

Programa Modular de Capacitación e  
Información sobre Género, Pobreza y Empleo

**MODULO 6**

*Acceso a Trabajo Decente*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2001  
Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

*Programa modular de capacitación e información sobre género, pobreza y empleo. Guía para el lector*  
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN 92-2-312574-X

Publicado también en inglés: *Modular package on gender, poverty and employment: Reader's kit*  
ISBN 92-2-110839-2, Turín, 2000

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe)

---

Impreso en Chile

# MODULO 6 • Acceso a Trabajo Decente

## Indice

Nota preliminar	v
Estructura modular	vi
Antecedentes: “Aumentar las oportunidades de acceso a un trabajo decente”	1
A. Las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo	1
A.1 Mujeres: las más desfavorecidas	1
A.2 Reformas económicas, flexibilización y globalización: nuevas oportunidades y nuevas vulnerabilidades	4
A.3 La necesidad de acceder a trabajos decentes	13
B. Enfoques polivalentes para fomentar el empleo de calidad	16
B.1 Los programas de infraestructura con uso intensivo de mano de obra	24
B.2 Ampliar las oportunidades de las mujeres en los programas de infraestructura	26
B.3 La participación de las mujeres en los programas especiales de empleo	27
C. Orientaciones para la acción	28
C.1 Mejorar las perspectivas de las mujeres para acceder a un trabajo decente	28

C.2 Aumentar la participación de las mujeres en los programas especiales de empleo	29
<b>En resumen</b>	<b>31</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>33</b>

---

## Nota preliminar

Aumentar las oportunidades de acceso a trabajo decente debería ser un objetivo fundamental de las estrategias para erradicar la pobreza. La Sección A expone este enfoque en términos prácticos, presentando un panorama general de la posición desfavorable y el limitado poder de negociación de las mujeres en el mercado de trabajo.

Se pasa revista a diferentes estrategias de creación de empleos para explicar los planteamientos de la OIT. La experiencia de la OIT en este terreno indica que para fomentar el empleo de calidad se deberían usar enfoques polivalentes. Por lo tanto, esas estrategias deberían incorporar una amplia gama de medidas, incluyendo políticas sectoriales, políticas activas del mercado de trabajo y planes especiales de empleo, entre otras.

Las Secciones B y C ilustran los principales elementos de política para integrar estrategias para fomentar el acceso a trabajos decentes y ampliar las oportunidades de empleo de calidad de hombres y mujeres, en particular de las mujeres en situación de pobreza.

### *Nota*

*Los apelativos de género masculino empleados en este documento para referirse a los oficios, profesiones, ocupaciones y funciones de las personas, se aplican a los hombres y las mujeres por igual, salvo que el contexto indique claramente que se refieren a un sexo en particular.*

---

## Estructura modular

	⊇	Tendencias, enfoques y métodos: un panorama general
	↑	Capacidad de organización y negociación: poder para realizar cambios
	→	El acceso a los recursos productivos
	↓	Recursos financieros para los pobres: el crédito
	°	Invertir en las personas: la formación técnica
Ud. está aquí	±	Acceso a trabajo decente
	”	Extender la protección social
	≥	Los Fondos Sociales

Antecedentes:

*“Aumentar las oportunidades de acceso a un trabajo decente”*

---

## A. Las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo

Como se señaló en el Módulo 1, la mano de obra es el recurso productivo más relevante entre quienes se encuentran en situación de pobreza, en vista de su escaso acceso a otros recursos productivos como la tierra, la tecnología o el crédito<sup>1</sup>. Por consiguiente, el aumento de las oportunidades de empleo es una de las principales vías para aumentar los ingresos y reducir la pobreza. Esto significa que no sólo se debe aumentar la capacidad global de la economía, sino que, además, hay que incentivar la creación de puestos de trabajo. No obstante, el crecimiento de la demanda de mano de obra no es suficiente por sí solo. Además de adoptar medidas adecuadas para garantizar el *acceso equitativo* de los hombres y las mujeres que están en la pobreza a las nuevas *oportunidades* de empleo, es necesario velar para que éstas no conlleven un deterioro en la calidad de los empleos.

Tanto en el mercado de trabajo rural como en el urbano, los resultados deben ser favorables para quienes están en situación de pobreza en términos del rédito de su trabajo. Esto implica revertir los procesos de exclusión y discriminación que afectan a determinados sectores de la población, limitando su acceso, debilitando su posición en el mercado de trabajo y confinándolos a las ocupaciones más precarias y con menor protección social. Algunos grupos son particularmente vulnerables a causa de la edad, el sexo, el grupo étnico o racial al cual pertenecen, la posición social de sus hogares o, como suele suceder frecuentemente, debido a una combinación de todos estos factores.

### A.1 Mujeres: Las más desfavorecidas

Las mujeres están en una situación desfavorable y tienen poco poder de negociación en el mercado de trabajo. Este está segmentado por género: En todo el mundo, las mujeres tienden a tener *un acceso más limitado al empleo, particularmente a empleos de calidad*, quedando

1 Ver los Módulos 3 y 4.

generalmente confinadas a ocupaciones que producen ingresos más bajos y a ganar menos que los hombres en ocupaciones similares<sup>2</sup>.

Tal como se señaló en el Módulo 1, las últimas décadas han estado marcadas por una masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Sin embargo, esta creciente participación económica no se ha producido en condiciones de igualdad, ni a nivel del mercado de trabajo ni en el ámbito doméstico familiar.

De hecho, a los indiscutibles avances en las oportunidades con que cuentan las mujeres para incorporarse a la fuerza de trabajo se contraponen la subsistencia de factores socioculturales que continúan asignándoles casi exclusivamente el cuidado infantil y la realización de las tareas domésticas.

A pesar de la creciente importancia del trabajo remunerado femenino en las economías nacionales y en el mantenimiento de sus hogares, los roles y tareas socialmente adscritos a las mujeres constituyen un importante obstáculo para su acceso, permanencia y movilidad en el mercado de trabajo y un fuerte determinante de sus condiciones de inserción.

■ *Las barreras culturales asociadas a los estereotipos de género tienden a reforzar la posición de las mujeres respecto del mercado de trabajo y dentro de él:*

- La noción socialmente aceptada de que las funciones primarias de las mujeres son atender las responsabilidades domésticas y el rol reproductivo coarta su acceso al empleo asalariado.
- Los prejuicios sociales que siguen definiendo cuáles son las ocupaciones apropiadas para las mujeres se conjugan con la subvaloración del trabajo femenino para limitar la variedad y la calidad de la oferta de trabajo que les hace el mercado.
- Las responsabilidades domésticas y familiares que siguen recayendo casi exclusivamente en las mujeres por su rol en la familia y la sociedad son un obstáculo tanto para su movilidad laboral como para sus posibilidades de hacer carrera en un empleo asalariado.

■ *Subsisten prácticas discriminatorias en las instituciones del mercado de trabajo que coartan las oportunidades de las mujeres.*

- En América Latina la legislación laboral ha acogido de distintas formas el principio de igualdad y no discriminación

consagrado en las Constituciones de todos los países de la región. En muchos casos, a la legislación laboral se han incorporado normas específicas relativas a la prohibición de la discriminación en el trabajo en razón del sexo. A pesar de estos avances, todavía existen algunas desigualdades en perjuicio de las trabajadoras que es necesario corregir a nivel de la normativa laboral.

- Además, muchas mujeres se ven afectadas por infracciones al principio de igualdad y no discriminación por razones de sexo garantizado en las normas laborales. El papel de prevención y fiscalización de la Inspección del Trabajo es clave a nivel de cada país para asegurar el cumplimiento de la normativa laboral y garantizar los derechos de las trabajadoras.
  - Sin desconocer la importancia de la legislación, ésta 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. Un 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 mayores.
  - 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 sólo ha reducido levemente la brecha de género en materia de ingresos. De hecho, algunos de los países en los que se producen las mayores diferencias de salarios entre hombres y mujeres son aquellos donde el empleo femenino creció más rápidamente en los últimos años.
  - Finalmente, también son importantes algunos factores menos visibles como la relevancia que tienen las relaciones o redes sociales para encontrar trabajo. Esto 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 que 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.
- *Falta acceso a infraestructuras sociales que permitan compatibilizar las responsabilidades domésticas y familiares, con el empleo:*
- Tanto el cuidado infantil como el de las personas mayores o enfermas son responsabilidades de toda la sociedad y, por lo

tanto, deben ser compartidas por el Estado, brindando servicios de apoyo. También a los empleadores, las empresas y otros sectores les cabe un papel importante en esta materia.

- También, es necesario facilitar el acceso de las mujeres a la vivienda, controlando que cumpla requisitos mínimos de seguridad y saneamiento que no pongan en riesgo la salud familiar. Esta es una condición básica para favorecer la inserción exitosa de las mujeres en el mercado laboral, en particular de aquellas que están en situación de pobreza.

## **A.2 Reformas económicas, flexibilidad y globalización: Nuevas oportunidades y nuevas vulnerabilidades**

Cambios en las estrategias de producción: Más empleos pero de menor calidad

Los procesos de desarrollo, las reformas económicas y los cambios estructurales actúan en conjunto con los factores mencionados anteriormente, para determinar las nuevas oportunidades y las nuevas vulnerabilidades que hombres y mujeres enfrentan en los mercados de trabajo.

### ■ **Las nuevas estrategias productivas: Cambios en la organización del trabajo, en la composición y en el tipo de empleo que se genera**

El Módulo 1 destacó los cambios que han experimentado las estrategias empresariales, asociados a la globalización y la liberalización de los mercados. Las nuevas formas de organización de la producción han modificado las relaciones laborales, ajustándolas a los requerimientos de “flexibilidad” en el uso y en el costo de la fuerza de trabajo. Con esto han aparecido nuevas situaciones laborales, a través de fórmulas como la subcontratación o el suministro de personal (“triangulación laboral”) y han aumentado fenómenos como el tiempo de trabajo fragmentado y los contratos temporales e inestables, así como las relaciones de trabajo dependientes encubiertas.

En la práctica, el o la trabajadora asalariada típica (con contrato indefinido, protección social y trabajo de jornada completa realizado en un lugar fijado por un único empleador) está siendo crecientemente desplazada por una amplia gama de situaciones de trabajo “atípicas”. Los cambios en la composición y tipos de trabajo que se generan han repercutido en la calidad de los empleos a los que acceden hombres y mujeres. En efecto, las transformaciones descritas han condicionado en gran medida la masiva incorporación de las mujeres a empleos asalariados, especialmente en el sector de servicios y en las industrias de exportación en las que se concentran.

La tendencia a la segregación que caracterizó desde un comienzo la participación de las mujeres en el mercado laboral ha tendido a mantenerse, y la calidad de los trabajos a los que mayoritariamente acceden es baja desde el punto de vista salarial, de las condiciones de trabajo, la estabilidad y las perspectivas de progreso laboral.

## Conclusiones del Estudio sobre Calidad de Empleo de las Mujeres en el Cono Sur

Entre 1998 y 1999 la OIT realizó un estudio sobre la calidad del empleo en los países del Cono Sur, con especial atención en la situación de las mujeres. Algunos de sus principales resultados son:

1. Las nuevas oportunidades ocupacionales que se han abierto a las mujeres no han provocado cambios significativos en la estructura y composición del empleo femenino. La segmentación ocupacional y por ramas de actividad es un sello que permanece, presentando pequeñas variaciones en las últimas dos décadas. Las ramas de servicios y comercio concentran a más del 50% de la fuerza de trabajo femenina en los países estudiados; las trabajadoras en servicios personales, empleadas de oficina, vendedoras, profesionales y técnicas representan más del 60% del empleo femenino.
2. La evolución de las diversas dimensiones de la calidad del empleo no es homogénea. En el conjunto de América Latina, los niveles de ingreso han aumentado para hombres y mujeres, y la brecha entre hombres y mujeres ha disminuido. Mientras en 1990 las mujeres ganaban el 60% de lo percibido por los hombres, en 1998 ese porcentaje aumentó a 63%. Sin embargo, el diferencial salarial se mantiene muy alto entre quienes tienen educación universitaria y en las categorías ocupacionales que perciben mayores ingresos (empleadores y trabajadores profesionales por cuenta propia). Al mismo tiempo, el proceso de precarización del empleo ha aumentado. Existe una tendencia creciente al aumento de trabajadores desprotegidos y sin previsión. Entre 1990 y 1998 la cobertura de los asalariados pasó del 67% a 62%. Las mujeres están en peor situación que los hombres y la flexibilización de los empleos parece afectarlas en mayor proporción. Hay nichos de ocupaciones altamente desprotegidas, como trabajo a domicilio y servicio doméstico, en los que las mujeres tienen una presencia mayoritaria.
3. La flexibilización de la organización del trabajo ha afectado también a otras dimensiones de la calidad del empleo. Las jornadas se han tornado más irregulares, los empleos más inestables y el lugar de trabajo más incierto. Las mujeres tienen jornadas laborales más cortas que los hombres, pero a estas se agrega el tiempo dedicado al trabajo doméstico, determinando un menor tiempo de descanso. Se desempeñan, además, con mayor probabilidad que los hombres en trabajos aislados como trabajadoras unipersonales en el domicilio (propio o ajeno), lo que limita sus posibilidades de relación con otras personas que trabajan, así como el desarrollo de habilidades sociales.

(cont.)

(cont.)

### Conclusiones del Estudio sobre Calidad de Empleo de las Mujeres en el Cono Sur

4. Por el tipo de trabajo que desempeñan las mujeres, están expuestas a riesgos de salud que se expresan en malestares y enfermedades psíquicas y físicas de lenta y prolongada evolución, más que accidentes del trabajo. El acoso sexual constituye un riesgo a la salud y seguridad de las trabajadoras. Cifras preliminares indican que entre un 20% y un 30% de las trabajadoras sufre este tipo de violencia.
5. La formación profesional constituye un requisito para mejorar los niveles de productividad y promover la igualdad de oportunidades. Sin embargo, ésta cubre a una baja proporción de la fuerza de trabajo en los países estudiados. La participación de las mujeres ha aumentado, pero sigue siendo minoritaria y concentrada en áreas de tradicional presencia femenina.
6. Hay un creciente debate sobre los mecanismos más adecuados para el apoyo a las responsabilidades familiares. Aunque la normativa contempla la provisión de servicios de apoyo para el cuidado de los hijos de las trabajadoras, una mínima proporción cuenta con esta ayuda. La mayoría debe recurrir a estrategias individuales (asistencia de familiares o contratación de servicios) para el cuidado de sus hijos. El derecho a la maternidad de las trabajadoras, es decir, el desafío de dar protección a la capacidad reproductiva de la mujer, salvaguardado en su derecho a no ser discriminada, es otro tema de importancia, a pesar de la caída de la fecundidad en estos países.

Fuente: Valenzuela, M.E. y Reinecke, G. *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La calidad del empleo en el Mercosur y Chile* (Santiago, OIT, 2000).

Tanto en el sector público como en el privado, las estrategias de aumento de la competitividad basadas en la flexibilización productiva y en la reducción de costos han provocado un proceso de desintegración vertical de las grandes empresas, caracterizado por la externalización de partes importantes de sus procesos productivos y de los servicios de apoyo a la producción. Esto ha llevado a la constitución de nuevas cadenas productivas, articulando empresas de distintos volúmenes de venta, diversos grados de desarrollo tecnológico y de formalidad, así como talleres de diferentes tamaños y trabajo a domicilio.

A raíz de la fragmentación del proceso de producción, se han generado nuevas formas de segmentación del mercado de trabajo fuertemente marcadas por la dimensión de género y de raza/etnia (entre otras). Las actividades realizadas en los eslabones más alejados de las cadenas de subcontratación en general constan de operaciones manuales simples o utilizan máquinas elementales, son poco calificadas y ofrecen peores condiciones de trabajo y contratación.

Estos trabajadores obtienen los menores niveles de ingresos y los más bajos grados de protección social. La presencia de fuerza de trabajo femenina aumenta justamente en estos eslabones, más alejados de las empresas centrales en las cadenas de subcontratación, siendo mayoritaria en los talleres y a domicilio. Adicionalmente, su fuerte presencia en el servicio doméstico, el trabajo temporal y la industria de maquila —entre otros ejemplos— es indicativa de la precariedad laboral que muchas veces enfrentan.

#### ■ Cambios en el rol del Estado y del sector privado: Efectos en el mercado laboral

El proceso de reestructuración productiva redefinió el rol del Estado, reduciendo su tamaño y cambiando la composición y el financiamiento del sector público. Las privatizaciones de empresas públicas y la disminución del personal de la administración pública implicaron la progresiva disminución de la importancia del Estado como empleador. Paralelamente, se restringió su papel y el de las instituciones laborales en la regulación de las relaciones laborales y en la administración del mercado de trabajo.

En este marco, se ha deteriorado la calidad de muchos de los nuevos empleos generados. Que un empleo sea distinto de una relación de trabajo “típica” no implica por sí mismo que sea de mala calidad, aunque en la práctica la falta de regulaciones adecuadas ha implicado, en muchos casos, la precarización del empleo de amplios grupos de trabajadores. Los rápidos cambios en el peso relativo de los distintos actores involucrados en la definición de las estrategias más apropiadas para conducir los ajustes en el mercado de trabajo (es decir, el Estado, los trabajadores y el sector empresarial) se han traducido en el crecimiento de empleos flexibles o “atípicos” que involucran, en muchos casos, cambios sustantivos en varias o en todas las dimensiones tradicionalmente asociadas a la calidad del empleo: estancamiento o deterioro en la evolución de los ingresos y cambios en el sistema de pago; inestabilidad en las relaciones laborales y en el empleo; disminución o desaparición de la protección social para determinados grupos de trabajadores; variabilidad en la extensión y la intensidad de la jornada de trabajo; deterioro en las condiciones materiales de trabajo y aumento de los riesgos ocupacionales; limitación o inexistencia

de servicios de apoyo para trabajadores con responsabilidades familiares; limitaciones a las posibilidades de organización y representación de los intereses de los trabajadores y trabajadoras; falta de acceso a capacitación y perfeccionamiento laboral, etc.

#### ■ Los acuerdos laborales flexibles

Como ya se ha señalado, en el contexto de la globalización y la creciente competencia internacional, se han desarrollado modalidades de organización de la producción que han conducido a la flexibilización de las formas de contratación de la fuerza de trabajo y al surgimiento de nuevas situaciones laborales.

Paralelamente, la desregulación de los mercados de trabajo ha ido acompañada de crecientes obstáculos a la sindicalización. Esta tendencia afecta particularmente a los grupos sociales más vulnerables, incluyendo las mujeres que están en situación de pobreza. Ellas suelen tener baja capacidad de negociación y se concentran en determinados sectores económicos, tipos y categorías de ocupación altamente susceptibles a la flexibilización.

En términos de la estabilidad del empleo, los contratos flexibles otorgan a los empleadores más libertad para contratar y despedir trabajadores y pueden estipularse por plazos muy variables.

### Peso del servicio doméstico en el empleo femenino en zonas urbanas América Latina, países seleccionados, 1998

Argentina	15.8
Brasil	21.4
Chile	13.1
Colombia	4.7
Costa Rica	15.4
Ecuador	9.4
Honduras	9.4
México	12.9
Panamá	15.4
Perú	11.9
Uruguay ((Montevideo)	17.2
Venezuela	11.4

Fuente: *Panorama Laboral América Latina y el Caribe* (OIT, 1999).

### El caso de Europa oriental y central

A pesar de las diferencias que las separan, en las economías en transición se pueden observar algunas tendencias comunes, tales como la disminución del empleo a medida que las empresas trataban de reducir su reserva de personal y el costo de la mano de obra. Por primera vez en más de 40 años apareció en esos países el desempleo abierto, afectando tanto a hombres como mujeres. Entre los sectores que sufrieron mayormente las consecuencias de la recesión económica figuraban las industrias textil, de la confección, del cuero y el calzado, equipos eléctricos y ópticos y la agricultura, todas las cuales empleaban principalmente mano de obra femenina. Por otro lado, el rápido desarrollo de los servicios ofreció nuevas oportunidades de trabajo a las mujeres.

Estas dinámicas estructurales se combinaron con el resurgimiento de concepciones discriminatorias. Por ejemplo, se puede decir que las mujeres fueron las primeras que dejaron sus trabajos debido, en gran medida, a la noción tradicional del papel de los hombres como proveedores, así como la mayor resistencia de éstos ante los despidos que estaban haciendo las empresas.

El proceso de privatización tuvo consecuencias negativas y positivas para el empleo femenino. Por ejemplo, la industria ligera, que normalmente emplea a una gran cantidad de mujeres, tuvo que despedir trabajadoras cuando perdió los subsidios estatales. Pero cuando se vio obligada a bajar los salarios para hacer frente a una fuerte competencia, los hombres que estaban buscando trabajo no se interesaron en ella. Esto permitió que las mujeres mantuvieran o recuperaran sus puestos, si bien generalmente tuvieron que hacerlo en los segmentos del mercado de trabajo donde se pagan bajos salarios.

En lo que respecta a los servicios sociales básicos, los cambios estructurales también significaron nuevos obstáculos y amenazas para las mujeres y en particular para las pobres, porque la reducción del gasto social conllevó, entre otras cosas, al fin de los servicios gratuitos o baratos de cuidado infantil. Además, muchas empresas se vieron obligadas a reducir la envergadura de los servicios que prestaban a sus empleados, incluyendo los de cuidado infantil, cobrando por ellos, transfiriéndolos a nuevos propietarios (quienes también cobran) o clausurándolos. En esta misma línea, la presión social en relación con el doble rol (profesional y doméstico) de las mujeres va en aumento en una sociedad que las está poniendo ante la disyuntiva insoslayable de dedicar su tiempo y sus energías al trabajo y la carrera, o bien a la familia. Las ocupaciones a tiempo parcial son muy escasas y los nuevos empleadores privados esperan de sus trabajadores más productividad y horas extraordinarias de trabajo no remunerado.

Solamente la enseñanza, y en particular la enseñanza superior, siguen siendo gratuitas o, por lo menos, baratas. Esta es una oportunidad crucial que la nueva generación está aprovechando cada vez más para adaptarse a los cambios de los procesos productivos y tecnológicos mediante la adquisición de nuevas calificaciones.

Fuente: A. Nesporova, "Women in the labour markets of Central and Eastern Europe", Conferencia Nacional Tripartita sobre "La mujer y el mercado de trabajo" (Kiev, 17-18 de febrero de 1998).

## El trabajo a domicilio en América Latina

Tradicionalmente asociado con actividades industriales de baja productividad y situaciones de sobreexplotación y pobreza, el trabajo a domicilio se realiza en la actualidad en una diversidad de sectores económicos y condiciones de trabajo. Un conjunto de estudios realizados por encargo de la OIT en América Latina<sup>3</sup> permitió detectar la permanencia del trabajo a domicilio tanto en los sectores en los que tradicionalmente se ha concentrado (textil, confecciones, calzado), como en nuevas áreas del sector industrial y de servicios. Se observó, además, la diversificación del trabajo a domicilio industrial asociado a áreas estratégicas de las empresas como, por ejemplo la electro-electrónica, en el marco de la implantación de programas de calidad y de modelos de flexibilización empresarial dirigidos a reducir costos. Estos implicaban, entre otras cosas, la externalización de partes importantes del proceso productivo.

También se detectó la presencia de trabajo a domicilio en sectores dinámicos y orientados a la exportación, a partir de los procesos de reestructuración económica (por ejemplo, en áreas de procesamiento de alimentos y en la pesca). Por último, esta forma de empleo ha emergido con fuerza en el sector servicios, llegando a alcanzar en algunos países un importante predominio, como en el caso de Chile.

### Trabajo a domicilio y patrones de desigualdad de género

Además de ser una forma de empleo que ocupa mayoritariamente a mujeres, el trabajo a domicilio reproduce los patrones de segmentación ocupacional por género que se observan en el resto del mercado de trabajo. Una alta proporción de mujeres que trabajan a domicilio se desempeña en oficios tradicionalmente femeninos, aprendidos en el hogar o en el ámbito familiar. Los hombres presentan una mayor diversificación de actividades y se ha observado indicios de la entrada de hombres a ocupaciones desempeñadas mayoritariamente por mujeres (por ejemplo, en el cultivo de flores, en Costa Rica), pero no la situación inversa.

En el trabajo a domicilio se reproduce la desigualdad de ingresos por género. Los patrones salariales en las actividades desempeñadas mayoritariamente por hombres son más altos. Existe, además, una dispersión importante en el nivel de ingresos de acuerdo a la escolaridad y sector de actividad de los/las trabajadores/as. Las trabajadoras a domicilio que se desempeñan en el sector servicios tienen mayor nivel

(cont.)

3 Estos estudios de caso se realizaron entre 1996 y 1997 en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Perú. Un análisis comparativo de los estudios realizados en esos 8 países puede ser encontrado en Tomei, M., "El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: Una visión comparativa" (Ginebra, OIT, 1999).

(cont.)

### El trabajo a domicilio en América Latina

de escolaridad e ingresos más altos. A su vez, los hombres ocupados en el sector industrial observan una mayor movilidad ocupacional y de ingresos a medida que aumenta su nivel de escolaridad. Por último, factores como la raza y la etnia constituyen potenciadores de situaciones de precariedad y bajos ingresos.

Las trabajadoras a domicilio son preponderantemente mujeres en edad reproductiva, con mayores restricciones de movilidad territorial, y que enfrentan limitaciones para compatibilizar responsabilidades familiares y laborales. Se trata por lo tanto no sólo de trabajo “a” domicilio, sino también “en” el domicilio, donde los límites entre el trabajo remunerado y las ocupaciones domésticas se hacen difusos. Los hombres, en cambio, se desempeñan mayoritariamente en un lugar especial de trabajo, adosado a la vivienda.

En términos de condiciones de trabajo, se observa una gran heterogeneidad según el sector de actividad y nivel de calificación del/la trabajador/a y la coexistencia de condiciones precarias y no precarias, asociadas al nivel de calificaciones y capacidad de negociación de los/las trabajadores/as.

Fuente: Abramo, L., Valenzuela, M.E. y Pollack, M., *Equidad de género en mundo del trabajo en América Latina: Avances y desafíos cinco años después de Beijing* Documento de Trabajo N° 130 (Lima, OIT, Oficina Regional, 2000).

### El peso del servicio doméstico en el empleo femenino en América Latina

El servicio doméstico cuenta con los niveles más bajos de remuneración y protección social del conjunto de las ocupaciones que componen el empleo femenino. A principios de la década del 90, el servicio doméstico representaba el 14.1% del empleo femenino en zonas urbanas de América Latina. Esta categoría creció durante los años 90, debido a que generó 22 de cada 100 nuevos empleos de las mujeres. En el año 1998, el 16% de la ocupación femenina se concentra en esta categoría.

Fuente: Abramo, L., Valenzuela, M.E. y Pollack, M., *Equidad de género en mundo del trabajo en América Latina: Avances y desafíos cinco años después de Beijing* Documento de Trabajo N° 130 (Lima, OIT, Oficina Regional, 2000).

### El trabajo de las mujeres en la industria de la maquila

El proceso de apertura de las economías, junto con la existencia de tratados como el de la Cuenca del Caribe, han facilitado el incremento de la inversión extranjera directa en zonas de libre comercio. Este fenómeno ha implicado una ampliación en las actividades productivas para la exportación en Centro América y el Caribe, que, en las décadas pasadas, estaban preferentemente localizadas en actividades agrícolas, tales como el banano, el algodón, el azúcar y el café. Las nuevas actividades productivas de la última década se relacionan con la maquila textil en primer lugar y, muy recientemente, con la maquila electrónica (Costa Rica).

El empleo generado en la industria de la maquila centroamericana alcanza a aproximadamente 300.000 puestos de trabajo, mayoritariamente ocupados por mujeres, en porcentajes que fluctúan entre 70% y 87%. La tendencia a futuro es hacia la ampliación de la producción en la maquila textil; se prevé también la mantención de una importante dinámica de creación de empleo, en especial para las mujeres.

Otras zonas de América Latina evidencian que la diversificación productiva de las empresas que operan en la industria de la maquila puede incidir en la demanda por mano de obra femenina. En la industria mexicana, la incorporación a la maquila de actividades productivas que tradicionalmente han dado empleo a mano de obra masculina, tales como las relacionadas a la industria automotriz, han provocado un aumento de su participación en la maquila.

El número de empresas maquiladoras aumenta en todos los países de Centroamérica, siendo Honduras y Guatemala los que experimentan los mayores incrementos. Lo mismo ocurre con el número de empleos, los que casi se duplican entre 1995 y 1999 en los países en los que se cuenta con la información.

La participación femenina en el empleo se mantiene a niveles muy altos, aumentando significativamente en El Salvador. También aumenta el número de sindicatos, pero el número de trabajadores sindicalizados aún es bajo. Los salarios son reducidos, con leve tendencia a aumentar (fluctúan entre US\$ 48 y US\$ 200), y los niveles educacionales de los trabajadores son bajos (primaria incompleta o completa). La mayoría de las empresas se dedica a la actividad textil, siendo Costa Rica, El Salvador y República Dominicana los que muestran cierta diversificación.

En general, el empleo generado por la maquila es de baja calidad y poco estable, lo que se explica, por una parte, por la no observancia de los derechos laborales básicos en muchas empresas y, por otra, por la alta rotación de la mano de obra, así como por la existencia de mano de obra femenina dispuesta a trabajar en condiciones precarias.

(cont.)

(cont.)

### El trabajo de las mujeres en la industria de la maquila

El modo en que opera la industria de la maquila es el siguiente: Se contrata a empresarios locales que realizan los procesos productivos, quienes a su vez contratan a mujeres que realizan el trabajo en sus propias casas o en locales usualmente en pésimas condiciones, habilitados para tal efecto (maquila domiciliaria). La empresa transnacional contrata empresas locales para producir parte de los bienes, por ejemplo, la confección de prendas que ya vienen cortadas. Estos contratos tienen exigencias de calidad y entrega justo a tiempo por una suma de dinero determinada. Este proceso de subcontratación, junto con la fragmentación de la cadena productiva, es una de las tendencias que afecta negativamente la calidad de los empleos.

Fuente: Fernández J. y Quinteros C. 2000 *Género y trabajo en la maquila centroamericana*. Documento de Trabajo del Proyecto para el Mejoramiento de las Condiciones Laborales y de Vida de las Trabajadoras de la Maquila (OIT/Gobierno Real de los Países Bajos) y Cordero, A. 1999 *Actualización del estudio sobre la situación sociolaboral en las empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana* (OIT, San José, 1999).

#### ■ Reducción en la cobertura de la protección social del empleo asalariado

Los ajustes en el mercado laboral y el proceso de desregulación aplicado en los últimos años en América Latina han repercutido en la proporción de trabajadores protegidos por las leyes del trabajo. Esto se ha traducido en la reducción del porcentaje de trabajadores asalariados, cubierto por algún sistema de seguridad social, que pasó de 66.6% a en 1990 a 61.6% en 1998. Este es un aspecto especialmente importante de la protección social, ya que incluye el derecho jubilatorio y los beneficios ligados a la maternidad (prestaciones médicas y pecuniarias, además de descanso pre y postnatal, entre otros). El porcentaje de mujeres cubiertas por la seguridad social es inferior al de los hombres. Aunque la diferencia no es de gran magnitud, la brecha se concentra en las trabajadoras en el servicio doméstico, que son justamente quienes enfrentan mayores grados de precariedad laboral y tienen los ingresos más bajos.

### A.3 La necesidad de acceder a trabajos decentes

A pesar de la creciente participación económica femenina registrada en la región, las mujeres –y en particular las más pobres– están tropezando con viejos y nuevos obstáculos para incorporarse y desempeñarse en el mercado laboral en igualdad de condiciones con los hombres y, en especial, para acceder a trabajos decente.

Las transformaciones económicas y de los marcos institucionales y sociales han ido asociados, entre otras cosas, a un perceptible deterioro en la calidad del empleo. Este deterioro no ha afectado a todos los trabajadores por igual, registrándose una creciente diferenciación entre categorías de trabajadores, según el sector de la economía, la edad, la raza/etnia y el sexo (entre los principales factores).

A los efectos de las contracciones económicas en los grupos más vulnerables hay que agregar las situaciones de crisis (desencadenadas tanto por fenómenos naturales como por los ciclos financieros internacionales y las recurrentes políticas de ajuste), que afectan gravemente las condiciones de vida de quienes están la pobreza. Para las mujeres que se encuentran en esta situación, la urgencia de mantener y mejorar el nivel de ingreso de sus hogares implica un significativo aumento de las responsabilidades personales que deben asumir, compatibilizando la carga de trabajo doméstico y la jornada laboral. Por lo general, se trata de trabajadoras cuyos ingresos son muy bajos, tienen mínimos niveles de protección o carecen de ella, sus empleos son inestables y en general enfrentan baja capacidad de organización para mejorar sus condiciones de trabajo.

La tendencia a la creciente precarización de sus condiciones laborales puede constituir un importante desincentivo a la incorporación de las mujeres pertenecientes a hogares pobres al mercado de trabajo, dado el elevado costo de oportunidad que implica para ellas la decisión de trabajar remuneradamente. La inserción en una actividad productiva debe compensar en algún grado los altos costes psíquicos y materiales que implica sumar a sus responsabilidades domésticas y de cuidado familiar la sobrecarga de una jornada laboral.

La importancia de revertir la precarización, y por ende el desincentivo a la participación económica de las mujeres de menores recursos, es avalada por el positivo efecto del aumento de su tasa de participación laboral en las condiciones de vida de sus hogares. De hecho, la mayor inserción laboral de las mujeres ha sido un importante factor de reducción de la pobreza en la región, en particular debido al uso que las trabajadoras hacen de sus ingresos, destinándolos en gran proporción a sus familias.

Pero la inserción laboral femenina no sólo tiene impacto en las condiciones materiales de vida de las mujeres y sus hogares. El trabajo remunerado es para las mujeres una fuente *independiente* de ingresos monetarios bajo su control. En muchas sociedades y hogares, la posibilidad de controlar ingresos aumenta el poder de negociación de la mujer ante el hombre, y con ello incide en la democratización de las relaciones familiares y por ende en el bienestar del hogar y la

## Magnitud de la pobreza urbana si las mujeres no trabajaran (1992)

País	Hogares pobres sin ingresos laborales de las mujeres (simulación)	Total hogares pobres (datos reales)
Argentina	20	10
Bolivia	58	46
Brasil	47	39
Colombia	52	38
Costa Rica	38	25
Chile	38	27
Honduras	75	66
México	39	29
Panamá	46	34
Paraguay	54	36
Uruguay	12	8
Venezuela	48	33

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina* (Santiago, CEPAL, 1995).

sociedad en su conjunto. Ahora bien, sin duda este efecto positivo que tiene para las mujeres el control de sus propios ingresos no es independiente de la situación económica y social del entorno en que se insertan. En este sentido, el aumento del desempleo, el estancamiento de los salarios reales y la restricción del gasto fiscal en las últimas décadas han repercutido negativamente en las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, afectando especialmente a las mujeres cuyos hogares están en situación de pobreza. Esto difícilmente puede ser revertido sólo con la mayor participación laboral femenina en los sectores de menores recursos.

## B. Enfoques polivalentes para fomentar el empleo de calidad

Las estrategias de empleo incorporan *diversos tipos de políticas*, que van desde las sectoriales a los planes especiales de empleo y las políticas activas del mercado de trabajo, entre otras.

*Las políticas sectoriales* tienen por objeto desarrollar al máximo el potencial de los diversos sectores productivos<sup>4</sup>.

*Los planes especiales de empleo* fomentan el trabajo por cuenta propia y las iniciativas empresariales, o bien crean oportunidades de empleo asalariado. Cuando han sido focalizadas en las mujeres, estas estrategias de apoyo directo han mostrado una tendencia a concentrar su atención fundamentalmente en la capacidad de las mujeres para emprender y/o mejorar actividades por cuenta propia. Un aspecto importante de las estrategias para reducir la pobreza debería ser facilitar el acceso de las mujeres al trabajo asalariado, procurando garantizar condiciones de trabajo dignas a través de políticas activas del mercado de trabajo.

Estas últimas abarcan un conjunto de políticas y programas que van desde servicios de empleo y colocación a sistemas de información sobre el mercado de trabajo, sistemas de formación profesional y divulgación de las normas relativas a los términos y condiciones de empleo. Uno de los objetivos de las políticas activas del mercado de trabajo consiste en garantizar el acceso de hombres y mujeres en condiciones de igualdad y luchar contra la discriminación explícita e implícita.

Esta sección se detendrá en dos elementos de las políticas:

- a) El marco general para garantizar el acceso pleno al empleo libremente elegido y eliminar todos los factores de discriminación y desigualdad por género.
- b) Los planes especiales de empleo focalizados en los grupos sociales pobres y desfavorecidos.

Hay cinco Convenios de la OIT que establecen normas y principios rectores para actuar en ese ámbito.

El primero de ellos, el Convenio sobre la política de empleo, 1964 (Nº 122), ofrece un marco global de disposiciones orientadas a “fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido” de hombres y mujeres. Este es complementado con disposiciones complementarias de 1984 (Nº 169) que refieren los principios generales a cuestiones específicas, entre las que destaca la situación de las mujeres más pobres.

4 Ver el Módulo 1, Sesión 2.

### Convenio sobre la política del empleo, 1964 (N° 122)\*

Propósito: Fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

Resumen de las disposiciones:

- Todo Miembro para el que este Convenio se halle en vigor deberá formular y llevar a cabo una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y del subempleo.
- Cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tenga en cuenta su sexo, entre otras cosas.
- La política indicada deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales.
- Se consultará a los representantes de las personas interesadas en las medidas que sean necesarias adoptar, sobre todo, a los representantes de los empleadores y de los trabajadores.

### Recomendación sobre la política del empleo, 1964 (N° 122)

Propósito: Complementar el Convenio N° 122.

Resumen de la Recomendación:

Aborda los problemas del empleo asociados al subdesarrollo económico y trata de políticas de inversión e ingresos, del fomento del empleo industrial y rural, así como del crecimiento de la población. También aborda el tema de la acción por parte de los empleadores y de los trabajadores y sus organizaciones, así como de la acción internacional para fomentar los objetivos del empleo (comprendiendo la no discriminación por género).

### Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (N° 169)

Propósito: Complementar el Convenio N° 122 y la Recomendación N° 122 con respecto a los principios generales y cuestiones específicas como los grupos de mujeres desfavorecidas.

Resumen de la Recomendación:

Versa sobre política de población, empleo para los jóvenes y los grupos y las personas desfavorecidas, el sector informal, las empresas pequeñas, las políticas de desarrollo regional, la inversión pública y los programas especiales de obras públicas. Contempla medidas en el terreno de la cooperación económica internacional y las migraciones.

\* La versión completa de los Convenios de la OIT pueden ser consultados en la siguiente dirección electrónica: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) (Convenios y Recomendaciones).

Además de este instrumento-marco sobre políticas de empleo, los Convenios 100 y 111 se refieren directamente a la problemática de la discriminación de género en términos del acceso y permanencia en el mercado de trabajo, abordando tanto la eliminación de las disposiciones discriminatorias en las legislaciones nacionales como variadas dimensiones de la situación de trabajo, entre ellas: el acceso al empleo y las diversas ocupaciones, el acceso a la formación profesional y los aspectos referidos a los términos y condiciones de trabajo (ascenso, seguridad en el empleo, la igualdad de remuneración, iguales condiciones de trabajo, etc.). La inclusión de los estos temas en la Declaración de la OIT sobre los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo refleja la centralidad que la OIT otorga a la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo como medio efectivo para asegurar una distribución más equitativa de los beneficios asociados a la mundialización de la economía.

A continuación se reproducen algunas de las disposiciones de estos convenios:

#### Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (N° 111)

Propósito: Promover la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y educación sin discriminación basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social.

Resumen de las disposiciones:

- Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con el objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.
- El término discriminación comprende cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. La definición comprende la discriminación directa e indirecta. Las distinciones, exclusiones o referencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
- Este Convenio abarca el acceso a la formación profesional, el acceso al empleo y a ocupaciones especiales y los términos y las condiciones de empleo.
- Todo Miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor se obliga a derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política y a promulgar leyes y promover programas educativos con la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esta política se aplicará en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional.

### Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (N° 100)

Propósito: Igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.

Resumen de las disposiciones:

- Se aplica al salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y a cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último.
- La expresión igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor designa las tasas de remuneración fijadas sin discriminación en cuanto al sexo.
- Este principio se deberá aplicar por medio de la legislación nacional, de cualquier sistema para la fijación de la remuneración, de contratos colectivos o de la acción conjunta de estos diversos medios. En la práctica, el único medio para diferenciar las tasas de remuneración de conformidad con el principio de igualdad es una evaluación objetiva.
- A los efectos prácticos, se usarán métodos para la evaluación de los trabajos con la finalidad de medir y comparar objetivamente el valor relativo del trabajo desempeñado por mujeres y hombres.
- Requiere que los gobiernos indiquen los territorios en los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas, sin modificaciones o con ellas.

### Recomendación sobre igualdad de remuneración, 1951 (N° 90)

Propósito: Complementar el Convenio N° 100 para contribuir a alcanzar el objetivo de la igualdad de remuneración para mujeres y hombres por un trabajo de igual valor.

Resumen de la recomendación:

- Los gobiernos deberían asegurarse que los empleadores y los trabajadores tengan pleno conocimiento de las disposiciones legislativas sobre este tema.
- Cuando no sea factible aplicar inmediatamente el principio, convendría adoptar disposiciones apropiadas para la aplicación progresiva del principio (por ejemplo, reduciendo las diferencias entre las tasas de remuneración o concediendo aumentos iguales donde corresponda).
- Todo miembro debería establecer métodos que permitan evaluar objetivamente los trabajos, mediante un análisis del empleo o por otros medios, para clasificar los empleos independientemente del sexo.
- También se debería tomar medidas para elevar el rendimiento de las trabajadoras, garantizando a ambos sexos facilidades iguales o equivalentes, en materia de orientación profesional o de consejos profesionales, de formación profesional o de colocación; estimulando a las mujeres a utilizar esas facilidades estableciendo servicios sociales para los trabajadores con responsabilidades familiares y promoviendo la igualdad en cuanto al acceso al empleo.
- Se debería desplegar todos los esfuerzos posibles para inculcar en la opinión pública las razones por las que debiera aplicarse el principio de igualdad de remuneración.

La protección a la maternidad ha sido una preocupación central de la OIT desde su fundación. En 1919 se aprobó el Convenio 3, en 1952 el Convenio 103 y en el año 2000 el Convenio 183. Estos convenios, junto al 156, abordan la protección a la maternidad y el principio de la instauración efectiva de la igualdad de oportunidades y trato a trabajadores y trabajadoras que tengan responsabilidades familiares. Ambos principios son fundamentales en cualquier política de promoción de igualdad de oportunidades en el empleo. “La necesidad de normar este aspecto de las relaciones laborales surge de la constatación de que la condición actual, futura o posible de la mujer como madre o a cargo de una familia está en el origen de una serie de problemas y formas de discriminación que ésta enfrenta en su trabajo”. Entre las disposiciones contenidas por ambos convenios destacan:

### Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 2000 (N° 183)

El Convenio (revisado) de Protección a la Maternidad, aprobado por la Conferencia Internacional del Trabajo el 15 de junio de 2000, afirma, en su preámbulo, la necesidad de brindar protección al embarazo como responsabilidad compartida entre el gobierno y la sociedad y como parte del objetivo de promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, según los diversos Convenios Internacionales firmados en esa materia. Hace también una referencia a la necesidad de reconocer la diversidad del desarrollo económico y social de los Estados Miembros y de las empresas, así como la evolución de la protección a la maternidad en la legislación y la práctica nacionales.

Establece las siguientes disposiciones:

- Una licencia maternidad de por lo menos 14 semanas, de las cuales 6 deberán ser tomadas obligatoriamente después del parto; examen periódico con el objetivo de extender el período total de la licencia.
- El pago de, por lo menos, 2/3 del salario durante la licencia de maternidad. Examen periódico con el objetivo de aumentar ese monto.
- El derecho a interrumpir el trabajo por uno o varios períodos diarios para la lactancia; esas interrupciones deberán ser contadas como horas de trabajo y remuneradas como tales.

(cont.)

(cont.)

Convenio sobre la protección de la maternidad  
(revisado), 2000 (Nº 183)

- La prohibición del despido durante el embarazo, la licencia maternidad y un período de reintegro al trabajo según lo determine la legislación nacional, excepto por razones no vinculadas al embarazo, al parto y la lactancia, con prueba a cargo del empleador.
- Con el objetivo de proteger la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, las prestaciones médicas y monetarias de maternidad deberán financiarse mediante un seguro social obligatorio, con cargo a fondos públicos, o según lo determinen la legislación y la práctica nacionales. Un empleador no deberá estar personalmente obligado a costear directamente las prestaciones monetarias a las mujeres que emplee sin su acuerdo expreso, excepto cuando esté previsto en la legislación o práctica nacionales antes de la fecha de adopción del Convenio o se acuerde posteriormente por los gobiernos y las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores. Recomienda que las contribuciones o impuestos que financien las prestaciones por maternidad deben pagarse teniendo en cuenta el número total de empleados, sin distinción de sexo.
- La protección de la salud de la mujer embarazada o lactante (prohibición de realización de tareas perjudiciales para su salud o la de su hijo).
- La obligación de adoptar medidas destinadas a garantizar que la maternidad no constituya una causa de discriminación en el empleo, incluyendo el acceso a este (entre ellas la prohibición de exigencia de test de embarazo para admisión).

### Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (N° 156)

Propósito: Crear igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

Resumen de las disposiciones:

- Se aplica a los trabajadores y a las trabajadoras con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando éstas limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica.
- El Estado deberá incluir entre los objetivos de su política nacional permitir que esas personas desempeñen un empleo sin ser objeto de discriminación y sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.
- En el ámbito de la planificación de las comunidades y en el desarrollo de los servicios comunitarios, deberán adoptarse medidas tales como medios de asistencia a la infancia y a la familia, y organizando servicios de orientación y formación.
- La responsabilidad familiar no debe constituir de por sí una causa justificada para poner fin a la relación de trabajo.

### Recomendación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (N° 165)

Propósito: Complementar el Convenio N° 156 para alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares.

Resumen de la Recomendación:

- Se recomienda que los Estados incluyan entre los objetivos de política nacional el desarrollo o el fomento de servicios de cuidado infantil y otros servicios comunitarios públicos o privados. Emprender las investigaciones apropiadas para proporcionar informaciones objetivas, que puedan servir de base para la elaboración de políticas nacionales y de un programa educativo para que el hombre y la mujer compartan sus responsabilidades familiares.
- Debería disponerse de los servicios necesarios para permitir que los trabajadores con responsabilidades familiares ingresen al empleo o vuelvan a emplearse. Debería concederse especial atención al mejoramiento de las condiciones de trabajo y la calidad de vida del trabajador, mediante la introducción de horarios de trabajo, períodos de descanso y vacaciones más flexibles.
- Tanto el padre como la madre deberían tener la posibilidad de obtener una licencia parental sin perder su empleo y de tomar una licencia en caso de enfermedad del hijo. Se dan orientaciones sobre la manera de organizar servicios de cuidado infantil y familiares, haciendo hincapié especial en las comunidades locales.

Es ampliamente reconocido que la plena igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no puede ser alcanzada sólo a través de la legislación, pero sin duda esta tiene un papel fundamental que requiere garantizar su aplicación efectiva. Tal como se plantea en el Módulo 1, la OIT ejerce el rol de organismo contralor a nivel internacional, vigilando las medidas adoptadas para poner en ejecución los convenios en todos los países en que estos han sido ratificados.

El siguiente es un listado con los países latinoamericanos que han ratificado los principales convenios de la OIT relativos a los derechos de las trabajadoras:

Principales Convenios de la OIT relativos a los derechos de las trabajadoras:  
Ratificación en los países de América Latina

País	Convenio 100	Convenio 103	Convenio 111	Convenio 156
Argentina	1956	–	1968	1988
Bélice	1999	2000	1999	1999
Bolivia	1973	1973	1977	1998
Brasil	1957	1965	1965	–
Chile	1971	1994	1971	1994
Colombia	1963	–	1969	–
Costa Rica	1960	–	1962	–
Cuba	1954	1954	1965	–
Ecuador	1957	1962	1962	–
El Salvador	2000	–	1995	2000
Guatemala	1971	1989	1960	1994
Guyana	1975	–	1975	–
Haití	1958	–	1976	–
Honduras	1956	–	1960	–
México	1952	–	1961	–
Nicaragua	1967	–	1967	–
Panamá	1958	–	1966	–
Paraguay	1964	–	1967	–
Perú	1960	–	1970	1986
R. Dominicana	1953	–	1964	–
Uruguay	1989	1954	1989	1989
Venezuela	1982	1982	1971	1984
<b>Total países suscritores</b>	<b>22</b>	<b>9</b>	<b>22</b>	<b>9</b>

Fuente: Abramo, L., Valenzuela, M.E. y Pollack, M. *Equidad de género en mundo del trabajo en América Latina: Avances y desafíos cinco años después de Beijing* (Lima, OIT, Oficina Regional, 2000).

c) Los planes especiales de empleo.

Dentro de la gama de las políticas que fomentan el empleo productivo, esta sección del Módulo se ocupa concretamente de los planes especiales de creación directa de empleo asalariado.

El deterioro en la situación del empleo en la región a partir de los años ochenta generó una expansión de los recursos asignados a este tipo de programas, que mostraron una positiva capacidad de reacción en el corto plazo y eficacia en la focalización, particularmente a nivel de la ejecución descentralizada. Lo mismo sucede con los programas dirigidos a los grupos más vulnerables durante los períodos de ajuste estructural, recurrentes en América Latina en las últimas dos décadas.

A continuación se examinarán dos tipos específicos de planes especiales: los programas de infraestructura con uso intensivo de mano de obra y los planes que se promueven dentro de los programas compensatorios y los Fondos de Inversión Social para mitigar los efectos negativos del ajuste estructural y las reformas económicas.

El primer tipo, que se originó en los programas de obras públicas de emergencia, se ha convertido gradualmente en un instrumento principal de política para la creación de empleo. La OIT jugó un papel de primera línea en esa evolución. En el marco de su programa de infraestructura, la OIT ha desarrollado en más de 30 países métodos basados en el uso intensivo de mano de obra y los recursos locales, para aumentar la demanda de empleo en el sector de infraestructura.

El segundo, que se gestó en América Latina y África durante las crisis económicas de los años 70 y 80, trata de crear alternativas de empleo e ingresos a las familias que viven en hogares pobres afectados negativamente por la crisis y el ajuste estructural durante el período de transición.

Ambos tipos de programa tienen un problema en común, que consiste en comprobar si las mujeres, en especial las pobres, pudieron participar en los beneficios generados por el empleo directo y en qué medida lograron hacerlo. ¿Las mujeres tuvieron el mismo acceso que los hombres? ¿Qué condiciones hicieron posible que tuvieran acceso y cuáles lo impidieron? ¿Qué hicieron esos programas para tratar de superar las barreras a la participación de las mujeres?

## **B.1 Los programas de infraestructura con uso intensivo de mano de obra**

Los partidarios de estos programas consideran que se pueden mejorar los niveles de vida y la seguridad alimentaria de los hogares gracias a la generación directa de ingresos y creando al mismo tiempo recursos necesarios para el crecimiento económico, como caminos, centros de salud, sistemas de riego y de distribución de agua potable. Dado que

en los países en desarrollo este sector es uno de los principales receptores de inversiones gubernamentales y ayuda para el desarrollo, una estrategia para la construcción de obras de infraestructura con uso intensivo de mano de obra tiene un potencial enorme como instrumento para fomentar el empleo a corto y mediano plazo y reducir la pobreza. Adicionalmente, considerando que algunos países se ven cíclicamente enfrentados a desastres naturales de grandes proporciones, los programas de infraestructura pueden también contribuir a emprender las obras de reconstrucción requeridas para garantizar la seguridad de la población en situación de riesgo.

En todos los casos, los programas de infraestructura imponen una exigencia de trabajo a los participantes. La idea es la autofocalización por parte de los pobres, ya que para ellos el costo de optar por trabajar en obras públicas tiende a ser más bajo que para los trabajadores que no están en situación de pobreza.

Además de la generación directa de empleo, los programas de infraestructura a los que la OIT ha prestado asistencia técnica en la región buscan el fortalecimiento organizativo de instituciones descentralizadas (como municipios) y de base, así como la participación de mano de obra femenina. Experiencias en América Latina, África y Asia indican que los programas de infraestructura tienen una gran capacidad para captar mano de obra femenina. Los hogares pobres tienden a distinguirse por una participación más elevada y más prolongada en las obras públicas y los trabajadores que pertenecen a esos hogares suelen ser mujeres.

## La participación de las mujeres

La participación de las mujeres pobres en los programas de infraestructura ha sido desigual. Su incorporación a estos trabajos está determinada por muchos factores. Algunas de las principales limitaciones son:

- Las dificultades para compatibilizar el trabajo remunerado y las responsabilidades domésticas y familiares que generalmente deben seguir asumiendo casi sin apoyo.
- La fuerte competencia de los hombres, especialmente en las regiones donde escasean los empleos y los ingresos son bajos.
- Las imágenes de género que dificultan la participación de las mujeres en aquellas actividades tradicionalmente consideradas como “masculinas”.

Pero la necesidad de conseguir dinero o alimentos es un móvil imperioso y una cantidad cada vez mayor de mujeres, que están a cargo de las tareas domésticas y el cuidado de los hijos, se las arreglan para conciliar todas esas demandas. Según las experiencias acumuladas,

## Estrategias de programa: A favor o en contra de las mujeres

### B.2 Ampliar las oportunidades de las mujeres en los programas de infraestructura<sup>5</sup>

las mujeres van a buscar empleo en obras públicas cuando esperan generar ingresos más importantes que: i) la carga adicional que significa ese trabajo; ii) el costo de renunciar a sus obligaciones domésticas y otras actividades productivas; iii) la pérdida de ingresos provenientes de otras actividades remuneradas, y en algunos casos iv) el estigma asociado con el trabajo asalariado en obras públicas.

Si bien muchos de estos factores escapan al control directo de los programas de infraestructura, las estrategias y los métodos operacionales usados en un programa pueden ayudar u obstaculizar el empleo asalariado de las mujeres pobres en la construcción.

*Los programas de infraestructura no son neutrales desde un punto de vista de género.* Las experiencias de la OIT en el terreno han demostrado que los siguientes aspectos de los programas no son neutrales desde un punto de vista de género: el monto y la forma de pago; la manera de movilizar la mano de obra de autoayuda (no remunerada) y su envergadura; el sistema de reclutamiento de mano de obra al nivel local; las condiciones de trabajo y el grado de participación de las mujeres pobres en los mecanismos ejecutivos y de planificación.

El análisis de un grupo de programas de infraestructura a los que la OIT ha prestado asistencia técnica en el terreno, muestra que las mujeres se han concentrado en una gama limitada de actividades, muchas de las cuales se les asignan, porque se consideran “trabajo liviano” y/o porque requieren las cualidades “femeninas” que se esperan de las trabajadoras.

Se deberían potenciar al máximo los beneficios que reciben las mujeres del empleo directo y también se debería estimular la incorporación de las mujeres a nuevas actividades. Algunos programas de la OIT han mostrado la manera de ampliar la gama de ocupaciones para las mujeres en los programas de infraestructura.

En Botswana, un programa de construcción de caminos alentó a las mujeres a matricularse en los cursos de capacitación para obtener puestos de supervisión y otros empleos técnicos y después se las contrató como jefas de cuadrillas a varios niveles, en calidad de técnicas y asistentas.

En Burkina Faso, gracias a una serie de reuniones las trabajadoras y los encargados de la ejecución del programa, con el propósito de crear conciencia sobre la dimensión de género y suministrar formación a

5 A. King Dejardin, *Public works programmes. A strategy for poverty alleviation - the gender dimension*, Issues in Development Discussion Paper (Ginebra, OIT, 1995).

las mujeres, se logró que éstas se dedicaran a una ocupación tradicionalmente “masculina” como la fabricación de bloques de cemento y comenzaran a usar carretillas para transportar cargas.

En la provincia de Kordofán, en el norte de Sudán, donde los trabajos de construcción se consideran un empleo propio de hombres, las mujeres terminaron participando en la construcción de escuelas y de “hafir” (cisternas para recoger el agua de lluvia). Esto supuso un proceso gradual de consulta con los jefes de las aldeas, los técnicos locales y las propias mujeres pobres, que fue acompañado de una demostración práctica de lo que las mujeres son capaces de hacer, comenzando por un pueblo y un plan de infraestructura, para pasar luego a los demás.

### B.3 La participación de las mujeres en los programas especiales de empleo

¿Qué hacen los programas para atender las necesidades de empleo e ingresos de las mujeres pobres en los períodos de recesión y cómo determinan la envergadura de su participación?

Al igual que los programas de infraestructura, estos programas han adoptado la autofocalización por parte de los pobres mediante el pago de salarios bajos y la focalización geográfica en los barrios de bajos ingresos. *En lo que se refiere a las mujeres de los grupos o las comunidades objetivos, los programas rara vez tienen políticas especiales u objetivos explícitos para llegar a ellas.* De este modo, el acceso de las mujeres a los beneficios de estos programas es mayormente fortuito y depende de varios factores, entre los cuales figuran las características del diseño y el marco institucional de cada programa.

#### El marco institucional

La participación de las mujeres en los programas de empleo centralizados y basados en la oferta depende de su diseño. En el caso de los programas de Fondos Sociales (ver el Módulo 8), la participación de las mujeres depende de la naturaleza, capacidad técnica y orientación de los organismos de ejecución que tienen acceso a estos recursos. Las organizaciones no gubernamentales de mujeres son las que suelen responder con más prontitud a las necesidades de las mujeres pobres.

## C. Orientaciones para la acción

### C.1 Mejorar las perspectivas de las mujeres para acceder a un trabajo decente

Este Módulo enfatizó la importancia del acceso a trabajo decente como una estrategia de reducción de la pobreza y de la desigualdad de género.

El Módulo también reiteró que es necesario que todos los actores interesados emprendan acciones de carácter polivalente.

El fomento del empleo de calidad para las mujeres pobres exige reformas de política e intervenciones directas:

- Crear un entorno general de política favorable inspirado en los Convenios 122, 100, 183, 111 y 156 de la OIT, y seguir de cerca la ejecución efectiva de los programas y las instituciones pertinentes.
- Controlar atentamente los efectos de los cambios en las estrategias de desarrollo y la posición de las mujeres en el mercado de trabajo.
- Mejorar la calidad del empleo en las nuevas ocupaciones creadas en el contexto de los procesos de globalización, integrando a los programas nacionales de desarrollo los principios y derechos fundamentales en el trabajo consignados en la declaración de la OIT e incorporando normas mínimas en los procesos de integración económica. Esto es particularmente relevante para aquellas mujeres cuyas oportunidades de empleo se han dado sobre todo en el sector exportador e informal y en el trabajo a domicilio, los cuales ofrecen trabajos de baja calidad.
- Entre las medidas que se deben contemplar y adaptar a los contextos específicos, se encuentran las siguientes: mejorar las condiciones de trabajo, fortalecer el poder de negociación de las mujeres a nivel de las empresas y comunidades, proporcionar vivienda, transporte y guarderías infantiles, y poner en práctica medidas para luchar contra el acoso sexual.
- Perfeccionar las instituciones y la reglamentación del mercado de trabajo para ofrecer a las mujeres condiciones de acceso equitativas.
- Aplicar la ley y hacer esfuerzos especiales para que las personas en situación de pobreza, y en particular las mujeres, estén mejor informadas de sus derechos laborales y tengan más acceso a instituciones como los Tribunales e Inspecciones del trabajo.

## C.2 Aumentar la participación de las mujeres en los programas especiales de empleo

Los programas llevados a cabo con la ayuda técnica de la OIT han proporcionado las siguientes lecciones.

- **El nivel y la forma de pago:** Hasta ahora las evaluaciones de los programas de infraestructura no han tenido en cuenta adecuadamente la manera en que hombres y mujeres reaccionan ante las diferencias de niveles y formas de pago. No obstante, se puede suponer que el costo de la opción de trabajar en obras públicas tendería a ser más bajo entre las mujeres que entre otros postulantes, considerando que: i) las mujeres tienden a tener menos movilidad y menos posibilidades de conseguir trabajo asalariado que los hombres, y ii) que las trabajadoras de los programas de infraestructura y servicios comunitarios generalmente proceden de los hogares más pobres.
- **El uso de autoayuda:** En la medida en que el trabajo asalariado tradicionalmente se ha considerado monopolio de los hombres y que en algunas sociedades las mujeres tienen poca capacidad de decisión sobre el uso de su tiempo laboral, existe el peligro de que sean confinadas en el trabajo comunitario, mientras se da preferencia a los hombres para los trabajos remunerados. Para las mujeres pobres esto significa una carga adicional sin que medie retribución alguna en términos de ingresos monetarios. El peligro se manifiesta cuando la autoayuda no se practica voluntariamente y a veces emplea a personas que no van a recibir los beneficios de los bienes creados por el programa.
- **Métodos de reclutamiento:** La mejor forma de reclutar a las mujeres es la divulgación masiva de información por todos los medios posibles, porque tienen menos movilidad que los hombres y no frecuentan los centros políticos y administrativos. La mujer necesita enterarse con anticipación de cualquier oportunidad de trabajo, para poder reorganizar sus tareas domésticas. Las actividades de reclutamiento también deberían contemplar intermediaciones sociales tendientes a inducir a los dirigentes locales, los responsables nacionales y los técnicos, a adoptar actitudes más positivas hacia el trabajo de las mujeres en oficios no tradicionales y a persuadir a las mujeres pobres a incorporarse a las obras públicas.
- **Diversificación de los trabajos de las mujeres:** La participación de las mujeres en los oficios no tradicionales también depende de que se les permita, se les estimule y se les capacite para desempeñar diferentes ocupaciones. Los ejecutores de los programas y los técnicos suelen limitar las ocupaciones de las mujeres a lo que ellos consideran adecuado o socialmente aceptable, según sus propios valores. Sin embargo, las mujeres pueden considerarlos irrelevantes. Algunos programas han ayudado a las mujeres a

desempeñar nuevas ocupaciones que tradicionalmente estaban reservadas a los hombres, por medio de reuniones dedicadas a crear conciencia sobre la dimensión de género, impartiendo cursos de capacitación y dando a las mujeres la posibilidad de escoger las ocupaciones que desean desempeñar.

- ***Las condiciones de los lugares de trabajo:*** El trabajo en los programas especiales de empleo sería más llevadero para las mujeres si se atendiera la carga de responsabilidades domésticas que suelen asumir en forma exclusiva. Algunos programas han establecido períodos de descanso y recreación para las mujeres embarazadas y las madres que están en etapa de lactancia, así como espacios donde dejar a los niños en el lugar de trabajo.

---

## En resumen

Tener acceso a una *oportunidad de empleo asalariado de buena calidad es fundamental para salir de la pobreza*, al menos por las siguientes razones: i) la mano de obra sigue siendo el recurso más importante entre las personas en situación de pobreza; ii) la opción del empleo asalariado sigue siendo una alternativa deseable para las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo con la necesidad de generar un ingreso suficiente y estable; iii) el empleo asalariado puede llegar a ser una importante fuente *independiente* de dinero que las mujeres pueden controlar, y iv) contribuye a mejorar el bienestar del hogar, en la medida en que las mujeres generalmente se preocupan más que los hombres de atender las necesidades básicas de la familia.

Las mujeres y en particular las mujeres pobres, todavía están en una posición desfavorable para acceder al mercado de trabajo y conseguir empleos de calidad, a causa de una combinación de factores que van desde limitaciones de origen cultural (como los prejuicios de los empleadores), a las instituciones laborales que generan exclusión y la falta de servicios esenciales (cuidado infantil, educación y transporte) que estén al alcance de sus bolsillos.

La reestructuración económica y la globalización han abierto más oportunidades de empleo a las mujeres, pero han tenido un impacto cualitativo limitado en los salarios, las condiciones de trabajo, el nivel de la capacitación, las perspectivas de carrera, la seguridad en el empleo, etc.

Las estrategias para aumentar el acceso al mercado de trabajo y a empleos de calidad abarcan una amplia gama de medidas, desde políticas sectoriales a planes especiales de empleo y políticas activas del mercado de trabajo. Se hizo hincapié de manera especial en una forma directa e inmediata de intervención –los planes especiales de empleo– y se examinaron las lecciones de los programas llevados a cabo con la asistencia de la OIT.

Las Orientaciones para la acción subrayaron la necesidad de:

- a) Hacer reformas de política de mediano y largo plazo con un enfoque integrado, combinando el diseño de políticas macroeconómicas más equitativas y conscientes de la dimensión de género.

- b) Respetar las normas laborales en el proceso de integración y globalización económicas.
- c) Crear instituciones del mercado de trabajo más participativas y que luchen contra la discriminación.
- d) Garantizar el derecho a recibir servicios gratuitos o baratos de cuidado infantil, transporte, educación y formación profesional.

Con respecto a los planes especiales de empleo, se debería prestar más atención a los métodos de reclutamiento, la diversificación de las oportunidades ocupacionales de las mujeres, las condiciones en los lugares de trabajo y el nivel y la forma de pago.

## Bibliografía

- Abramo, L.; Valenzuela, M.E. y Pollack, M., *Equidad de género en mundo del trabajo en América Latina: Avances y desafíos cinco años después de Beijing*. Documento de Trabajo N° 130 (Lima, OIT, Oficina Regional, 2000).
- Abramo, L., “Um olhar de gênero: Visibilizando precarizações através da cadeia produtiva”, en Abramo, L. y Abreu, A.R.P. *Gênero e trabalho na sociologia latino-americana* (São Paulo, ALAST/SEERT, 1999).
- Benería, L. y Roldán, M., *The crossroads of class and gender: Industrial homework subcontracting and households dynamics* (Chicago, The University of Chicago Press, 1987).
- Buvinic, M., *Promoting employment among the urban poor in Latin America and the Caribbean: A gender analysis*, Issues in Development Discussion Paper N° 12 (Ginebra, OIT, 1996).
- Clert, C., *Gender, poverty and social exclusion in Chile*, Development Discussion Paper (Ginebra, OIT, 1998); disponible en español: *Género, pobreza y exclusión social en Chile*, Documento de Trabajo N° 54 (Santiago, SERNAM).
- Ghosh, J., *Trends in female employment in developing countries: Emerging issues*, Background Papers. Human Development Report 1995 (Nueva York, PNUD, 1995).
- OIT, *Gender, poverty and employment: Turning capabilities into entitlements* (Ginebra, OIT, 1995).
- King Dejardin, A., *Public works programmes: A strategy for poverty alleviation. The gender dimension*, Development Discussion Paper, N° 10 (Ginebra, OIT, 1996).
- Lin Lim, L., *Women at work in Asia and the Pacific: Recent trends and future challenges*, documento presentado en el Foro Internacional sobre Igualdad para las Mujeres en el Mundo del Trabajo (Ginebra, IIEL, 1994).
- López, C.; Pollack, M. y Villarreal, M. (eds.), *Género y mercado de trabajo en América Latina: Procesos y dilemas* (Santiago, OIT/PREALC, 1992).
- Nesporova, A., *Women in the labour markets of Central and Eastern Europe*, Conferencia Nacional Tripartita sobre “La mujer y el mercado de trabajo” (Kiev, 17-18 de febrero de 1998).

- Tomei, M., *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: Una visión comparativa* (Ginebra, OIT, 1999).
- Valenzuela, M.E.; Venegas, S. y Andrade, C. (eds.) *De mujer sola a jefa de hogar: Género, pobreza y políticas públicas* (Santiago, SERNAM, 1994).
- Valenzuela, M.E. y Reinecke, G., *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del Mercosur y Chile* (Santiago, OIT).