agenda de colaboración con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE, responsable de las Oficinas de Información Laboral (OMIL) de los municipios. Las OMIL son las encargadas de intermediar la demanda y la oferta de empleo, y SERNAM ha diseñado una estrategia de intermediación que se encuentra implementando a nivel piloto.

3. Falta acceso a infraestructuras sociales que permitan compatibilizar las responsabilidades domésticas y familiares, y el empleo:

- Sabemos que tanto el cuidado infantil como el de las personas mayores o enfermas son responsabilidad de toda la sociedad, y por lo tanto, debe ser compartido por el Estado, pero también por los empleadores, las empresas, y otros sectores pertinentes. Actualmente, se encuentra en revisión un proyecto que revisa la modalidad de financiamiento del cuidado infantil en las empresas con más de 19 trabajadoras. Paralelamente, se llegó a acuerdo con el Ministerio de Educación para que la ampliación de la cobertura preescolar comprometida por el gobierno sea focalizada en hijos/as de mujeres trabajadoras.
- Los horarios de atención de los servicios sociales y financieros no están adaptados a las necesidades horarias de las mujeres trabajadoras, y para satisfacer las necesidades familiares operan sobre la lógica de una mujer

dueña de casa con tiempo disponible para trámites y esperas en horarios laborales. Frente a este obstáculo, no ha habido avances significativos, y se acaba de conformar una Comisión interministerial para estudiar el tema.

Los límites de las políticas de igualdad de oportunidades

Independientemente de los avances puntuales, se observa que la solución a los problemas derivados de las barreras identificadas son muchas veces asumidos a través de estrategias “individuales” frente a problemas “personales”, por lo que las tensiones provocadas por las transformaciones en la situación y el proyecto de vida de las mujeres son ahora difícilmente identificadas como problemas sociales.

El discurso sobre la “igualdad de oportunidades”, en la medida en que refiere a los sujetos individuales, parece reforzar la percepción de que la responsabilidad respecto de la discriminación de género termina con la igualación formal de los derechos y oportunidades asociadas al ámbito público. En este marco, las desigualdades que subsisten en las prácticas sociales tendrían que ser resueltas por los sujetos individuales a título personal, ignorando la base estructural de la discriminación. Esta se expresa ahora en las biografías personales y por ende de modo menos radical y evidente, pero no por eso son menos efectivas.

En esta nueva etapa, en el escenario de una democracia consolidada y una institucionalidad legitimada como SERNAM, enfrentar las nuevas dimensiones de la discriminación requiere del compromiso activo de los actores sociales, muy debilitados. Más allá de las iniciativas puntuales, los avances pendientes, muchos de ellos referidos al espacio privado, necesitan de la visibilidad y fuerza de las mujeres, quienes son las más indicadas para articular las mejores respuestas para sus demandas y ejercer el control ciudadano necesario para avanzar en la realización efectiva del principio de igualdad consagrado en nuestra legislación.